



安全理事会

Distr.: General  
28 October 2019  
Chinese  
Original: English

2019年10月25日秘书长给安全理事会主席的信

依照安全理事会第 [1031\(1995\)](#)号决议，谨随函转递波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表向我提交的《波斯尼亚和黑塞哥维那和平协定》执行情况第五十六次报告(见附件)。报告所述期间为2019年4月16日至10月15日。

请提请安全理事会成员注意本报告为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)



## 附件

### 2019年10月18日波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表给秘书长的信

安全理事会第 [1031\(1995\)](#)号决议请秘书长按照《波斯尼亚-黑塞哥维那和平总框架协定》附件 10 和 1995 年 12 月 8 日至 9 日伦敦和平执行会议的《结论》向安理会提交负责监测波斯尼亚和黑塞哥维那和平协定执行情况高级代表的报告。据此，谨随向你转递高级代表的第五十六次报告。请将此报告发给安全理事会成员审议为荷。

我自 2009 年 3 月 26 日就任负责监测波斯尼亚和黑塞哥维那和平协定执行情况高级代表及欧洲联盟特别代表以来，这是第二十二次向秘书长提交定期报告。本报告所述期间为 2019 年 4 月 16 日至 10 月 15 日。

如阁下或安全理事会成员需要报告以外的任何信息或对报告内容有任何问题，我将乐于提供该信息。

波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表

Valentin Inzko (签名)

## 负责监测波斯尼亚和黑塞哥维那和平协定执行情况高级代表的第五十六次报告

### 摘要

本报告所述期间为 2019 年 4 月 16 日至 10 月 15 日。联邦和塞族共和国这两个实体的政府 10 月同时就欧洲联盟改革议程通过了一系列改革措施。一个月前，波斯尼亚和黑塞哥维那首都萨拉热窝举行了该国首次同性恋自豪大游行，其间没有发生任何事件。西巴尔干国家关于降低移动漫游资费的协议于 2019 年 7 月 1 日生效，也是一个受欢迎的事态发展。

然而，我不得不深感遗憾地报告，2019 年 10 月 7 日是 2018 年波斯尼亚和黑塞哥维那举行大选整一周年，但本报告所述期间在成立当局方面几乎未取得进展，因为国家一级尚未任命新的波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议，联邦实体也未任命政府，10 个州中有 2 个尚未任命州政府。与此对比，塞族共和国当局在选举后几乎立即成立，目前保持正常运作。

至少在国家 and 联邦这两级，停滞的根源是主要全国性政党(即联邦占主导地位的政党波什尼亚克民主行动党、克罗地亚民主联盟)与塞族共和国占主导地位的政党(塞族独立社会民主人士联盟)对国家的看法不同，对《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》的解读存在分歧，而其观点往往与我所负责实施的《和平总框架协议》的民事条款相抵触。

双方对《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》的基本条款仍有分歧，塞族共和国一些政党质疑《宪法》关于国家基本作用和权威的规定，还质疑先前商定的对北大西洋公约组织(北约)的政策和法律承诺。

在这方面，欧洲联盟委员会 5 月份就波斯尼亚和黑塞哥维那加入欧洲联盟的申请发表了意见，其中列出了波斯尼亚和黑塞哥维那当局为开始就加入欧洲联盟进行谈判而须完成的 14 个关键优先事项。这本应促使各方政治领导人克服分歧，开始进行关键的改革。可是，8 月由上述 3 个政党的领导人就组建当局的原则所签署的协议于 9 月到期而没有产生结果，导致动乱加剧，还导致有人(特别是独立社会民主人士联盟)威胁退出现有协议，并要取消以前的改革。如果真的采取该行动，将是明目张胆地企图损害波斯尼亚和黑塞哥维那国家主权和该国行使宪法责任的关键机构。这也导致波斯尼亚和黑塞哥维那当局在履行五个目标和两个条件所定义义务方面出现重大回落，而这些义务必须得到履行才能关闭高级代表办事处。

独立社会民主人士联盟领导人、波斯尼亚和黑塞哥维那主席团成员米洛拉德·多迪克于 9 月威胁要使塞族共和国退出两个实体在单一波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队、单一波斯尼亚和黑塞哥维那高级司法和检察委员会、波斯尼亚和黑塞哥维那间接税务局成立之前所签署的协议，其内容是两个实体将依法向国家移

交权力。他进一步声称，成立波斯尼亚和黑塞哥维那法院、检察官办公室、波斯尼亚和黑塞哥维那国家调查保护局等其他机构违反《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》，未经塞族共和国认可，因此只应视为临时而非永久的机构。多迪克先生警告说，“在高级代表压力下”颁布的所有法律和决定，即使是波斯尼亚和黑塞哥维那议会批准的法律和决定，都可能被宣布无效。他还宣布塞族共和国国民议会 11 月初将开会审议上述提案。

此外，民主行动党于 9 月通过了该党的《计划宣言》，再次确定其长期目标为通过一部宪法，将波斯尼亚和黑塞哥维那定义为具有国家、地区、地方三级权力的“波斯尼亚和黑塞哥维那共和国”。民主行动党的《宣言》无助于解决问题，因为它导致波斯尼亚和黑塞哥维那各方发表了分裂性的声明。

民主行动党《宣言》发布之后，独立社会民主人士联盟领导人多迪克和其他塞族共和国代表在贝尔格莱德会见了塞尔维亚总统阿莱克桑达尔·武契奇。据报道，多迪克先生当时警告会发生冲突，并请求塞尔维亚对波斯尼亚和黑塞哥维那事务进行干预。<sup>a</sup> 值得赞扬的是武契奇先生发表了有平息作用的声明，敦促塞族领导人克制，支持维护和平与稳定，并重申塞尔维亚支持波斯尼亚和黑塞哥维那以单一国家的形式存在，其中包含“两个实体，即塞族共和国和联邦，各自拥有全部权力机构，并得到塞尔维亚人、克罗地亚人、波什尼亚克人这三个组成民族的认可。”<sup>b</sup>

目前的政治局势再次揭示了国家一级长期存在的、由政治原因造成的功能失调，这在很大程度上是上述观点和政策分歧的结果。这些问题必须得到妥善处理，不能再拖延。否则，波斯尼亚和黑塞哥维那在进行必要改革、推进加入欧盟和北约的努力就有失败的危险。此外，该国在应对管理非正常移民、打击有组织犯罪、整治腐败等当代挑战方面存在的严重缺陷仍将得不到解决。

我必须再次提请你注意波斯尼亚和黑塞哥维那许多政治代表人物经常使用破坏稳定的言辞，包括多迪克先生不断预言波斯尼亚和黑塞哥维那将解散，<sup>c</sup> 主张塞族共和国脱离，<sup>d</sup> 与塞尔维亚实现统一。<sup>e</sup>

在这方面，我根据《和平总框架协议》附件 10 赋予的权力重申，各实体无权脱离波斯尼亚和黑塞哥维那，并重申该《协定》保障波斯尼亚和黑塞哥维那的主权和领土完整，还规定波斯尼亚和黑塞哥维那由塞族共和国和联邦这两个实体组成。

《和平总框架协议》签署近 25 年后的今天，波斯尼亚和黑塞哥维那的政治精英似乎仍未放弃在战争期间所持有的长期目标。对塞族政党来说，这意味着实现塞族共和国独立。对克族政党来说，这意味着进行领土行政重组，以建立第三个实体，即克族实体。对一些波什尼亚克政党来说，这意味着建立不分为各实体的波斯尼亚和黑塞哥维那共和国。

波斯尼亚和黑塞哥维那当局必须立即履行其维护和平与稳定的承诺，推动该国朝着自己宣布的融入欧盟和北约的目标前进，并履行这方面的所有义务。我敦促政治领导人继续进行公开的建设性对话，毫不拖延地组建各级行政当局。该国公民理应得到更好的结果。为了他们的利益，国际社会必须坚持这一点。

- <sup>a</sup> “我们已要求塞尔维亚在必要时协助我们加强和训练安全部队，因为我们认为自己不能抱幻想。[民主行动党的]永久目标是：使[波斯尼亚和黑塞哥维那]不存在塞尔维亚人和[塞族共和国]。他们要把[波斯尼亚和黑塞哥维那]据为己有。以前每当我们抱有幻想、不依靠自己的国家，就会受苦、就被杀害。现在我们绝不能让这种事重演……我们必须告诉武契奇总统，我们担心自身安全，这个宣言具有危险的意图，它表示波什尼亚克人的永久决心是消除[波斯尼亚和黑塞哥维那]境内塞族人的存在。但我们也想表明自卫的决心，宣告[塞族共和国]具备各种能力，而且表明我们请求塞尔维亚提供一切支援。”波斯尼亚和黑塞哥维那主席团成员/独立社会民主人士联盟主席米洛拉德·多迪克发表的讲话，2019年9月21日，贝尔格莱德。
- <sup>b</sup> “任何冲突都将意味着经济崩溃，我们大家都将面临经济上的死亡。那将终结我们大家的美好前途。出于这些原因，我们呼吁各行为方缓解紧张局势、遵守《代顿和平协定》。塞尔维亚共和国的政治立场是尊重波斯尼亚和黑塞哥维那这个单一国家的存在，其中包含[塞族共和国]和联邦这两个实体及其所有当局，并尊重塞尔维亚人、克罗地亚人、波什尼亚克人三个组成民族之间的协定。塞尔维亚共和国这一立场是以原则为基础的；该立场保持不变，也不会改变。”塞尔维亚总统阿莱克桑达尔·武契奇发表的讲话，2019年9月21日，贝尔格莱德。
- <sup>c</sup> “我对波斯尼亚和黑塞哥维那没有信心，包括其形成的概念；我对它的未来也没有信心。这里没有人提出废除它的革命性计划，但一旦出现争论，无论是北约问题还是类似的问题，它都会自动分崩离析。”多迪克先生发表的讲话，2019年9月3日，萨拉热窝东区。
- <sup>d</sup> “如果允许[民主行动党、波什尼亚克族]做[发布《民主行动党计划宣言》]那样的事，那么允许我们处理自决问题直至分离就是完全正常的。”多迪克先生发表的讲话，2019年9月14日，贝尔格莱德。
- <sup>e</sup> “如果有人认为不该有[塞族共和国]，确实有人这样想，那么[塞族共和国]不得不走自己的路就完全合乎逻辑。这条路唯一可行的走法就是宣布独立并与塞尔维亚统一。”多迪克先生发表的讲话，2019年9月21日，Prva电视台的访谈。

