



安全理事会

Distr.: General
28 October 2020
Chinese
Original: English

2020年10月28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提交给我的《波斯尼亚和黑塞哥维那和平协定》执行情况第五十八次报告(见附件)。报告所述期间为2020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

2020年10月21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《波斯尼亚和黑塞哥维那和平总框架协定》附件10和1995年12月8日和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，谨转递高级代表的第五十八次报告。请将这份报告发给安理会成员审议为荷。

这是我自2009年3月26日就任波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表和欧洲联盟特别代表以来向秘书长提交的第二十四次定期报告。本报告所述期间为2020年4月16日至10月15日。

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

波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表

瓦伦丁·因兹科(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五十八次报告

摘要

本报告所述期间为 2020 年 4 月 16 日至 10 月 15 日。冠状病毒病(COVID-19)大流行在波斯尼亚和黑塞哥维那暴发已有 6 个多月，与其他地方一样，这一大流行病已成为“新常态”。该国当局放弃了大规模封锁措施，转而致力于提振经济，同时还为定于 2020 年 11 月 15 日举行的地方选举做准备，并应对疫情的突然暴发。这场大流行暴露了波斯尼亚和黑塞哥维那长期存在的问题，某些政客追求分裂的政治议程，损害了遏制病毒传播及其对经济影响的一致斗争。这场危机再次暴露了该国对国际援助的巨大依赖，这突显出某些民族主义政治精英未能将重点放在对该国公民真正重要的政策和问题上。简而言之，目前的危机表明，一些政客将重点放在使波斯尼亚和黑塞哥维那及其实体之一(联邦)功能失调上，导致该国对国际社会的经济和物质依赖程度增加，并助长金融、卫生和其他方面的脆弱性，给民众带来负面影响。

根据 2020 年扩大一揽子方案和西巴尔干经济投资计划，波斯尼亚和黑塞哥维那有资格获得欧洲联盟的援助。10 月份，作为该方案和计划的一部分，欧洲联盟委员会发布关于波斯尼亚和黑塞哥维那的报告。欧盟委员会认为，该国在履行欧洲联盟成员国义务的能力方面仍有工作要做，在大多数关键改革领域进展有限。波斯尼亚和黑塞哥维那的政治领导人继续一致公开表示支持该国加入欧洲联盟。对他们来说，这一评估应成为他们搁置分歧、实施前进所必需的改革的行动号召。

5 月 7 日，波斯尼亚和黑塞哥维那中央选举委员会宣布将于 2020 年 10 月 4 日举行地方选举。然而，由于塞族共和国内塞族人占多数的独立社会民主人士联盟和联邦内以克族占多数的克族民主联盟(波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟)这两个政党对中央选举委员会的选举和组成不满，地方选举的筹备活动没有获得必要的资金，该委员会被迫将日期推迟到 11 月 15 日。在组织选举的过程中，该委员会面临来自一些机构和(或)其负责人出于政治动机的多次阻挠。可以肯定的是，COVID-19 大流行将使选举的举行难上加难。尽管面临所有这些挑战，但该委员会成功地筹备了选举，努力降低选举舞弊的风险。我们支持该委员会在这方面的努力。

至少在一个关键的悬而未决的问题上取得了进展。6 月，波什尼亚克族占多数的民主行动党领导人巴基尔·伊泽特贝戈维奇和波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟领导人德拉甘·乔维奇签署了一项协议，修订《波斯尼亚和黑塞哥维那选举法》，以便能够自 2008 年以来首次在莫斯塔尔举行地方选举。如果没有国际社会的参与，不可能在这么多年后还取得这一里程碑式的成就。莫斯塔尔的选举将于 12 月 20 日举行。

随着《和平总框架协议》签署二十五周年的临近，希望参加地方选举的各政党能够利用这个机会，不是反思过去的战时，而是反思随后 25 年的和平，并向波斯尼亚和黑塞哥维那公民提出前瞻性纲领。不幸的是，我们没有看到足够积极的事态发展。即将到来的政治竞选时期甚至还没有正式开始，就已经再次充满分裂的负面言论，这加深了现有的分歧，使波斯尼亚和黑塞哥维那的和解变得越来越困难。在这种盯住过去不放的 political 环境下，性别平等等其他问题完全被搁置一边，这对于一个有志加入欧洲联盟的国家来说是不可接受的。

我特别关切波斯尼亚和黑塞哥维那政治领导人之间的关系，这种关系越来越敌对，而且没有成效。除其他问题外，继续存在分裂的威胁、国家和联邦一级的阻碍以及在某些立场上过于僵化，所有这些都无助于推动国家向前发展或改善公民的生活。

各方立场高度悬殊也妨碍该国有效应对由于越来越多难民和移民涌入该国试图过境进入欧洲联盟所涉及的安全和人道主义方面的问题。虽然联邦总的来说收容的难民和移民人数最多，但塞族共和国继续拒绝在其领土上建立收容中心，并积极将他们确认为难民或移民的个人运送到实体间边界线。国家一级当局设法遣返那些通过非正规途径抵达者，同时仍继续履行国际法和国内法规定的义务。

在波斯尼亚和黑塞哥维那进入另一个选举周期之际，我还必须再次指出，2018 年 10 月举行的大选的结果仍然没有得到充分落实。两年多来没有任命新的联邦政府，上一次获得授权的联邦政府以及前联邦总统和副总统仍在任职；黑塞哥维那-涅雷特瓦州和第 10 州的政府情况也是如此。此外，联邦总统继续阻止任命法官填补联邦宪法法院的空缺。

在即将举行的地方选举之后，选举事项仍将是一个令人关切的问题，因为各政党之间的争端继续阻碍执行早就应该执行的欧洲人权法院和波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院的重要裁决。这些问题以及欧洲安全与合作组织民主制度和人权办公室和反腐败国家集团的建议将继续成为下一次大选前各政党之间讨论的主要话题。对于那些突出表明各个执政党对波斯尼亚和黑塞哥维那现行宪法框架、包括波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院的裁决有着不同的、往往互不相容的理解的事项，他们将需要作出妥协。

现在，在波斯尼亚和黑塞哥维那抗击全球大流行病、同时又在努力维护和加强经济之际，当局比以往任何时候都必须更加信守承诺，建设一个不可逆转地走上欧洲-大西洋一体化之路的和平、有生存能力的国家。

我有责任报告，自《和平总框架协议》签署四分之一世纪以来，波斯尼亚和黑塞哥维那仍存在一些非常消极的政治倾向，有可能对和平与稳定构成严重威胁。在经过十年的积极重新融合后，该国形势发生了变化，各方政治力量试图使改革和进步发生逆转。有鉴于此，并由于它们所依仗的权力分享结构为阻碍关键机构的工作和决策提供了机会，特别是国家和联邦一级在许多方面都功能失调。遗憾的是，目前的政策存在一种倾向，就是滥用欧洲联盟一体化等积极进程，以实现政治目标。与此同时，政治领导人用各种手段操纵国际社会内部的分歧，包

括围绕高级代表办事处在波斯尼亚和黑塞哥维那的作用和存在以及根据《和平总框架协定》加入波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院的国际法官的驻任等问题的分歧，而这两个机构都有法律权力补救可能危及波斯尼亚和黑塞哥维那和平与稳定的行动和(或)危及波斯尼亚和黑塞哥维那宪法秩序的行动。

虽然国际社会的团结对于积极影响波斯尼亚和黑塞哥维那的局势至关重要，但在不断变化的全球和区域政治环境中，这种影响越来越难以实现。现在，比以往任何时候都更需要呼吁政治领导人以一个声音说话，搁置分歧，注重团结，面对此刻的共同挑战，以实现《和平总框架协定》中写到的“持久和平与稳定”。

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以来提交的第二十四次定期报告。报告叙述了为实现前几次报告所述目标方面取得的进展，介绍了实际事态发展，提供了相关引文以及我对《和平总框架协议》在我有责任维护该协定民事方面的关键领域得到执行程度的公正评估。

2. 我继续侧重于根据《和平总框架协议》附件 10 和安全理事会相关决议执行我的任务。为此，我继续鼓励波斯尼亚和黑塞哥维那当局在关闭高级代表办事处所需达到的五个目标和两个条件方面取得进展，这是全面遵守该协定的前提。当局必须继续注重全面遵守，否则就有可能使得为执行该协定而实施的改革进一步倒退。我的办事处还完全支持波斯尼亚和黑塞哥维那各机构通过的决定中所反映的波斯尼亚和黑塞哥维那融入欧洲联盟的愿望。

二. 最新政治情况

A. 总体政治环境

3. 尽管取得了一些可喜的进展，但该国的政治环境仍然存在许多问题。

4. 尽管宣布了 2020 年 10 月 4 日举行 143 个地方自治单位(市镇、市和布尔奇科特区)的地方选举，但在作出宣布的两周后，波斯尼亚和黑塞哥维那中央选举委员会被迫将日期推迟到 11 月 15 日，原因是国家一级当局对 2020 年国家预算存在政治争执——尽管国家有明确的义务在宣布选举后 15 天内为举行地方选举提供部分资金——导致没有为选举筹备活动提供必要的资金。围绕预算的持续政治算计，塞族共和国政党独立社会民主人士联盟对中央选举委员会成员的任命存在不满的问题，还有克族民主联盟(波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟)对此任命更加不满，导致国家预算直到 7 月 29 日才获得通过。该委员会曾警告，预算最迟应于 7 月 29 日通过，委员会才能如期开展组织选举所需的所有活动。

5. 预算的延迟通过是由波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟和独立社会民主人士联盟协调的，这是它们要求改变中央选举委员会组成的努力的一部分。今年 3 月，民主行动党与联邦政党民主阵线、塞族共和国的塞尔维亚民主党(塞族民主党)和民主进步党在波斯尼亚和黑塞哥维那代表院获得一定票数，可从塞族人中任命中央选举委员会两名新的委员，从波什尼亚克族人中重新任命两名委员。来自波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟和独立社会民主人士联盟所领导集团的代表指责民主行动党背叛了与他们的政治联盟，利用塞族共和国反对党来获得对该委员会的控制，因此在投票前退出了会议。代表们指控这违反了《波斯尼亚和黑塞哥维那选举法》规定的更换该委员会成员的程序。5 月 20 日，波斯尼亚和黑塞哥维那代表院通过决定，任命热利科·巴卡尔为该委员会克族成员，接替任期届满的成员斯捷潘·米基奇。巴卡尔先生是由民主阵线提出的人选，遭到波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟的强烈反对，后者的代表称他的任命是非法的。有关该委员会选举合法性的若干案件已提交波斯尼亚和黑塞哥维那国家法院审理，目前仍在等待裁决。