## 一. 引言

1. 这是我自 2009 年就任波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表职位以来第二十二次提交定期报告。报告叙述了为实现前几次报告所述目标方面取得的进展，说明了实际事态发展，提供了相关引文，公正评估了在任务的关键领域实施《和平总框架协定》的程度。我的侧重点一直是按照我维护该《协定》民事规定的责任来处理这些问题。因此，我继续鼓励波斯尼亚和黑塞哥维那当局在达到关闭高级代表办事处所需的五个目标和两个条件方面取得进展，而其前提是充分遵守《协定》。必须坚持要求当局继续注重全面遵守，否则有可能使得为执行《协定》而颁布的改革措施进一步出现倒退。

2. 我继续致力于根据《和平总框架协定》附件 10 和安全理事会有关决议执行任务。我的办事处还完全支持波斯尼亚和黑塞哥维那关于按照其各机构所通过的决定使该国融入欧洲的愿望。

## 二. 最新政治情况

### A. 整体政治环境

3. 波什尼亚克民主行动党(民主行动党)、波斯尼亚和黑塞哥维那克族民主联盟(波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟)、塞族独立社会民主人士联盟(独立社会民主人士联盟)是 2018 年 10 月波斯尼亚和黑塞哥维那大选的主要胜利者，自 2019 年 3 月以来一直努力就组建国家级当局达成协议，两次商定了整套治理原则，甚至商定了如何在波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议内分配任务，但仍未取得最后结果。持续存在的绊脚石是，各方就波斯尼亚和黑塞哥维那作为加入北大西洋公约组织(北约)行动计划的一部分向北约提交第一个年度国家方案一事产生了分歧，其中民主行动党与波斯尼亚和黑塞哥维那主席团克族成员、民主阵线的热利科·科姆希奇坚持将该方案作为组建当局的前提条件，而独立社会民主人士联盟则予以断然拒绝，理由是塞族共和国已宣布在军事上中立，但此态度无视《波斯尼亚和黑塞哥维那防卫法》，也无视国家一级先前就波斯尼亚和黑塞哥维那加入北约的进程通过了决定，而且目前仍然有效。

4. 9 月下旬仍未就年度国家方案达成协议，独立社会民主人士联盟领导人米洛拉德·多迪克宣布，如果继续将其作为建立国家级当局的条件，他将引入一项新条件：辞退波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院的国际法官。<sup>1</sup>

5. 波斯尼亚和黑塞哥维那议会也受到影响，因为独立社会民主人士联盟阻止其举行会议，妨碍其建立委员会及工作机构，并誓言要继续这样做，直到任命独立社会民主人士联盟的成员担任部长会议候任主席。

---

<sup>1</sup> “我最近可能会提出将外国法官离开宪法法院作为我们加入当局的前提。现在，我们会像其他各方一样[给]政府的组建[附加]条件。这样，现在我去萨拉热窝发言时会说，‘只有当宪法法院的法官离开时，我们才会讨论组建当局的事。’”多迪克先生发表的讲话，2019 年 10 月 1 日，ATV 电视台的访谈。

6. 民主阵线这个来自联邦的以公民参与为导向的政党以及主要由波什尼亚克人组成的波斯尼亚和黑塞哥维那美好未来联盟在理论上也是国家一级的组阁联盟，但由于主要政党继续争吵，这两个政党迄今被边缘化。
7. 在联邦一级，民主行动党和波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟保持着长期联盟，其中包含民主阵线和美好未来联盟，但此联合组阁方尚未采取步骤任命新的联邦政府，因为波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟继续坚持修订《波斯尼亚和黑塞哥维那选举法》，表面原因是要在任命新的联邦政府之前解决该党所提出的“各组成民族的合法代表性”问题，而此条件被民主行动党所拒绝。与国家一级不同的是，在解决联邦一级的僵局方面几乎没有明显的努力。
8. 在州一级，民主行动党和波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟在大多数州(十个州中的六个)是组阁联盟。在萨拉热窝，以公民参与为导向的政党领导执政联盟，其中没有民主行动党。在乌纳-萨纳州，民主活动党领导执政联盟，其中也不包括民主行动党。黑塞哥维那-涅雷特瓦州和第10州这两个州仍然没有政府，但那里的立法多数与以前各届议会相同。
9. 来自联邦的社会民主党(社民党)以公民参与为导向，是历史最久的政党，但在各级都出现了显著的倒戈情况，部分原因是内部对是否与民主行动党共同执政存在分歧。由于这个原因以及其他原因，成立了波斯尼亚和黑塞哥维那社会民主党(波斯尼亚和黑塞哥维那社民党)这个新政党，于9月正式启动。社民党因党员投奔波斯尼亚和黑塞哥维那社民党而失去了联邦代表院的5个席位，从16个减少到11个，在联邦民族院失去了1个席位，从8个减少到7个，在波斯尼亚和黑塞哥维那代表院失去了1个席位，从5个减少到4个。
10. 在塞族共和国，拥有该实体绝大多数选民支持的政党独立社会民主人士联盟与以前的合作伙伴民主民族联盟以及塞族共和国社会党保持着执政联盟，其中还包括人民民主运动、联合塞族以及最近成立的民主联盟，控制了塞族共和国国民议会的绝对多数。反对党包括民主进步党、塞族民主党以及由联邦政党民主行动党、波斯尼亚和黑塞哥维那党、波斯尼亚爱国党组成的共同维护波斯尼亚和黑塞哥维那联盟。
11. 在上个报告期，国际社会关注了对《塞族共和国警察和内务法》的拟议修改，其中包括建立塞族共和国预备役警察部队。6月，塞族共和国内政部在国际压力下撤回了这些修正案。然而，塞族共和国后来通过重组内政部建立了塞族共和国武警部队。这个名称和概念一般指军队中负责民事执法的部分。此事值得进一步审查。
12. 民主行动党、波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟、独立社会民主人士联盟领导人8月就组建州级权力机构签署了原则协议。协议于9月到期，但没有产生结果。由于协议看似已破裂，波斯尼亚和黑塞哥维那主席团成员、独立社会民主人士联盟主席多迪克威胁要使塞族共和国退出两个实体在建立单一波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队、单一的波斯尼亚和黑塞哥维那高级司法和检察委员会、波斯尼亚和黑塞哥维那间接税务局之前就双方向国家移交权力所签署的协议。

13. 作为回应,和平执行理事会指导委员会(不包括俄罗斯联邦)发表了一项声明,鼓励就组建各级当局、促进符合现有政策目标和承诺的无条件改革进行政治对话。该指导委员会还呼吁政治领导人不要采取会破坏、削弱或抑制国家机构正常运作的行动。该委员会重申其立场,认为各实体、各机构必须遵守现行法律和具有法律约束力的安排。委员会还回顾说,在实体级议会和国家级议会的全力支持下已颁布了包括开展国防改革、在国家一级建立单一的波斯尼亚和黑塞哥维那高级司法和检察委员会、实行国家级间接税收制度在内的改革措施。该指导委员会呼吁各方尊行波斯尼亚和黑塞哥维那宪法、遵守现行法律、尊重国家级机构的健全性。

14. 随后,多迪克先生呼吁与联邦谈判商议共同退出权力移交协议,并声称波斯尼亚和黑塞哥维那法院、波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室、波斯尼亚和黑塞哥维那国家调查保护局等其他机构的设立未经塞族共和国同意,有违《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》,因此只应视为临时而非永久的机构。多迪克先生警告说,如果联邦否决进行讨论的可能性,则独立社会民主人士联盟中央委员会将要求宣布“在高级代表压力下”颁布的所有法律和决定无效,甚至波斯尼亚和黑塞哥维那议会批准的法律和决定也要宣布无效。

15. 民主行动党于9月通过了该党的《计划宣言》,再次确定其长期目标为通过一部宪法,将波斯尼亚和黑塞哥维那定义为具有国家、地区、地方三级权力的“波斯尼亚和黑塞哥维那共和国”。虽然该党将此设定为通过政治和宪法进程实现的目标,但正如我当时在一份声明中所说,该党提出这样一个概念毫无助益,因为我知道它会引发负面反应,并会制造更多紧张状态。

16. 就在本报告所述期间之前,波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟在4月份的党代会上以同样不当的方式通过宣言,呼吁对波斯尼亚和黑塞哥维那进行“行政重组”,设立三层权力,中间层应拥有“至少三个行政单位”,暗指克族长期以来关于建立第三个民族实体的要求。一周后,克族国民议会(克族政党的伞式组织,由波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟主导)中央委员会通过结论,呼吁对波斯尼亚和黑塞哥维那进行“领土与行政重组”。

17. 波斯尼亚和黑塞哥维那继续艰难应对移民涌入该国以便进入欧洲联盟国家的问题。此现象最近有加剧的趋势。波斯尼亚和黑塞哥维那当局准备不足,未就如何应对危机制定有效的全国战略计划。这一缺陷继续严重损耗国家资源,使临时收容移民的当地社区日益紧张。值得注意的是所有移民目前均由联邦收容,因为塞族共和国当局一再宣布不会允许在塞族共和国收容移民。令人担忧的是,据报当移民试图从塞尔维亚和黑山经波斯尼亚和黑塞哥维那前往欧洲联盟成员国克罗地亚时,克罗地亚警方频繁进入波斯尼亚和黑塞哥维那,将移民驱赶回波斯尼亚和黑塞哥维那。

18. 欧洲经济合作组织的民主制度和人权办公室在关于2018年波斯尼亚和黑塞哥维那举行的大选的最后报告中就如何加强波斯尼亚和黑塞哥维那选举进程的健全性提出几项关键建议。其中多项建议在前几次选举后就已提出,但仍未得到执行。下次选举预计于2020年10月在地方一级举行,当局必须在此之前尽早处