6. 4月28日,我致函中央选举委员会主席,对新当选的成员表示支持,并促请所有当局协助该委员会履行法律责任。在此期间,波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟和独立社会民主人士联盟继续对该委员会的组成进行口头攻击,经常称该机构是非法的。在这方面,我回顾和平执行理事会指导委员会2020年6月3日的公报,其中指导委员会(不包括俄罗斯联邦)支持中央选举委员会作为“一个由《波斯尼亚和黑塞哥维那选举法》规定工作任务的独立机构”开展的工作。我敦促波斯尼亚和黑塞哥维那当局支持中央选举委员会并遵守其决定。

7. 地方选举当然将在冠状病毒病(COVID-19)大流行的情况下举行。这迫使将参加竞选的政党重新考虑他们的竞选活动,许多政党选择增加在社交媒体上的宣传和挨家挨户拉票,而不是以往选举中的常态大型集会。考虑到竞选活动直到10月16日选举前30天才正式开始,竞选活动的实际结果仍有待观察。就疫情期间的投票而言,还有一些实际问题需要考虑,为此,中央选举委员会向地方当局发出了关于选举行为的指示,概述了必要的措施,并请他们提供个人防护装备。然而,到目前为止,一些地方当局还没有就他们是否能够满足条件并提供必要的设备作出回应。

8. 我必须对已经听到的各政党在竞选活动正式开始之前的一些言论表示严重关切,我遗憾地注意到,其中至少有一次一个政党在宣传片中使用族裔侮辱和陈规定型观念。在撰写本报告时,中央选举委员会审查了有问题的视频,并因其使用可能挑起或煽动暴力或传播仇恨语言,取消了该党的地方选举认证。我已表示支持该委员会决心制裁违反《选举法》的行为。

9. 民主行动党和波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟领导人6月签署了一份协议,以便能够在莫斯塔尔市举行选举,该协议还考虑修订莫斯塔尔市规约。此外,双方领导人签署了关于修订《波斯尼亚和黑塞哥维那选举法》原则的第二份协议。在该协议中,他们承诺执行关于消除选举进程中的不平等和歧视的有关法院裁决,并同意确保组成民族以及所有行政和政治级别的公民在波斯尼亚和黑塞哥维那主席团以及波斯尼亚和黑塞哥维那民族院和联邦民族院都享有合法的政治代表权。该协议规定,双方将在未来6个月内即在12月17日之前就必要的变革达成一致,并争取在2021年底之前在波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会通过这些变革。

10. 这项协议从一开始就存在问题,原因是双方对波斯尼亚和黑塞哥维那作为一个国家的愿景彼此对立,对该国《宪法》的解释也存在分歧,因此彼此的“合法代表权”概念完全不同。在这方面,波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟支持每个组成民族选举自己的代表的民族模式,而民主行动党支持将“合法代表权”延伸到“其他民族”和公民的模式。因此,每一方对他们实际同意的内容都有不同的解释。此外,波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟坚持认为通过《宪法》修正案的政治条件并不存在,将关于执行协议的讨论完全限制在通过《波斯尼亚和黑塞哥维那选举法》修正案的范围内。

11. 此外,“合法代表权”的概念本身很难与“塞迪奇和芬齐案”以及欧洲人权法院其他类似案件的执行相协调。在这方面,在9月29日至10月1日举行的第1383次会议上,欧洲委员会部长理事会通过了一项关于执行该法院对“塞迪奇和

芬齐案”的判决的决定，其中重申他们感到关切的是，尽管部长理事会一再呼吁，但波斯尼亚和黑塞哥维那当局和政治领导人尚未就《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》所需修正案的内容达成一致意见，并回顾，保留现行歧视性选举制度显然违反了《欧洲人权公约》的规定，明显违反了波斯尼亚和黑塞哥维那根据《公约》第 46 条承担的无条件义务，从而也违反了其作为欧洲委员会成员国的承诺。

12. 到了 9 月份，波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟与民主行动党之间的分歧变得明显起来。克族人民议会代表院(由波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟主导的克族政党伞式组织)主席博若·柳比奇(波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟)警告说，任何阻止对《选举法》进行修改的企图都将使克族对领土自治概念的要求合法化，这一概念指的是波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟长期以来希望在波斯尼亚和黑塞哥维那设立克族占多数的第三个实体。民主行动党领导人巴基尔·伊泽特贝戈维奇反驳说，不会有第三个实体，并补充指出，合法的代表权意味着有权按比例选派代表并捍卫重要国家利益。

13. 伊泽特贝戈维奇先生和波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟领导人德拉甘·乔维奇在随后的一次会议之后，各自提出了新的最后通牒。伊泽特贝戈维奇先生说，在任命新的联邦政府和任命法官填补联邦宪法法院空缺之前，不会就修改《选举法》进行进一步谈判。乔维奇先生反驳说，在就修改《选举法》达成协议之前，不会有新的联邦政府，并补充说，6 月签署的两项协议(一项允许在莫斯塔尔举行地方选举，另一项涉及修改《选举法》的原则)是不可分割的，如果在 12 月 17 日之前没有就修改《选举法》达成协议，这两项协议都是无效的。这是否意味着对定于 12 月 20 日举行的莫斯塔尔选举构成威胁还有待观察。