理这些问题。由于民众对选举进程的健全性缺乏信心，波斯尼亚和黑塞哥维那各级治理结构的权威继续受到侵蚀。

19. 波斯尼亚和黑塞哥维那各地对法治缺乏承诺仍然是一个根本性的问题。各级当局继续无视或反对司法机关具有约束力的决定。联邦各政党未努力解决波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院就卢比奇案和莫斯塔尔市选举制度所作裁定导致的问题，因此莫斯塔尔 2008 年以来没有举行过地方选举。塞族共和国一贯拒绝遵守波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院和波斯尼亚和黑塞哥维那国家法院关于国防财产登记的判决以及波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院关于 1 月 9 日“塞族共和国日”假期的裁决。虽然没有人争议塞族共和国有权利获得自己的庆祝节日，但它必须按照法律框架加以安排，并须尊重法治。

20. 波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院 7 月 5 日在全体庭议上决定就克里斯托案终止诉讼程序，原因是 5 月 23 日波斯尼亚和黑塞哥维那众议院议长博尔亚纳·克里斯托(波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟)撤回了向法院提出的请求。如前所报，在波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院对柳比奇案作出裁定、波斯尼亚和黑塞哥维那议会未能根据现有宪法框架修订《波斯尼亚和黑塞哥维那选举法》之后，波斯尼亚和黑塞哥维那民主发展联盟通过克里斯托就审查《联邦宪法》有关所谓“1-1-1 规则”的规定是否合宪启动了程序。2018 年 1 月 10 日，克里斯托请求审查《联邦宪法》第四条的下述规定是否合宪，即：联邦民族院至少应有来自每个州的一名波什尼亚克人、一名克族人、一名塞族人，前提是该州立法机构中至少有一名这样的代表。2018 年 3 月 28 日，波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院邀请高级代表以法庭之友身份就本案的请求提出书面意见。自那时以来，该法院推迟了审议。与此同时，波斯尼亚和黑塞哥维那中央选举委员会弥补了议会的不作为，为能在遵守宪法关于所谓“1-1-1 规则”的规定的情况下建立联邦民族院颁布了规则。

21. 10 月 1 日，欧洲人权法院就 Orlovic 等人诉波斯尼亚和黑塞哥维那案作出裁定。该案涉及 1998 年非法建造塞尔维亚东正教教堂一事。该教堂位于塞族共和国布拉图纳茨附近的 Konjevic Polje 村属于 Orlovic 家族的私有地产内。欧洲人权法院下令在其裁定生效后 3 个月内拆除该教堂并向原告提供金钱赔偿。诉讼各方有三个月时间要求将案件提交欧洲人权法院大审判庭，而之后的裁定将是终审裁定。上述裁定受到波斯尼亚和黑塞哥维那公众的普遍欢迎，因为它结束了 2002 年以来一直在审理的、给附近地区族裔关系造成不良影响的该案。然而，裁定成为终审裁定后实际搬迁教堂将有困难，但这使当局有机会显示其遵守欧洲人权法院的裁定，从而扭转迄今对这方面裁定遵守不力的记录。令人鼓舞的是，独立社会民主人士联盟领导人多迪克表示支持执行该裁定。<sup>2</sup>

22. 包括黑塞哥维那-内雷特瓦州在内的若干联邦州仍有义务修订宪法，使其与联邦的宪法协调一致，并确保塞族人作为组成民族充分获得平等待遇。这是我继

<sup>2</sup> “我赞成商定应该如何实施教堂的搬迁。五年前我就同意这样做。我支持这种态度。我觉得需要结束这件事了。”多迪克先生发表的讲话，2019 年 10 月 7 日，FTV 电视台。

续敦促地方当局尊重法治的另一个具体方面。2018年5月，联邦宪法法院作出新裁定，要求3个州对其宪法作出相应的修改，但它们迄今均未修改。

23. 除了法院裁定未得到执行的问题外，波斯尼亚和黑塞哥维那面临的另一个问题是公众对刑事司法系统似乎无力解决腐败和有组织犯罪问题深感失望。这反映于青年男子在可疑情况下遇害的两起案件上。一起在巴尼亚卢卡，另一起在萨拉热窝，其中活动分子指控当局掩盖事实。这些案件表明波斯尼亚和黑塞哥维那各地的法治状况令许多公民深感失望。此情况是导致人们(主要为年轻人)日益离开该国的一个原因。这种悲剧性趋势如果继续下去，将导致波斯尼亚和黑塞哥维那人口老龄化、数量减少。

## B. 高级代表在本报告所述期间作出的决定

24. 在本报告所述期间，尽管法治和《和平总框架协定》经常面临挑战，但根据和平执行理事会指导委员会强调“地方自主”优先于国际决策的政策，我依然不使用我的行政权力。

## C. 关闭高级代表办事处的五个目标和两个条件

### 1. 各项目标的进展情况

25. 我的办事处继续敦促波斯尼亚和黑塞哥维那当局在所有各级努力执行和平执行理事会指导委员会2008年制定的五个长期目标和两个条件，这是过渡到关闭高级代表办事处的关键步骤。必须回顾的是，和平执行理事会指导委员会在此议程中提出的要求应由波斯尼亚和黑塞哥维那当局而不是国际社会来执行。指导委员会制定该议程的意图是让地方当局和机构承担全部责任，并证明其公信力。令人遗憾的是，当局的行动非常清楚地表明其并没有认真致力于执行这一议程。因此，除极少数例外情况外，议程所涵盖的许多领域和其他领域都出现长期停滞甚至倒退。

### 2. 国家和国防财产

26. 在实现第一个目标方面，即以可接受和可持续的方式解决国家与其他各级政府之间的财产分配问题，没有取得任何进展。

27. 关于第二个目标，即以可接受和可持续的方式解决国防财产问题，迄今为止，联邦境内约有30个未来国防地点已登记在波斯尼亚和黑塞哥维那国家所有权下，少数地点的登记仍有待解决。如前所述，塞族共和国所有20个未来国防地点的登记仍然完全被封阻。

28. 几年来，塞族共和国一贯公开无视具有约束力的最终法院裁决，特别是波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院和波斯尼亚和黑塞哥维那国家法院的裁决。塞族共和国没有遵守根据波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院若干具有约束力的最终裁定、《继承协议》、相关国家立法和其他法院具有约束力的最终裁定中解释的《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》条款提出的未来国防财产登记要求，而是继续不仅否认

国家一级对国家和国防财产的所有权，甚至否认波斯尼亚和黑塞哥维那拥有这些所有权权利的法律能力。

29. 塞族共和国主管当局和高级官员继续否认这一点，表明其不仅不尊重国家一级司法机构裁定的有效性，而且公开抵制这些裁定的适用性；事实上，塞族共和国长期政策的一个核心要素就是，在符合实体领导人政治目标的情况下，选择退出波斯尼亚和黑塞哥维那司法系统。这不仅仅是一个技术上的争议；它是推行对国家主权、宪法秩序和法治进行系统性挑战的塞族共和国政策的工具。这些政策是基于该实体对《和平总框架协定》关于波斯尼亚和黑塞哥维那国家定义或波斯尼亚和黑塞哥维那国家和两实体的宪法和法律性质的规定的误解。

30. 一段时间以来，塞族共和国官员一直宣扬这样一个不正确的说法，即波斯尼亚和黑塞哥维那是由两个先前存在的“国家”于1995年建立的“国家联盟”。最近的一个例子是塞族共和国国民议会2017年10月通过题为“关于保护宪法秩序和声明塞族共和国军事中立的决议”这一决议，称《和平总框架协定》附件四规定的波斯尼亚和黑塞哥维那宪法秩序是由各实体创建的，只要各实体同意即可改变。国民议会在该决议中还试图利用《和平总框架协定》关于实体所辖区域的规定，阻止将塞族共和国境内的国家和国防财产登记在波斯尼亚和黑塞哥维那国家名下，声称这种登记会“违反宪法秩序和国际法，也不具法律效力”。此论点依据这样一个不正确的假定，即任何财产登记在波斯尼亚和黑塞哥维那国家名下都等于削减塞族共和国所辖区域。

31. 2011年2月24日塞族共和国总统多迪克先生致函欧洲联盟成员国及和平执行理事会驻波斯尼亚和黑塞哥维那大使。信中提出：任何关于波斯尼亚和黑塞哥维那共和国内部存续的说法，在创建和确定当今波斯尼亚和黑塞哥维那的国际协定中都找不到法律依据；《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》没有任何一条赋予波斯尼亚和黑塞哥维那任何财产权利；波斯尼亚和黑塞哥维那不存在于两实体之外；将土地或设施登记为波斯尼亚和黑塞哥维那所有权下的不动产，将直接违反国际协定”。

32. 波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院在其判例中强调，该法院所作裁定的约束性和可执行性不仅适用于裁定案件本身的是非曲直，而且包括法院在裁定说理中确定的法律意见和立场。宪法法院在2012年7月作出的裁定中明确判定，根据《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》的相关规定，波斯尼亚和黑塞哥维那国家是国家财产的所有者，波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会负有管理国家财产问题的独有责任。宪法法院指出，根据国际法，就国家和法律连续性而言，《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》将“波斯尼亚和黑塞哥维那”视为波斯尼亚和黑塞哥维那共和国的继承者，而且鉴于波斯尼亚和黑塞哥维那共和国和前南斯拉夫社会主义联邦共和国与波斯尼亚和黑塞哥维那之间的同一性和连续性，可以认定，根据《继承协议》，该协议中提到的国家财产已被授予波斯尼亚和黑塞哥维那国家，即波斯尼亚和黑塞哥维那是该财产的所有权人。

33. 根据相关的宪法规定，“国家财产反映波斯尼亚和黑塞哥维那的国家地位、主权和领土完整。因此，它是国家的宪法属性和权力的组成部分”。此外，“根据

先前关于波斯尼亚和黑塞哥维那社会主义共和国与波斯尼亚和黑塞哥维那之间连续性的推理，波斯尼亚和黑塞哥维那显然是该财产的所有权人。根据《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》第一条第 1 款，波斯尼亚和黑塞哥维那有权继续管理其作为所有权人的“国家财产”，这包括民法和公法中涉及‘国家财产’概念的所有问题。根据所引述的条款，这一结论是‘同一性和连续性’概念唯一可能的逻辑性和实质性内容。”

34. 此外，2016 年 7 月，波斯尼亚和黑塞哥维那国家法院就汉皮耶萨克未来国防地点的单独案件作出了最后裁定，确认波斯尼亚和黑塞哥维那国家的所有权，并指示塞族共和国主管当局在 30 天内将该财产登记在波斯尼亚和黑塞哥维那国家所有权下，但塞族共和国迄今尚未这样做。

35. 显然，国家和国防财产问题已经成为推行塞族共和国意在破坏《和平总框架协定》基本要素的单边政策的工具。因此，有必要加紧努力，通过国际社会的集体声音，在政治层面解决国家和国防财产问题，同时铭记唯一可接受和可持续的解决办法就是在国家一级通过综合性立法，其全部依据应当是波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院 2012 年作出的裁定所包含的原则。

### 3. 布尔奇科特区

36. 通过善治、基础设施发展和私营部门增长等方式提高布尔奇科特区应对挑战的复原力，仍然是布尔奇科特区监督员参与的重点。

37. 在善治方面，3 月份启动的财政化举措已根据在高级代表办事处专家协助下制定的 2016 年立法顺利完成，这一举措赋予布尔奇科特区税务当局打击逃税和创造公共收入的权力，从而也为该国在这方面的努力作出了贡献。在高级代表办事处专家的支持下，一项旨在改善财政纪律、支出透明度和责任的新预算法已经定稿，目前正在等待特区议会通过。监督员还在协助当局制定新的《基金会和结社法》，该法的目的也是限制滥用预算资金的可能性。在高级代表办事处专家协助下编写的布尔奇科警务法修正案已获得通过，其效率值得赞扬。

38. 在基础设施发展方面，3 月份通过了布尔奇科港口现代化长期贷款协议，这是监督员与特区当局和各政党进行密切政治接触的成果，该协议打开了由欧洲复兴开发银行和欧洲联盟提供融资的渠道。项目实施准备工作已进入最后阶段，实际建设应于 2020 年第二季度开始。特区议会最近批拨了重建布尔奇科-古尼亚大桥所需的款项，这座大桥是一个重要的运输走廊，也是波斯尼亚和黑塞哥维那的一个过境点，这是一项可喜的发展。

39. 2019 年上半年，对布尔奇科特区的供电问题给予了特别关注，因供电仍然依靠年度临时安排，容易出现财政和政治上的滥用。监察员与相关国家、实体和特区当局举行了几次会议，力求不迟于 2019 年第三季度确定和推行一个解决办法，以消除 2019 年 12 月 31 日之后特区不间断供电面临的风险。因此，10 月 4 日，布尔奇科特区有关当局与塞族共和国电力公司就特区 2020 年的供电达成协议，确定该公司是最有利的供应方。这一协议在法定期限内达成，比往年早得多，这

一点值得赞扬。然而，确保特区的长期、可预测和可靠供电仍然是一个挑战，在下个报告期内仍将是高级代表办事处的重点。

40. 鉴于私营部门的增长对布尔奇科特区的发展和繁荣至关重要，监督员与特区领导和商业界合作，力求改进投资立法和商业支持程序，以营造有利于商业的环境。

41. 虽然布尔奇科特区领导在本报告所述期间采取的步骤对于加强特区的稳定和可持续性这一最终目标至关重要，但人们仍然担心，在这些和其他事项上取得的进展可能被用作政治筹码，特别是随着 2020 年地方选举的临近。令人关切的是，该国其他地区的紧张局势可能蔓延到特区，而波斯尼亚和黑塞哥维那出现的一些趋势和最近各方发表的声明，包括多迪克先生的声明，也对特区构成挑战。

42. 9 月份，布尔奇科特区仲裁庭首席仲裁员、美利坚共和国大使克林特·威廉森访问了波斯尼亚和黑塞哥维那，并在布尔奇科特区监督员的陪同下，在特区与特区当局会晤，在萨拉热窝与波斯尼亚和黑塞哥维那主席团成员和波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院会晤。威廉森先生重申，根据《和平总框架协议协定》附件 2 涵盖的最终裁定条款，仲裁庭的管辖权将继续存在，直至监督员经高级代表批准通知仲裁庭，关闭仲裁庭的条件已经满足。

#### 4. 财政可持续性

43. 根据我的任务，包括我的协调责任，高级代表办事处继续跟踪、分析和报告波斯尼亚和黑塞哥维那财政可持续性方面的发展情况和立法行动。财政可持续性是政府长期维持可信的收入水平和履行义务的能力，是在各级顺利开展治理的关键。高级代表办事处在这一领域的活动包括监测并向和平执行理事会指导委员会报告波斯尼亚和黑塞哥维那间接税务局理事会(高级代表办事处是其中唯一的国际社会代表)以及波斯尼亚和黑塞哥维那财政委员会的活动。

44. 这两个机构的发展情况令人关切，因为它们可能对各级政府确保机构不受阻碍地运作和履行宪法和法律义务的能力产生影响。

45. 企图破坏单一间接税制度及其国家一级的体制结构，宣布塞族共和国可能退出实体之间订立的将间接税收责任移交给国家的协议，以及国家机构的财政不确定性，表明波斯尼亚和黑塞哥维那在《和平总框架协议协定》之后所实施的最重要改革之一出现了严重倒退，而国家机构的财政不确定性不仅是因为国家预算长期冻结(这一点直接影响了国家机构充分履行所有义务包括国际义务的业绩和能力)，也是因为出于断绝国家一级机构资源的政治企图而不予提供资金。这种趋势直接破坏波斯尼亚和黑塞哥维那的财政稳定和可持续性，如果要在实现第四个目标即财政可持续性方面取得进展，就必须扭转这种趋势。

46. 波斯尼亚和黑塞哥维那财政委员会是被独立社会民主人士联盟挟持作为筹码的国家级机构之一，该机构中的塞族共和国代表(其总理和财政部长)已表示，在任命独立社会民主人士联盟候选人担任波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议主席之前，他们不会出席财政委员会的会议。因此，财政委员会在本报告所述期间没

有举行任何会议，因此未能在 5 月最后期限之前通过 2020-2022 年期间财政平衡和政策总体框架，而该框架是编制和通过 2020 年预算的基础。

47. 在本报告所述期间，斯尼亚和黑塞哥维那间接税务局理事会举行了四次会议（5 月 8 日、6 月 21 日、7 月 24 日和 9 月 23 日），但没有取得显著成果。除了处理其职权范围内的一些技术问题外，理事会没有就任何长期未清义务达成协议。自 2008 年以来的总共 44 个季度中，只有 13 个季度进行了实体收入分配系数调整(29.5%)，而自 2012 年以来累计的实体间债务已逾 7 000 万可兑换马尔卡。由于不遵守要求季度系数调整和半年期债务结算的理事会条例，继续给实体间关系造成负担。这一点明显可见于 8 月 5 日塞族共和国就联邦未偿债务 3 450 万可兑换马尔卡及其相应利息对联邦提起的诉讼，以及 9 月 5 日联邦政府宣布就塞族共和国未偿债务 3 190 万可兑换马尔卡及其相应利息对塞族共和国提起的诉讼。

48. 更令人关切的是，实体纠纷对单一间接税制度及其国家一级体制结构不受阻碍的运作造成了负面影响。举例说明，塞族共和国就 2009 年和 2010 年联邦欠塞族共和国的债务所造成的损害对波斯尼亚和黑塞哥维那间接税务局提起诉讼（2011 年结案），在 2015 年波斯尼亚和黑塞哥维那法院做出有利于塞族共和国的裁决后，塞族共和国试图对间接税务局管理的公共收入账户/单一账户收入强制执行这些损害赔偿。其后果(因法院几次暂停执行举动而有所减轻，最近一次是暂停至 2020 年 3 月 11 日)包括对联邦、塞族共和国和布尔奇科特区以及增值税退款领取人和海关保险储户等所有收入受益人造成财政损害，而这些后果再次被归咎于作为系统运营方的间接税务局，并向间接税务局索赔。此外，这一先例还为今后实体就共同债务以及因执行这些债务而造成的经济损失对间接税务局提起诉讼打开了大门。

49. 这些趋势最终产生了政治后果，因为它们削弱了国家一级体系，导致对其正常运作缺乏信任，这些趋势还被利用，成为类似塞族共和国威胁退出间接税收责任移交协议的进一步挑战的借口。

## 5. 巩固法治：《波斯尼亚和黑塞哥维那外国人法》和《波斯尼亚和黑塞哥维那庇护法》

50. 我的办事处继续支持和协助波斯尼亚和黑塞哥维那当局执行 2015 年《波斯尼亚和黑塞哥维那外国人法》和 2016 年《波斯尼亚和黑塞哥维那庇护法》。

## 6. 反腐败工作

51. 联邦关于设立特别检察官和法院部门打击腐败和有组织犯罪的立法在 2014 年获得通过，但仍未得到执行。

52. 2019 年 6 月，波斯尼亚和黑塞哥维那高级司法和检察委员会纪律小组驳回了对该委员会主席的纪律投诉，并解释说该委员会的主席和副主席不承担纪律责任，这样实际上将这些司法官员置于法律之上。该投诉涉及一起据称贿赂案，发生在该委员会主席与一名寻求加快其法律诉讼的普通公民在咖啡馆会见之后，会见的音频和视频已向媒体公布。

53. 由于法律并不排除波斯尼亚和黑塞哥维那高级司法和检察委员会主席和副主席的纪律责任，免除其责任的决定引起波斯尼亚和黑塞哥维那公众和国际社会的强烈反应，这突出表明迫切需要提高该委员会的标准，因为负责任命和惩戒法官和检察官的机构的领导应该符合最高道德和专业标准。

54. 波斯尼亚和黑塞哥维那高级司法和检察委员会内部最近发生的此类事件(包括明显的利益冲突，剔除排名最高的候选人而引起争议的法官任命，以及该委员会纪律机构缺乏独立性，在该委员会自身之外没有任何法律纠正办法)应促使对该委员会的运作规则进行彻底修改。