14. 在本报告完成前两周，乔维奇先生向波斯尼亚和黑塞哥维那的国际社会致函，他在信中认为民主行动党应对就《选举法》达成协议方面缺乏进展负全部责任，他警告说，克罗地亚人不会容忍违宪的解决方案，并促请国际社会协助寻找折衷解决方案。随后，伊泽特贝戈维奇先生回顾，6 月的协议不仅寻求执行波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院的裁决，而且寻求执行欧洲人权法院在“塞迪奇和芬齐案”和“佐尔尼奇案”中的裁决，这两个案件很难与波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟倡导的民族模式相调和。

15. 这些争端表明，各方距离进行如此复杂的选举改革所需的妥协有多远，这在很大程度上是因为各个执政党对波斯尼亚和黑塞哥维那宪法框架的理解不同，而且往往互不相容。这突出表明，正如我多次强调的那样，需要一个能够解决此类宪法争端的强大和独立的波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院。一个正常运作的宪法法院对于《和平总框架协定》的长期自我维持具有至关重要的战略意义，正是在这一背景下，国际社会应继续全力支持宪法法院及其所有成员，特别是其国际(欧洲)法官，他们经常受到塞族共和国政治领导人的政治和媒体攻击。

16. 7 月，作为最近一轮对波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院国际法官驻任的持续负面言论的终结，波斯尼亚和黑塞哥维那代表院否决了波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟和独立社会民主人士联盟在 2 月份提交的关于宪法法院法官任命法的提案，该提案旨在立即终止三名国际法官的任务授权，由国内法官取而代之。正如

我在上一份报告(S/2020/345, 第 85 段)中所指出, 这项提案不符合《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》。虽然我承认波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院将来会完全由国内法官组成, 但我的评估是, 该国在实现这一目标之前还有很长的路要走。无论如何, 政治领导人, 尤其是公民, 都要求“更欧洲”和更加认可欧洲的价值观。因此, 现有的国际(欧洲)法官是即将实现、值得欢迎的变革的先驱。他们的驻任是非常有益的。

17. 我坚信, 如果不加强法治, 波斯尼亚和黑塞哥维那就不会取得真正的进展, 也不会实现长治久安。法治是大多数民主国家赖以生存的基本价值, 也是《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》所载的一项基本原则, 《宪法》中规定波斯尼亚和黑塞哥维那“应是一个在法治之下运作的民主国家”。然而, 在波斯尼亚和黑塞哥维那, 缺乏法治仍然是一个需要迫切解决的根本问题, 为此特别要加强司法独立和标准以及打击有组织犯罪和腐败, 这种犯罪和腐败是普遍的、系统性的, 是波斯尼亚和黑塞哥维那更快发展成为一个真正的欧洲国家的障碍。

18. 随着成员之间的分歧越来越大, 波斯尼亚和黑塞哥维那主席团内部的关系也令人担忧。独立社会民主人士联盟主席、主席团成员米洛拉德·多迪克经常就他声称损害塞族共和国利益的决定援引重要实体利益原则, 并承诺在波斯尼亚和黑塞哥维那承认科索沃独立这一敏感问题的第二轮投票中也这样做。在 9 月中旬的第一轮投票中, 波什尼亚克族成员、波斯尼亚和黑塞哥维那主席团现任主席舍菲克·扎费罗维奇(民主行动党)和克罗地亚族成员、民主阵线主席泽利科·科姆希奇以多数票击败多迪克先生, 赞成承认独立。多迪克先生要求默哀一分钟, 悼念几天前去世的曾被前南斯拉夫问题国际法庭判定犯有危害人类罪的前塞族共和国官员莫姆契洛·克拉伊什尼克, 但会议气氛并没有因此而改善。这一要求被拒绝。主席团直到 10 月 15 日才再次举行常会, 会上没有就承认科索沃的提案作出任何决定, 因为科姆希奇先生作为最初发起人撤回了他的提案, 然后, 在多迪克先生反对程序操纵并坚持就该提案进行表决之后, 科姆希奇先生和扎费罗维奇先生完全没有投票, 多迪克先生投了反对票。多迪克先生一再将科索沃的地位与塞族共和国的地位联系起来, 并警告说, 如果科索沃独立得到承认(即使是由塞尔维亚所承认), 塞族共和国也将宣布独立。

19. 与此同时, 塞族共和国当局坚持要求恢复所谓的“原始代顿”, 错误地声称《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》中没有明确列明属于《宪法》第 3 条第 1 款所述国家的任何宪法责任属于实体, 唯一应该存在的波斯尼亚和黑塞哥维那机构是其《宪法》中明确提到的机构。

20. 此外, 塞族共和国当局经常呼吁通过一部新的塞族共和国《宪法》, 《宪法》将取消塞族共和国民族委员会, 该委员会是一个专门为保护塞族共和国组成民族的重要国家利益而设立的机构。今年 6 月, 塞族共和国总统热莉卡·茨维亚诺维奇抱怨说, 塞族共和国民族委员会“一创立就成为一个潜在的问题”。¹