## 7. 战争罪案件

55. 欧洲安全与合作组织 2019 年 6 月就波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室战争罪案件管理情况发布报告，指出了持续存在的缺陷、国家一级战争罪案件定罪率降低、案件支离破碎以及受害者再度遭受创伤等问题，该报告的结论是，检察官办公室将无法按照波斯尼亚和黑塞哥维那战争罪起诉战略的设想不迟于 2023 年完成战争罪案件的审理工作。

## D. 《和平总框架协议》面临的挑战

### 1. 波斯尼亚和黑塞哥维那主权和领土完整面临挑战

56. 在本报告所述期间，挑战波斯尼亚和黑塞哥维那主权和领土完整的言论仍在继续，多迪克先生仍然是最频繁发布此类言论的人士。<sup>3</sup>

57. 和平执行理事会指导委员会一再呼吁各方不要采取分裂行动和发表分裂言辞，重申其致力于维护波斯尼亚和黑塞哥维那作为由两个实体组成的单一主权国家的领土完整和基本结构，还重申不会重新绘制波斯尼亚和黑塞哥维那版图。

### 2. 威胁退出现有《责任移交协议》

58. 如本报告所述，经过国际社会多年的努力和投资，在执行《和平总框架协议》的过程中签署了在国防、间接税、高级司法和检察委员会相关事项方面从实体向国家依法移交权力的协议，而塞族共和国却不断威胁退出现有协议，目的就是破坏波斯尼亚和黑塞哥维那政治和经济稳定、法治、波斯尼亚和黑塞哥维那国防系统等方面的进展。

59. 这种举动代表了塞族共和国长期一贯的政策，即破坏波斯尼亚和黑塞哥维那国家主权及其关键机构，而这些机构对行使波斯尼亚和黑塞哥维那国家宪法责任而言是不可或缺的。无可否认，挑战国家权力、破坏并威胁退出维护整个国家稳定的国家级机构，是塞族共和国一贯的套路。

<sup>3</sup> “[塞族共和国]将保卫和保障自己，并通过政治进程实现独立。”多迪克先生发表的讲话，2019 年 10 月 1 日，alo.rs 的访谈。

### 3. 塞族共和国关于军事中立的立场

60. 如前所述，塞族共和国于 2017 年 10 月通过决议，宣布塞族共和国“军事中立”，而不顾《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》规定波斯尼亚和黑塞哥维那国家对外交政策拥有专属权力，也不顾波斯尼亚和黑塞哥维那主席团和其他机构此前已经就这一问题通过了决定。外交政策和国防事务是国家权力，不属于实体的职责范围。然而，现在塞族共和国援引该决议为依据，拒绝把在塞族共和国境内的潜在国防财产登记到波斯尼亚和黑塞哥维那的所有权下，并拒绝向北约提交波斯尼亚和黑塞哥维那年度国家方案。该决议实际上是被用于阻挠关键进程，直接对《和平总框架协定》若干基本方面提出挑战，包括波斯尼亚和黑塞哥维那的宪法秩序及其主权。

### 4. 关于战争罪的言论

61. 仇恨言论、美化战犯、修改或否认灭绝种族(国际司法机构对此已有调查结论)的言论在政治话语中很常见。种族身份政治是波斯尼亚和黑塞哥维那冲突的根源，现在再次冒头，成为公职人员手里的政治工具。

62. 民族主义领导人继续推行战时政策，同时否认“他们一方”犯下的战争罪行，美化被定罪的战犯，各执一方领导纪念活动，延续集体受害者的概念，忽视或淡化对他人痛苦和损失的同情怜悯。在停止敌对行动近四分之一世纪之后，官员、公众人物和媒体组织越来越多地对起诉应对 1991 年以来前南斯拉夫境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者的国际法庭、国际法院、刑事法庭余留事项国际处理机制的裁决提出质疑。

63. 塞族共和国高级政治人物继续否认和淡化已经由两个国际法庭和国内法院证实的在斯雷布雷尼察犯下的灭绝种族罪行，<sup>4</sup> 拒绝接受国际法院对战争罪案件的判决和调查结论。2004 年塞族共和国政府就斯雷布雷尼察事件发布的报告正式承认塞族共和国军队和警察部队参与了 1995 年 7 月在斯雷布雷尼察发生的事件，而 2018 年 8 月却撤销了这份报告，突显了解进程在过去几年中退步的程度。

64. 在这方面，需要制定国家立法，解决否认灭绝种族和以战犯的名字命名公共建筑和其他空间来纪念战犯和其他有争议的人物的问题，波斯尼亚和黑塞哥维那议会在恢复工作时应将此作为优先事项。正如欧洲联盟委员会在关于波斯尼亚和黑塞哥维那申请加入欧洲联盟的意见中指出的：“修正主义和否认灭绝种族违背了最基本的欧洲价值观。”

---

<sup>4</sup> “他们利用斯雷布雷尼察制造了一个神话，用来建立波什尼亚克民族认同。正如塞尔维亚人有科索沃神话一样，他们也在制造一个斯雷布雷尼察神话，因为每个有分量的民族都有神话。这我能理解。”多迪克先生发表的讲话，2019 年 7 月 12 日，萨拉热窝电台。

65. 民主行动党主席巴基尔·伊泽特贝戈维奇在9月的党代会上发表讲话，谴责波斯尼亚和黑塞哥维那司法机构控告和起诉战时波斯尼亚和黑塞哥维那共和国的几名前军队和警察官员，声称这是阴谋在交战各派间“划等号”。<sup>5</sup>

66. 8月，组成克族人民议会的克族政党举行黑塞哥-波斯那克族共和国宣布成立26周年的纪念活动。这是战争时期波斯尼亚和黑塞哥维那境内的克族准国家，其六名领导人被前南斯拉夫问题国际法庭判定为“共同犯罪集团”的一部分。<sup>6</sup> 波斯尼亚和黑塞哥维那克族人民议会主席/波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟主席德拉甘·乔维奇在此次周年纪念活动上发表讲话，颂扬了黑塞哥-波斯那克族共和国。<sup>7</sup>

67. 令人不安的是，高级政治人物和社会某些阶层不能接受过去，继续否认国际法院的判决和国内法院对战争罪的严肃起诉。这种态度极大地阻碍了该国实现持久和解的前景。

### 三. 波斯尼亚和黑塞哥维那国家级机构

#### A. 波斯尼亚和黑塞哥维那主席团

68. 波斯尼亚和黑塞哥维那主席团成员多迪克先生(独立社会民主人士联盟)、科姆希奇先生(民主阵线)、扎费罗维奇先生(民主行动党)继续会晤并履行职责。尽管存在分歧，而且由于在组建国家一级当局问题上缺乏政治共识而造成持续的政治危机，但主席团在本报告所述期间仍设法举行了五届常会，还举行了次数未公布的紧急会议或特别会议(这些会议没有宣布，也未记录在案)。主席团就一些重要问题达成了一致意见，包括加入欧洲联盟问题、与《继承问题协定》有关的问题(包括波斯尼亚和黑塞哥维那在克罗地亚的财产)以及通过其职权范围内的各种工作文件。

<sup>5</sup> “[Atif] Dudakovic、[Sakib] Mahmuljin、[Ramiz] DrekoVIC、[Ahmet] Sejdic、[Naser] Oric、[Dragan] Vikić、[Jusuf] Pusić，这些只是部分遭受司法迫害的保卫者的名字。这样做的目的显然是抹黑波斯尼亚和黑塞哥维那共和国各军团杰出的指挥官们和内政部，从而证明战争各方都做了同样的事情，证明各方之间并没有多大的不同。”波斯尼亚和黑塞哥维那民族院发言人/民主行动党主席巴基尔·伊泽特贝戈维奇，民主行动党党代会，2019年9月14日，萨拉热窝。

<sup>6</sup> “据调查，该[共同犯罪集团]的成员实施了一整套制度来驱逐[黑塞哥-波斯那]克族共和国的穆斯林人口。这套制度包括范围广泛的各种罪行：驱逐、拘留平民；在袭击中杀人和破坏财产；在驱逐行动中虐待居民、破坏财产；[波斯尼亚克族军]拘留中心虐待被羁押人、监禁条件极其恶劣；让被羁押人上前线当劳工或作人肉盾牌；将获释的被羁押人及其家人递解到其他地区。审判分庭裁定是[波斯尼亚克族军]的军事和政治人员有组织地实施了这些暴力行为，其受害人数以千计。”前南斯拉夫问题国际法庭对 Prlić 等人案的判决摘要，2017年11月29日。可查阅 <https://www.icty.org/case/prlic>。

<sup>7</sup> “我们成立[黑塞哥-波斯那克族共和国]也就等于成立了波斯尼亚和黑塞哥维那，因为《宪法》和《代顿和平协定》所定义的所有要素，包括选民地位、平等待遇等等，都只是与[黑塞哥-波斯那克族共和国]相等的替代物而已。”克族国民议会主席/波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟主席德拉甘·乔维奇发表的讲话，2019年8月28日，黑塞哥-波斯那克族共和国宣布成立26周年纪念活动。

69. 多迪克先生担任主席团主席至 7 月 20 日，按照每八个月定期轮换一次的规定由科姆希奇先生接任。科姆希奇先生宣布其短期优先事项是通过 2019 年波斯尼亚和黑塞哥维那国家预算、任命波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议候任主席、向北约提交年度国家方案。果不其然，主席团内部对于向北约提交波斯尼亚和黑塞哥维那年度国家方案一事发生了争执，因为科姆希奇先生和扎费罗维奇先生试图让主席团以协商一致方式投票支持提交年度国家方案，从而对此事承担责任，但没有成功。

70. 主席团联合参加了西巴尔干国家领导人在地拉那举行的布尔多-布里朱尼倡议首脑会议，并于 5 月对土耳其进行了正式访问，10 月与塞尔维亚总统和土耳其总统在贝尔格莱德举行了三方首脑会议，同时为萨拉热窝-贝尔格莱德公路举行了开工仪式。主席团还于 7 月主办了东南欧合作进程首脑会议。主席团成员(一人或两人)在美国正式出席了联合国大会，并正式访问了大不列颠及北爱尔兰联合王国、俄罗斯联邦、梵蒂冈。然而，这种访问经常引起争议，因为出访的主席团成员有时发表与主席团其他成员意见不一致的声明，而主席团其他成员则质疑这些声明和访问本身的“官方”性质。

71. 7 月，主席团通过结论，呼吁克罗地亚停止修建横跨波斯尼亚和黑塞哥维那内乌姆-克莱克湾的佩列沙克大桥。这座大桥的修建几年来一直处在争议中，因为 1999 年就波斯尼亚和黑塞哥维那与克罗地亚的国界签订的条约从未得到两国的批准。部分原因是没有确定海上标界，而海上标界可能影响到波斯尼亚和黑塞哥维那进入国际水域的通道。多迪克先生投票反对这一结论，并援引了“重要实体利益”保护机制，宣布该结论危害到塞族共和国的利益。塞族共和国支持多迪克先生的援引，从而阻止了主席团的结论生效。

72. 7 月早些时候，主席团在多迪克投反对票的情况下通过了 2019 年国家预算。多迪克先生立即宣布将在波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会阻挡主席团通过的预算，不会让其在任命新波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议之前获得通过。

73. 主席团试图解决波斯尼亚和黑塞哥维那的移民危机，于 7 月宣布波斯尼亚和黑塞哥维那不能成为移民基地，责成波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议提交解决危机的全面行动计划，并宣布与黑山和塞尔维亚进行会谈，讨论这些国家向波斯尼亚和黑塞哥维那非法移民的问题。然而，主席团未能就解决移民危机的几项提议达成一致，其中包括在移民流入最多的边境地区(主要是与黑山和塞尔维亚接壤的东部边境)部署波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队、在波斯尼亚和黑塞哥维那各地组织临时移民中心、制定实体警察部队和波斯尼亚和黑塞哥维那边境警察协调行动办法。

## B. 波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议

74. 由于新的部长会议任命未果，上一任期的部长会议继续举行了次数不多的会议，包括六次常会和七次紧急会议。部长会议工作的侧重点是波斯尼亚和黑塞哥维那的移民危机、欧洲联盟问题、国际条约的批准、基础设施项目、食品安全、

公共行政、对部长会议各种工作资料、报告等文件的处理。部长会议只通过了一项立法，修订了《波斯尼亚和黑塞哥维那国家援助法》。

75. 2019 年国家预算的缺位迫使部长会议每季度一次就政府机构临时融资通过决定，最近一次是在 2019 年 10 月通过第四季度的决定。

76. 部长会议通过了几项战略和行动计划，包括《2020-2022 年期间公共投资方案草案》、《2018-2021 期间年中期债务管理战略》、《为向公众通报欧洲联盟一体化信息而实施传播战略的行动计划》、《2019-2023 年期间综合核安全计划》。

77. 7 月，部长会议参加了在波兰举行的柏林进程西巴尔干国家首脑会议。

### C. 波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会

78. 波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会的工作仍然受该国政治危机的困扰，因为独立社会民主人士联盟代表要求以新部长会议组阁成功作为建立议会委员会等工作机构的条件，从而有效地阻止议会大会开展工作。波斯尼亚和黑塞哥维那代表院和波斯尼亚和黑塞哥维那民族院除了 2018 年底和 2019 年早些时候开会选举议会领导人外，没有举行常会。

79. 波斯尼亚和黑塞哥维那代表院试图举行两次紧急会议，但仅成功一次，即反对党在 6 月召开会议，会上代表们要求波斯尼亚和黑塞哥维那高级司法和检察委员会所有成员辞职。波斯尼亚和黑塞哥维那民族院试图举行一次紧急会议，但没有成功。

80. 阻碍波斯尼亚和黑塞哥维那立法当局的工作不仅破坏了该国颁布立法的能力，也破坏了该国履行国际义务的能力。尽管欧洲委员会多次提出要求，但波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会仍未能任命代表团出席 6 月的欧洲委员会会议大会。波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会代表已沦为接待客人和外国代表团的外交礼宾人员。

81. 几十项立法提案仍有待波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会审议，其中最重要的是 2019 年国家预算和支持基础设施发展的众多国际金融协定，总额高达 10 亿欧元。

## 四. 波斯尼亚和黑塞哥维那联邦

82. 自 2018 年举行大选以来一直未任命新的联邦政府，因此上一任期的联邦政府继续全力工作，在本报告所述期间举行了 20 次常会和六次特别会议。联邦议会两院也举行了很少几次会议，其中联邦代表院举行了三次常会和三次特别会议，联邦民族院举行了两次常会和一次特别会议。立法方面基本上没有什么结果，只通过了四项现行法律修正案和一项新法律。

83. 联邦议会两院各事务委员会人员均任命不齐。如以往报告所述，联邦代表院自 2 月成立以来，一直未能任命塞族副议长，部分原因是塞族核心小组存在政治分歧，该分歧也使核心小组未能选出其主席。未能选出主席并不妨碍核心小组三

分之二的成员援引“重要国家利益”机制，但未能选出塞族副议长确实却妨碍了该核心小组使用所有保护机制。7月，议会多数派重组导致重新任命联邦代表院事务委员会，其中没有任命塞族副议长。

#### 1. 联邦宪法法院的重要国家利益分庭无法工作

84. 自2016年以来，联邦宪法法院几位法官先后退休。该法院需要九名法官，目前只有五名。所有五名法官必须都出席才能达到法定人数，并且必须以协商一致方式做出决定。此外，法院的重要国家利益分庭只剩下四名现任法官，无法开庭。根据《联邦宪法》，重要国家利益分庭由七名成员组成，每个组成民族各两名，其他民族各一名。由于缺少三名成员(每个组成民族各一名)，未达到法定人数。重要国家利益分庭无法在其管辖范围内行使职能并作出决定，直接影响到州议会和联邦民族院的决策进程。目前有几个重要国家利益案件有待该分庭裁决。

85. 9月，波斯尼亚和黑塞哥维那高级司法和检察委员会通过最终候选人名单，以接替四名退休法官中三名法官的职位。随后，联邦宪法法院向波斯尼亚和黑塞哥维那高级司法和检察委员会提交了关于候选人的书面意见，之后该委员会将向联邦总统提交候选人提案，以进行提名和任命程序。根据《联邦宪法》，宪法法院法官由联邦总统在副总统的同意下提名，须经联邦民族院多数出席和投票成员批准后方可任命。

#### 2. 联邦代表院对拟议塞族共和国后备警察的反应

86. 5月14日，联邦代表院在没有波斯尼亚和黑塞哥维那波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟和克族人民议会代表在场的情况下，通过了与《塞族共和国警察和内务法》拟议修正案有关的结论，规定建立塞族共和国后备警察部队。联邦代表院要求国际社会(主要是高级代表办事处)停止进一步为通过修正案而开展活动，指出这些修正案破坏安全并引起公民的关切。联邦代表院还敦促联邦政府和州政府为其警察部队配备充足的人员和装备，确保联邦领土的总体安全。6月9日，联邦内政部长Aljosa Campara(民主行动党)宣布内政部正在准备修订现行联邦法律，规定在该实体中设立后备警察部队。当月晚些时候，塞族共和国撤回修正案，内政部也停止了进一步起草修正案。

#### 3. 莫斯塔尔地方选举没有进展

87. 负责政党2019年没有为就颁布《波斯尼亚和黑塞哥维那选举法》修正案达成协议而展开认真讨论。这样一项修正案将规范莫斯塔尔市的地方选举，而该市自2008年以来一直没有举行过地方选举。我敦促各方启动谈判，最终解决这一问题，使莫斯塔尔公民能够像该国其他地方的公民一样，享有选举当地领导人和参加选举的民主权利。

#### 4. 联邦各州宪法平等对待塞族人

88. 高级代表2002年做出决定，为在总体上执行波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院关于各组成民族相互平等的裁定而颁布《联邦宪法》修正案，其中认定联邦三个组成民族一律平等，联邦的官方语言为波斯尼亚语、克罗地亚语、塞尔维亚语，

官方文字为拉丁语和西里尔语。各州仍有义务使其宪法与《联邦宪法》保持一致。联邦宪法法院于 2018 年裁定，波萨维纳州、黑塞哥维那-内雷特瓦州、西黑塞哥维那州宪法的若干条款在这方面不符合《联邦宪法》，并命令这些州的议会相应修订各自宪法，但这些州都还没有修订。

89. 我继续敦促波萨维纳、黑塞哥维那-内雷特瓦、西黑塞哥维那各州当局确保各自宪法符合《联邦宪法》的有关规定，即：三个组成民族(特别是塞族人)一律平等、采用三种官方语言、将西里尔语作为两种官方文字之一。

## 五. 塞族共和国

90. 独立社会民主人士联盟继续领导塞族共和国执政联盟，其伙伴为上一任期执政联盟成员民主民族联盟和塞族共和国社会党，此外还有塞族联合党、人民民主运动和最近成立的民主联合反对派。塞族共和国政府在拉多万·维斯科维奇总理(独立社会民主人士联盟)领导下定期举行了会议。根据现有资料，塞族共和国国民议会举行了三次常会和两次特别会议，通过了九项新法律和 27 套现行法律修正案。

91. 9 月，为了报复《民主行动党宣言》将建立“波斯尼亚和黑塞哥维那共和国”列为政治目标的举动，独立社会民主人士联盟领导的塞族共和国国民议会多数党发起罢免塞族共和国国民议会波族副议长 Senad Bratic(民主行动党)的行动。尽管 Bratic 先生在专门为罢免他而安排的会议举行之前提交了辞呈，但塞族共和国国民议会仍继续对他实行了罢免。

92. 塞族共和国当局已采取措施限制塞族共和国反对派和公民的集会自由。6 月，塞族共和国国民议会的反对派代表要求塞族共和国警方签发许可证，准许他们就其所说的警方镇压“为 David 伸张正义”团体成员一事进行抗议。2018 年 3 月，21 岁的学生 David Dragicevic 在巴尼亚卢卡神秘死亡。该团体就此事抗议了 18 个月，声称这一事件是警方的阴谋。警方签发了许可证，但只准许在远离市中心的一个地点举行抗议活动。塞族共和国警方于 2018 年底驱散了每天在巴尼亚卢卡主广场举行的抗议活动，自那以后没有再允许在主广场举行任何抗议活动。