¹ 茨维亚诺维奇女士的发言, 《塞族之声》, 2020 年 6 月 20 日。

21. 塞族共和国事实上的领导人多迪克先生曾多次试图让塞尔维亚总统阿莱克桑达尔·武契奇卷入波斯尼亚和黑塞哥维那的内部政治问题。8月，他率领一个来自塞族共和国的代表团在贝尔格莱德会见了武契奇先生，讨论塞族共和国对其所称的高级代表和波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院对波斯尼亚和黑塞哥维那宪法秩序的不公正干预的投诉。据报在会议之前，塞族共和国当局发送了一份文件，其中包括塞族共和国国民议会2019年11月和2020年2月通过的关于这些问题的结论和所附报告。值得称赞的是，武契奇先生重申塞尔维亚对《和平总框架协定》的承诺。

22. 各级当局继续无视或拒绝司法机构的最终和有约束力的裁决，例如，在联邦，联邦宪法法院要求若干州将其宪法与《联邦宪法》进行协调以确保塞族作为一个组成民族除其他外享有完全平等的裁决；在塞族共和国，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。

23. 虽然试图过境进入欧洲联盟的难民和移民数量在 COVID-19 大流行初期有所减少，但已恢复到大流行前的水平，目前波斯尼亚和黑塞哥维那有 6 000 至 8 000 名难民和移民。总体而言，联邦特别是位于该国西北部的乌纳-萨纳州收容了最多的难民和移民，因为该州毗邻邻国克罗地亚，而且相对接近斯洛文尼亚和申根地区。塞族共和国当局继续拒绝允许在塞族共和国领土上建立收容中心。塞族共和国还积极地将他们认定为难民或移民的个人运送到实体间边界线。虽然国家一级当局设法将那些通过非正规途径抵达者遣返到邻国(塞尔维亚或黑山)或其原籍国，但它们必须继续履行国际法和国内法规定的义务，即根据人权和人道主义标准提供获得权利、包括在波斯尼亚和黑塞哥维那寻求庇护权利的机会。

B. 高级代表在本报告所述期间的决定

24. 在本报告所述期间，尽管《和平总框架协定》的核心原则屡屡受到挑战，但我继续遵循和平执行理事会指导委员会力求推动地方自主优先于国际决策的政策，避免动用我的行政权力。

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逐步全面落实和平执行理事会指导委员会 2008 年确定的五个目标和两个条件，以此作为关闭高级代表办事处的关键步骤。指导委员会制定该议程的意图是让波斯尼亚和黑塞哥维那承担全部责任，并证明其公信力。因此，该议程交由波斯尼亚和黑塞哥维那当局执行，但令人遗憾的是，除了布尔奇科特区最近的积极趋势外，当局并未展现出认真执行议程的决心。议程涵盖的许多方面停滞不前，甚至出现倒退。

2. 国家和国防财产

26. 我在上次报告(见 S/2020/345)中广泛介绍了 2 月波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院通过两项涉及公共财产的重要裁决的情况，此后，在本报告所述期间，当局

在执行相关法院裁决或就国家财产问题达成可接受和可持续的解决办法方面没有作出任何实质性努力。

27. 需要提醒的是，根据波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院 2012 年的裁决，波斯尼亚和黑塞哥维那国家是所有国家财产的所有权人，波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会拥有管理国家与下级政府之间资产分配问题的专属权限。在这方面，该法院特别强调国家的法律延续性这一宪法原则，以及国家财产“反映波斯尼亚和黑塞哥维那的国家地位、主权和领土完整”这一事实。此外，该法院 2 月作出的上文第 26 段所述裁决确认了 2012 年关于国家财产的裁决所确立的法律原则，并进一步阐明，依据关于法律延续性的同一宪法原则，国家是前“大众财产”（即社会或国家所有的财产）、包括农业用地和内陆水域等公共物品的所有权人。

28. 此外，4 月和 5 月，波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院作出两项裁决，涉及波斯尼亚和黑塞哥维那所有的预期国防财产的登记问题。需要提醒的是，自 2015 年启动所谓的“预期国防财产直接登记”程序以来，波斯尼亚和黑塞哥维那总检察长办公室已向国内各主管机构提交了登记该国此类财产所有权的申请。在联邦，这些登记申请由城市法院主管土地登记的办公室负责审议，并且通常获得批准，致使不少有利于波斯尼亚和黑塞哥维那国家的所有权登记成功。在塞族共和国，登记申请由塞族共和国大地测量局负责审议，并且通常因各种程序性和(或)实质性原因被驳回，主要原因是据称的登记缺少有效的法律依据。正如以往报告所述，几年来塞族共和国一直拒绝为其境内波斯尼亚和黑塞哥维那国家所有的预期国防财产办理登记，尽管存在现有法律框架(如《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》、《波斯尼亚和黑塞哥维那国防法》(2005 年)和主席团的相关决定)，以及有约束力的最终法院裁决，如国家法院 2016 年就塞族共和国汉比耶萨克预期地点一案所作裁决。