93. 塞族共和国警方继续向“为 David 伸张正义”活动人士施压和进行恐吓。6 月，警方命令这些活动人士离开救世主基督教堂的墓地，并强行逮捕了一名 66 岁的波斯尼亚和黑塞哥维那裔瑞典人。此人当时正在与一名抗议者交谈。在抗议活动持续数月后，巴尼亚卢卡检察官办公室于 2018 年宣布已对 David Dragicevic 的死亡展开调查，但到目前为止没有就此案提出任何起诉，也没有披露任何调查结果。

94. 6 月 27 日，塞族共和国国民议会在相当大的国际压力之下通过了《警察和内务法改革和修正法》，删除了关于建立塞族共和国后备警察部队的有争议条款。同时，塞族共和国内政部长宣布塞族共和国将代之以设立武警部队，而且塞族共和国政府同意为建立武警部队修改内政部规则。9 月 24 日，塞族共和国举行仪式，成立了由内政部前支助部队组成的塞族共和国武警部队。

## 1. 斯雷布雷尼察事件调查委员会和萨拉热窝事件调查委员会

95. 如前所述，塞族共和国政府 2019 年早些时候任命了委员会，负责调查 1992 年至 1995 年在斯雷布雷尼察和萨拉热窝发生的事件。此举是为了履行塞族共和国国民议会在 2018 年 8 月 14 日结论中向塞族共和国政府提出的一项要求，即：撤销其 2004 年发布的斯雷布雷尼察报告(政府在报告中承认塞族共和国军队和警察部队参与了 1995 年 7 月在斯雷布雷尼察发生的事件)，并设立独立的国际委员会对整个战争时期斯雷布雷尼察和萨拉热窝的情况展开调查。这些委员会在本报告所述期间继续开展工作，然而决定在工作完成之前不分享信息。

96. 和平执行理事会指导委员会(不包括俄罗斯)2019 年 6 月 18 日发布公报，对塞族共和国政府决定设立斯雷布雷尼察委员会以及就这一问题发表修正主义言论表示遗憾，并回顾 1995 年 7 月在斯雷布雷尼察发生的事件已被国际法庭和国内法院最终定性为灭绝种族事件。

## 2. 不与高级代表合作

97. 《和平总框架协议》第九条及附件 10 责成波斯尼亚和黑塞哥维那所有当局与高级代表充分合作，但塞族共和国政府仍然拒绝按此规定向我的办事处提供查阅正式资料和文件的权力。和平执行理事会指导委员会一再呼吁塞族共和国当局履行这方面的义务，但迄今没有产生任何影响。塞族共和国政府拒绝提供高级代表办事处所要求资料和文件的行为与塞族共和国经常声称其尊重《和平总框架协议》条文的说法背道而驰。

## 六. 公安和执法，包括情报部门改革

98. 对警务进行不当政治干涉的做法由来已久而且没有减少。

99. 5 月，泽尼察-多博伊州当局通过对《内部事务法》的修改，因为联盟政治方面的原因将单独警务预算推迟到 2020 财政年度执行。

100. 6 月，萨拉热窝州当局通过对警务法的修改。这些修改倍受争议，萨拉热窝州警察联合会和一个政府联盟伙伴认为，这些修改允许对专业警务进行不当政治干涉，因此不可接受。8 月，萨拉热窝州政府任命了一名新警务专员。

101. 波萨维纳州当局由于正在审理一桩诉讼案，所以着手删除警察法中一项规定的立法时间有所延迟。2007 年安全理事会主席就前联合国国际警察工作队所拒绝认证警察人员一事来信，要求列入该项规定。

102. 波斯那-波德里涅州政府于 8 月、州议会于 9 月在没有咨询警务专员的情况下通过了《警察法》草案，招致了当地警察联合会的批评。州议会于 7 月任命了监督警务专员工作的独立委员会，但现任独立委员会的任期尚未结束。

103. 黑塞哥维那-涅雷特瓦州前任警务专员的任期于 2018 年 10 月到期，但当局没有努力任命接替其职务的新警务专员，而且该州自 2017 年 3 月以来一直没有能履行职能的独立委员会。

104. 布尔奇科特区当局于 6 月通过对警务法的修改，包括加强了警察管理人员择优甄选程序。

105. 8 月 27 日，波斯尼亚和黑塞哥维那独立委员会公布职位空缺信息，以甄选国家调查保护局局长。独立委员会于 9 月从申请人中选出了 4 名候选人，并将于 10 月进行面试。该局现任局长的任期于 11 月结束。

106. 联邦独立委员会于 4 月完成了联邦警署署长的甄选程序，但联邦政府尚未完成任命程序。

107. 塞族共和国于 9 月宣布成立新的武警部队，由塞族共和国内政部前支援部队组成。这一动向令人担忧，应进一步监测。

## 七. 经济

108. 部长会议经济规划局 2019 年 8 月就 2019 年 1 月至 5 月期间宏观经济指标发布报告，指出波斯尼亚和黑塞哥维那的经济继续增长，估计 2019 年第一季度增长率为 2.3%。然而欧洲联盟统计局的数据显示，波斯尼亚和黑塞哥维那(和阿尔巴尼亚)2018 年的人均国内生产总值为地区最低，不足欧洲联盟平均水平的三分之一。与 2018 年相比，工业产值下降 5%，出口和进口分别增长 1.1%和 6.3%。通货膨胀率估计为 0.9%。与 2018 年相比，2019 年上半年的外国直接投资有超过 50%的大幅增长，但就绝对值而言波斯尼亚和黑塞哥维那仍落后于其他西巴尔干国家。

109. 行政失业率和实际失业率分别为 32.9%和 15.7%，表明失业率在持续下降。据可持续回返联盟估计，2019 年头 6 个月有多达 3 万人离开波斯尼亚和黑塞哥维那。人口流失日益严重可能是失业率下降的因素之一。

110. 尽管平均净工资(926 可兑换马尔卡)增加了 5.1%，平均养老金(402 可兑换马尔卡)增加了 4.4%，但截至 2019 年 5 月份的平均消费品篮子的价格为 2 039 可兑换马尔卡。这表明即使是稳定收入人群也是难以维持生计，而最低养老金(塞族共和国为 191.9 可兑换马尔卡，联邦为 371.8 可兑换马尔卡)领取者尤其如此。

111. 9 月，标准普尔评级公司确认波斯尼亚和黑塞哥维那的信用评级为“B”，评级展望为“正面”，今后如何调整评级取决于化解政治僵局、重启结构性改革的情况。

112. 评估认为银行部门总体稳定且流动性良好。联邦 15 家商业银行的利润共计增长 8 980 万可兑换马尔卡，增幅 3.7%，塞族共和国 8 家商业银行的利润共计下降 2 660 万可兑换马尔卡，降幅 3%。

113. 波斯尼亚和黑塞哥维那中央银行作为《和平总框架协议》规定的关键机构，对银行部门保持稳定发挥了支撑作用，不过该行在保持独立、明确职责、运作不受阻碍等方面仍持续面临挑战。最新的风险源于 6 月 19 日波斯尼亚和黑塞哥维那主席团决定在波斯尼亚和黑塞哥维那中央银行管理委员会两名成员的任期还

有两年才满的情况下解除其职务。这一决定由多迪克先生提议，获多数票通过。该两名管理委员会成员被立即免职。

114. 由于波斯尼亚和黑塞哥维那主席团内部对多迪克先生建议的继任人选缺乏必要的支持，该 5 人制管理委员会只有达到最低法定人数的 3 人。

115. 波斯尼亚和黑塞哥维那法院于 7 月 19 日临时禁止在该院对管理委员会被免成员所提诉讼终审裁决前执行罢免波斯尼亚和黑塞哥维那中央银行管理委员会成员的决定，化解了这个眼前威胁。但是，法院上诉庭于 9 月接受了波斯尼亚和黑塞哥维那主席团针对该临时措施的上诉，意味着罢免该两名成员的决定具有效力，因此管理委员会再次只剩下 3 名成员。

## 1. 财政问题

116. 在本报告所述期间，偿债和每月经常预算付款没有延误，主要是因为间接税收持续增长(2019 年头 7 个月比 2018 年同期增长 6.84%)，另一个原因是继续借款，特别是在塞族共和国。在本报告所述期间，国际货币基金组织没有向波斯尼亚和黑塞哥维那发放任何资金。

117. 国家级机构在进入 2019 年第四季度时仍没有预算。部长会议 1 月份通过了 2019 年波斯尼亚和黑塞哥维那机构和国际义务预算，波斯尼亚和黑塞哥维那主席团在 7 月底通过了该预算(多迪克先生持不同意见)，但由于多迪克先生所属独立社会民主人士联盟代表阻挠议会工作，该进程在波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会仍然处于停滞状态。鉴于独立社会民主人士联盟对预算增加 2%(这是波斯尼亚和黑塞哥维那机构预算七年来首次增加)持反对意见，预算获得通过的可能性也并不确定。增加预算符合 2018 年 7 月波斯尼亚和黑塞哥维那财政委员会在塞族共和国总理和财政部长的支持下通过的 2019-2021 年期间财政平衡和政策总体框架，不会影响国家在间接税收中的份额(仍锁定在 2012 年的水平)。

118. 国家级机构由于没有 2019 年预算，不得不临时筹资，不仅限制了可用资金的数量，而且限制了开展活动的空间。国家级机构还因此易于受到政治动机的影响，例如波斯尼亚和黑塞哥维那波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟 6 月份利用程序性机制延迟通过 2019 年第三季度临时筹资决定。这种情况危及国家级机构在 6 月 30 日之后继续筹资和运作。20 000 多名雇员(大多数是国防和安全部门雇员)对此反应强烈。部长会议经过数次努力最终于 7 月下旬通过了 2019 年第三季度筹资决定，又于 10 月初通过了第四季度筹资决定。

119. 独立社会民主人士联盟在该联盟候选人获得部长会议主席职位任命之前阻挠波斯尼亚和黑塞哥维那财政委员会开展工作，使 2020-2022 年期间财政平衡和政策总体框架无法在 5 月份最后期限之前通过，增加了国家级机构的财务不确定性。该框架是编制和通过 2020 年预算的基础。

120. 在本报告所述期间，联邦保持了预算稳定。2019 年 1 月至 6 月期间汇总预算执行报告指出联邦各级政府的累计财务成果呈正值，共计 3.953 亿可兑换马尔

卡。7月，联邦议会重新平衡了2019年预算，主要是为了给执行《复员士兵及其家属权利法案》提供资金。该法案是在退伍军人再次提出要求后通过的。

121. 9月14日，塞族共和国财政部着手重新平衡2019年塞族共和国预算。该预算由塞族共和国国民议会于2018年12月23日通过，金额为32.56亿可兑换马尔卡。由于征收的公共收入有所增加，重新平衡预算是合理之举。预算的重新平衡须经塞族共和国国民议会通过。1月至7月的公共收入共计16亿可兑换马尔卡，比2018年同期增加5150万可兑换马尔卡。塞族共和国财政委员会指出，塞族共和国的主要经济挑战是国营企业人浮于事和陷入亏损、政府借款增加、卫生部门存在可持续性问题。

122. 部长会议9月19日通过波斯尼亚和黑塞哥维那截至2019年6月30日的公共债务信息报告，称波斯尼亚和黑塞哥维那公共债务共计111.5亿可兑换马尔卡，其中73.5%为外债，26.4%为内债。联邦和塞族共和国在公共债务总额中的份额分别为50.91%和47.97%。波斯尼亚和黑塞哥维那机构和布尔奇科特区的份额分别为0.65%和0.47%。与2018年年底相比，公共债务总额增加了5080万可兑换马尔卡(增幅0.46%)。据估计，波斯尼亚和黑塞哥维那的公共债务占国内生产总值的比重为31.4%。

## 2. 国际义务

123. 由于波斯尼亚和黑塞哥维那未能在能源共同体部长理事会于2018年11月29日规定的六个月期限内解决其长期违反《能源共同体条约》义务的问题，该理事会重新实施了针对波斯尼亚和黑塞哥维那的措施。两个实体对国家级天然气部门的监管范围和相应国家立法存在争议，从而制约了波斯尼亚和黑塞哥维那的履约能力。国家级天然气部门的监管缺失也助长了实体间争议，对波斯尼亚和黑塞哥维那不间断供气构成风险，例如塞族共和国的天然气公司10月初因与联邦的天然气公司发生争议而单方面切断了对联邦的天然气供应。尽管这一争议得到解决且没有造成严重后果，但表明该国在重大问题上是如何受制于政治行为的。

124. 塞族共和国在2019年头6个月扣缴了向波斯尼亚和黑塞哥维那国营铁路公司支付的款项后，最近清偿了1月至8月期间三分之一的债务。虽然塞族共和国完全履行了2018年的付款义务，但其在2016年和2017年扣下的波斯尼亚和黑塞哥维那国营铁路公司的款项相当于塞族共和国一年的预算缴款。塞族共和国实施单方面削减使资金具有不确定性，使这一根据《和平总框架协定》附件九设立的唯一国家级公司在运作不受阻碍方面有风险。此事之所以重要，还因为塞族共和国政府仍坚持2017年3月16日所作结论，要求塞族共和国运输和通信部着手审查联邦与塞族共和国关于建立联合公共铁路公司作为运输公司一部分的协定。

125. 联邦内部以及联邦与塞族共和国之间对国家级电力传输公司的管理人员任命存在争议，影响了该公司的顺利运作。整个管理团队和管理委员会的任期已然期满，但其继任者的任命却未获支持。虽然所有公职人员在被替换之前都有履职尽责的权利和义务，但他们避免对包括输电网必要投资在内的事项作出决策。

这不仅对波斯尼亚和黑塞哥维那的电力供应构成风险，还为针对输电公司提出政治上的挑战提供了借口。输电公司是根据 2004 年《波斯尼亚和黑塞哥维那电力传输公司成立法案》成立的，而该《法案》系由波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会按照《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》第三.(5)(b)条，在 2003 年 6 月 2 日两个实体就输电公司和独立系统运营商缔结协议后通过的。

## 八. 难民和流离失所者的回返

126. 难民和流离失所者行使返回原有家园的权利仍然是执行《和平总框架协定》附件 7 的核心，其中要求各级主管机构在其领土上创造有利于难民和流离失所者自愿回返及和谐重返社会的政治、经济和社会条件，不偏惠任何特定群体。

127. 在几个回返者社区，教育仍是一个有争议的问题。尽管波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院 2016 年做出的裁定保障波什尼亚克族回返学童拥有将自己的语言称为“波什尼亚语”的权利，但塞族共和国当局仍然拒绝承认这项权利，而是选择性地适用塞族共和国宪法中的条款，其中将这种语言称为“波什尼亚克族的语言”，同时将其他两个组成民族的语言称为“塞尔维亚语”和“克罗地亚语”。

128. 联邦某些地区的塞族回返者父母继续要求在子女的教育中引入塞尔维亚语，但没有成功。

## 九. 媒体动态

129. 在本报告所述期间，波斯尼亚和黑塞哥维那记者联合会免费媒体求助热线登记了 21 起包括暴力攻击、威胁、口头恐吓、政治和经济施压、工作无保障在内的侵犯记者权利行为的案件。攻击记者行为变得更具伤害性，例如 RTVBN 的记者兼 *gerila.info* 门户网站的所有者弗拉迪米尔·科瓦切维奇在 2018 年 8 月遭到毒打。2019 年 7 月，巴尼亚卢卡区法院做出一审判决，以谋杀未遂罪判处其中 1 名攻击者四年监禁。攻击动机尚不清楚。

130. 针对波斯尼亚和黑塞哥维那记者联合会的关切，联邦众议院于 2019 年 4 月通过了该联合会所提倡议，其中呼吁通过《联邦刑法》修正案，将攻击记者界定为对官方执行公务人员的严重刑事犯罪。

131. 波斯尼亚和黑塞哥维那公共广播系统在履行相关立法所规定的法律义务方面未能取得进展。该机构理事会未能就可持续筹资达成共识。因此，广播电视税收仍然按照实体划分，征收的收入没有按照法律规定的比例分配。

132. 联邦议会早就应该任命联邦公共广播公司(波斯尼亚和黑塞哥维那联邦广播电视台)的理事会成员，但尚未取得任何进展。该广播电视台只有一名理事，任期于 2013 年 6 月期满。7 月 5 日，塞族共和国国民议会在塞族共和国广播电视台理事任期期满一年多以后终于公布了职位空缺通知。理事的甄选完全由实体议会负责，政治化程度很高。

133. 由于公共广播系统内的这种政治影响，本应引领数字化进程的公共广播公司未能登记负责最终完成这一进程的联合法律实体。6月，传播管理局决定打破僵局，为将多路复用C许可证授予商业运营商发布了招标文件。该许可证预计将不迟于10月底发放。

## 十. 欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那军事特派团

134. 欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那军事特派团(欧洲联盟部队)继续担负执勤任务，在支持波斯尼亚和黑塞哥维那努力维持安全和有保障的环境方面发挥着至关重要的作用。在这方面，我尤其感到关切的是，最近一些警察部队改组成越来越军事化的部队，如果再加上长管武器和其他军用级装备，将严重影响和动摇波斯尼亚和黑塞哥维那的安全和有保障环境。波斯尼亚和黑塞哥维那各当局安全工作的重中之重应该是加强波斯尼亚和黑塞哥维那所有执法机构的专业性、问责制、协调性。只有这样，警察才能服务于民，保障人民群众的人身安全和安保。

135. 有鉴于此，我认为监测波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队和警察机构的武器弹药库存是一项适当措施，可确保更好地了解情况，促进在高度分散化的执法和公安部门中建立信任。

## 十一. 高级代表办事处的未来

136. 和平执行理事会指导委员会的政治指导人员于2019年6月17日至18日在萨拉热窝举行会议，审查执行《和平总框架协议》的进展情况。他们在会上再次强调明确致力于维护波斯尼亚和黑塞哥维那的领土完整和主权，充分支持高级代表确保《和平总框架协议》得到尊重，并根据其附件10和安全理事会相关决议执行任务。各政治指导人员强调地方当局和机构在关闭高级代表办事处之前必须达到五个目标和两个条件。指导委员会下一次会议将于2019年12月3日和4日举行。

137. 从根本上讲，对高级代表办事处所需资源的评估必须以关于波斯尼亚和黑塞哥维那的政策考虑为基础。如本报告所指出，要推动使该国取得进展，显然还有相当多的工作要做。我的办公室在努力精简业务。在2002年的顶峰时期，高级代表办事处的预算为2500万欧元，工作人员约700人，当前预算为530万欧元，工作人员仅为92人。

138. 仅在我的任期内，预算就削减了53%，我的工作人员减少了58%以上。然而，尽管本机构的人员和资金大幅削减，但任务大体没变。由于预算逐渐削减，如果进一步削减人力财力，则极难做到不削弱核心专长和能力。鉴于今后的挑战，高级代表办事处必须保留有效能力，以减轻危及稳定的风险，推动取得不可逆转的进展。高级代表办事处的运作依赖于其人力资本、机构记忆、专门知识、持久的联系网络。对这样一个组织来说，工作人员缩减带来的风险更大。财政资源的削减只会雪上加霜。必须保持一个稳健有效的高级代表办事处，同时必须提供必要的政治和资金支持。

139. 如果没有适当水平的资源，将妨碍我履行授权的职责、执行《和平总框架协定》、达到关闭条件。这将不利于实现和平执行理事会指导委员会确立的最终目标，也不利于满足 2019 年欧洲联盟委员会就波斯尼亚和黑塞哥维那申请加入欧洲联盟发表的意见书提到的波斯尼亚和黑塞哥维那实现与欧洲联盟一体化所需的一个关键条件。

## 十二. 提交报告时间表

140. 本报告依循按安全理事会第 1031(1995)号决议要求定期提交报告并转递安全理事会这一惯例提交。如秘书长或安全理事会任何成员在任何时候需要更多信息，我随时乐于提供更多资料。下一次定期报告定于 2020 年 4 月提交联合国秘书长。

---