29. 在塞族共和国主管机构驳回数项登记申请之后，波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院在 4 月和 5 月的两起特定案件的裁决中，裁定波斯尼亚和黑塞哥维那总检察长办公室就被驳回的登记申请提起的上诉胜诉。宪法法院在其裁决中认定《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》保障的相关权利受到了侵犯，宣布塞族共和国法院有争议的裁决无效，并指示这些法院通过紧急程序作出新的裁决。此外，宪法法院认为，波斯尼亚和黑塞哥维那主席团关于波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队规模、结构和驻地的决定应视为主管机构作出的决定，因此应视为国家所有权登记申请的有效法律依据。在这方面，宪法法院还提到，充分遵守《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》和波斯尼亚和黑塞哥维那各机构(该案中为主席团)的决定是各实体及其机构的宪法义务。

30. 解决国家财产问题唯一可接受和可持续的办法是，通过关于国家财产分配和管理的国家级综合立法，该法完全基于波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院确立的法律原则。同时，正如以往报告所述，塞族共和国主管机构和当局通过和发布了众多法律、宣言、决议、结论和声明，使这一问题成为推行塞族共和国单方面政策的工具。这些政策旨在破坏《和平总框架协定》的基本原则，剥夺波斯尼亚和黑塞哥维那国家的拥有和管理其财产的权利和宪法权限，并最终剥夺其主权，破坏其领土完整。这些问题非常严重，需要国际社会迅速、主动地互动协作才能解决。

3. 布尔奇科特区

31. COVID-19 大流行突显了善治、基础设施发展和私营部门增长方面的改革对于提高布尔奇科特区应对挑战的能力的重要性。高级代表办事处已经并将继续向布尔奇科特区监督员提供专家支持和技术支持，鼓励和指导、包括在改革各个阶段鼓励和指导特区实现上述目标，这也将推动特区实现最终裁决的既定目标。在这项工作中，监督员和高级代表办事处还与国际社会代表互动协作，确保采取有针对性、协调一致、注重成果的办法。

32. 财政化进程已成功完成，已证明有助于特区和波斯尼亚和黑塞哥维那打击逃税和高效创收的共同目标。新的预算法使特区走上了加强财政纪律、透明度和支出责任的道路。该法的主要原则在通过 2020 年特区预算及其执行时得到应用，为筹集资金帮助防止 COVID-19 蔓延和减轻疫情经济后果奠定了基础。随后的预算再平衡也体现了这一做法。这场大流行病在一定程度上推迟了将预算法全面适用于 2021 年预算周期所需细则的出台，但起草程序已经重启，细则预计将于 2020 年第四季度通过。

33. 各项善治改革相辅相成，也已步入正轨。7 月 29 日，和平集会法获得通过，该法依照国际标准保护集会权，是波斯尼亚和黑塞哥维那首部此类法律。10 月 14 日，基金会和协会法获得通过，该法规定向非政府部门提供透明、公平、重视绩效的支持。同日，少数民族法获得通过，该法按照欧洲法律规范就特区少数民族的平等参与作出规定。8 月 20 日，特区启动了公共部门雇员和任命人员及其财产在线登记册，以进一步加强特区透明度和财政纪律。该登记册还可用于识别和防范利益冲突，从而补充特区起草新利益冲突法的努力，该法将杜绝任何曲解和滥用。

34. 确保可信选举进程是重建选民对民选官员信任的关键。因此，正在更新布尔奇科特区的选民名单，遏制滥用公共资金参选的行为，并为布尔奇科的每个投票站安排 11 月 15 日地方选举的独立观察员。选举结束后，将需要实施更多善治改革，以保持这一积极势头。

35. 受 COVID-19 大流行影响，基础设施发展项目受阻，但仍被认为是减轻疫情经济后果最有效的对策。布尔奇科港口现代化和布尔奇科-古尼亚大桥重建工程的相关筹备活动已基本就绪，现计划于 2020 年第四季度施工。新的警察大楼即将竣工，可供特区警察以及波斯尼亚和黑塞哥维那国家边境警察和外籍人员事务局地方分局入驻。

36. 由于供电选择有限，布尔奇科特区电力供应的脆弱性仍然是一个令人担忧的问题。9 月，特区当局启动 2021 年电力供应招标，但与往年一样，只收到一份标书。尽管正在进行的谈判传出积极信号，但至今尚未达成任何安排。这种情况再次突显了特区实现能源多元化以及加强能源安全的必要性。因此，特区还采取了步骤，以通过能源立法，为能源部门建立符合欧洲联盟标准的现代法律框架，推广节能和可再生能源，并对能源基础设施进行投资。对于此类投资，特区按照国家一级的法律，将输电设施的所有权转让给波斯尼亚和黑塞哥维那电力传输公司，

这项工作预计将于今年年底前完成。此举有助于确保关键输电基础设施得到持续投资和维护，并有助于电力供应安全。

37. 本报告所述期间取得的进展促使布尔奇科特区启动新的基础设施项目，例如扩大和改善供水系统。预计波斯尼亚和黑塞哥维那与欧洲复兴开发银行将在 2020 年第四季度就这方面一项 650 万欧元的贷款协定进行谈判。

38. 特区领导层采取的步骤对于加强布尔奇科特区的稳定和可持续性至关重要，但仍需要加大努力，确保当前的疫情、11 月的地方选举和该国其他地区的紧张局势不会阻碍推进最终裁决的既定目标或导致出现倒退。

4. 财政可持续性

39. 根据任务授权及协调职责，高级代表办事处继续跟踪、分析和报告与财政可持续性有关的事态发展和立法行动。这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(高级代表办事处是国际社会在该理事会的唯一代表)和波斯尼亚和黑塞哥维那财政委员会的活动。这两个机构的趋势继续引发关切，使人担忧各级政府、特别是国家一级政府是否有能力确保它们不受阻碍地运作和履行宪法和法律义务。

40. 财政委员会 2020 年第一季度没有举行任何会议，仅在 4 月初审议了寻求国际货币基金组织(基金组织)快速融资工具援助的意向书，所涉金额约为 3.3 亿欧元，以满足波斯尼亚和黑塞哥维那境内因 COVID-19 大流行产生的紧急需求。联邦和塞族共和国之间以及联邦内部关于基金组织援助分配的争端导致基金组织执行董事会推迟审议该国的请求，这反过来又导致付款推迟。

41. 尽管基金组织执行董事会于 4 月 20 日批准了波斯尼亚和黑塞哥维那的请求，并于 4 月 22 日向波斯尼亚和黑塞哥维那支付了资金，但波斯尼亚和黑塞哥维那内部的分配工作一直停顿，直至 6 月 2 日才在波斯尼亚和黑塞哥维那中央银行各账户间进行了分配，原因是独立社会民主人士联盟、民主行动党和波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟领导人以及国家和各实体的总理和财政部长对 4 月 11 日协议持不同解读，主要涉及联邦各州分配事宜，从而引发了持续争端。作为该国财政代理人的中央银行为此遭受了巨大压力，被要求在没有关于资金分配的决定的情况下着手转拨资金，但央行成功抵制了这一要求。争端直至 6 月 2 日才得到解决。当天，波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议最终按照 4 月 11 日意向书和 4 月 20 日谅解备忘录，通过了待决的关于分配基金组织快速融资工具资金的决定，授权财政部将资金分配如下：61.5%分配给联邦及其下设的 10 个州，37.5%分配给塞族共和国，1%分配给布尔奇科特区。高级代表办事处在向国际社会提供分析和指导方面发挥了重要作用，以便后者按照相关立法和当局所作承诺解决问题。

42. 继基金组织快速融资工具相关事态发展之后，财政委员会直至 9 月 18 日才再次举行会议(远迟于 5 月这一最后期限)，通过了《2021-2023 年财政平衡和政策总体框架》，该文件为在规定时限内编制国家和实体预算奠定了基础。根据这份文件，2021 年国家机构的预算总额定为 10.27 亿马尔卡，与 2020 年预算相比增

加了 3.1%。间接税收入是 2021 年波斯尼亚和黑塞哥维那机构供资的关键组成部分，预计将与 2020 年持平(7.8 亿马尔卡)，余下的计划资金将从其他收入中获得。

43. 高级代表办事处继续密切关注和报告与单一间接税制度有关的事态发展，并提供咨询，尤其侧重于上一报告期观察到的事态发展，包括破坏单一间接税制度及其国家一级体制结构的企图，以及塞族共和国宣布可能退出将间接征税责任移交国家的实体间协议。高级代表办事处出席了间接税务局理事会会议，使该办事处，进而使其国际社会伙伴得以充分了解情况，并能够根据需要迅速作出反应。

44. 间接税务局理事会终于在 5 月下旬就实体间债务结算和间接税收入系数调整达成了期待已久的协议。理事会一致通过了关于解决 2012 至 2019 年期间间接税收入分配产生的实体间未偿债务的决定。债务结算总额显示，联邦欠塞族共和国 2 250 万马尔卡，根据随后达成的协议，这笔债务将自 7 月起由间接税务局从联邦的间接税收入份额中分六次付清。尚不清楚债务结算是否会导致有待波斯尼亚和黑塞哥维那国家法院裁决的相关实体诉讼撤诉。理事会还通过了 2020 年第二季度的间接税收入分配系数。这是理事会自 2017 年 5 月 29 日以来首次调整收入分配系数，而按照理事会的规定，该系数须每季度调整一次。理事会于 6 月 29 日采取后续行动，通过了 2020 年第三季度的系数，并于 8 月 31 日再次支付 2020 年上半年的实体间债务。根据债务结算安排，联邦欠塞族共和国 3 230 万马尔卡，间接税务局将在 2020 年年底分四次等额从联邦的间接税收入份额中支付。

45. 间接税务局理事会还按照职权范围审议了其他几个问题，除其他外，通知有关当局现任间接税务局局长米罗·扎库拉的任期已于 6 月 6 日届满，以便启动继任程序。鉴于间接税务局的战略重要性，这一空缺引发了政党间的争端，民主行动党、波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟和独立社会民主人士联盟都在争夺这一职位。这种情况可能使间接税制度面临更大的挑战，尽管近几个月取得了积极发展，但这些挑战不容忽视。高级代表办事处将与国际伙伴互动协作，应对这些挑战。

46. 高级代表办事处还继续密切关注与财政可持续性有关的其他动态，包括各级政府 2020 年预算的通过情况和详情。

5. 与法治有关的问题

47. 正如我在上文第 17 段所指出，我坚信，如不加强法治，波斯尼亚和黑塞哥维那就不会取得真正的进展，也不会实现长期稳定。法治是大多数民主国家赖以建立的基本价值观，也是《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》所载的一项基本原则。《宪法》规定，波斯尼亚和黑塞哥维那“是一个实行法治的民主国家”。然而，法治缺位仍是波斯尼亚和黑塞哥维那亟需解决的根本问题，特别是需要为此加强司法独立，打击有组织犯罪和腐败。这种犯罪和腐败是普遍的系统性问题，也是波斯尼亚和黑塞哥维那加快发展成为一个真正的欧洲国家所面临的一大障碍。

48. 波斯尼亚和黑塞哥维那高级司法和检察委员会是通过提高法律职业的专业性、透明度和效率标准推动司法公正和法治观念的关键机构，其事项必须得到优先处理。在这方面，我将继续支持欧洲联盟和广大国际社会设法修订《高级司法

和检察委员会法》，以加强法官和检察官以及该委员会本身的廉正。我感谢欧洲联盟在这方面所做的努力。

49. 2019 年，高级司法和检察委员会主席与一名为个人法律案件提起申诉的公民进行了不当接触，随后对主席的纪律处分被驳回，理由是主席并不接受纪律处分，故不受该法约束。事件发生后，该委员会作为负责法官和检察官的任命和纪律处分机构的公信力和公众形象进一步受损。迫切需要提高该委员会的各项标准，主要办法是修订《高级司法和检察委员会法》。国际社会极力主张通过技术性的修改实现该委员会的正常运作，同时保留其作为拥有波斯尼亚和黑塞哥维那全境管辖权的国家级机构的地位。修正案已起草完毕，磋商正在进行中。

50. 8 月，高级司法和检察委员会纪律检察官办公室证实，该办公室已依据职权对总检察长戈尔达娜·塔迪奇提起诉讼，起因是媒体指控她为一套非本人居住的公寓申请住宿费用补偿。在这类法官或检察官涉嫌违反职责的案件中，纪律检察官办公室在高级司法和检察委员会纪律委员会审理的诉讼中担任检察官。塔迪奇女士否认存在任何不当行为。

51. 波斯尼亚和黑塞哥维那情报安全局现任局长任期已届满，必须进行新的任命。这一任命显然已被推迟，原因是现任局长涉嫌为满足局长职位的法定学历要求而获取和使用伪造的学历证件，正在接受审查。

52. 塞族共和国当局一再呼吁拒绝在本实体适用波斯尼亚和黑塞哥维那一级的司法裁决，这表明法治的巩固情况继续恶化。

53. 在联邦，根据《联邦宪法》，联邦总统授权与两位副总统共同提名法官填补联邦宪法法院的空缺，但他两年来并未履行义务。这一不作为继续对联邦宪法法院及其重要国家利益分庭行使宪法职责的能力产生直接影响，因为法院仅有 5 名现任法官开展工作，而《联邦宪法》规定的法官人数为 9 人。

54. 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，这是不责任和不可接受的。

55. 总体而言，波斯尼亚和黑塞哥维那的所有进程都应该加快，但法治改革尤其需要提速。越来越多的人离开波斯尼亚和黑塞哥维那，不仅出于经济原因，还因为缺少法治。因此，法治领域改革应是重中之重。正如早就应该在联邦设立打击腐败和有组织犯罪的特别检察官和法院部门一样，不应再容忍任何拖延。将反腐监督的任务授予一个因涉嫌腐败而被和平执行理事会指导委员会成员国列入黑名单的人，同样令人匪夷所思。这恰恰是波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会任命波斯尼亚和黑塞哥维那民族院代表尼古拉·什皮里奇(独立社会民主人士联盟)出任负责遴选和监督波斯尼亚和黑塞哥维那预防腐败和协调反腐工作局工作的议会委员会成员时的做法。什皮里奇先生 2018 年 9 月受到美利坚合众国政府的制裁，因为美国政府掌握了有关他参与公共腐败并从中牟利的可靠信息。

6. 战争罪案件

56. 9 月 24 日，波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议通过了《国家战争罪处理修订战略》。修订本的通过程序历时两年多，主要是因为受害者协会和民主行动党表示

反对，担心所谓的“A类”案件(前南斯拉夫问题国际法庭认为有充分理由起诉的案件)不会得到处理，实体一级处理的案件不会得到公正审理。

57. 2008年通过的上一版《国家战争罪处理战略》设想到2015年可处理最复杂的案件，但这项工作未能在最后期限前完成。新的修订战略监督委员会今后将增加波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室和波斯尼亚和黑塞哥维那国家法院的代表，希望该委员会将有助于加快起诉工作，确定最严重案件的优先次序，使案件能够在波斯尼亚和黑塞哥维那境内有效移交，以便在较短时间内处理更多案件，并改善区域合作，特别是在涉及A类案件的情况下的合作。如果能够按照《修订战略》规定，到2023年这一新的最后期限完成或结束这些案件，这将是一项非常积极的业绩。我对所做的种种努力表示赞赏，同时对结果仍然抱有希望。

D. 对《和平总框架协议》的挑战

1. 对波斯尼亚和黑塞哥维那主权和领土完整、权限和机构的挑战

58. 在本报告所述期间，塞族共和国政治人物、特别是独立社会民主人士联盟领导人米洛拉德·多迪克继续挑战波斯尼亚和黑塞哥维那主权和领土完整，无视国家一级的权限，削弱国家一级的关键机构。多迪克先生一直试图将塞族共和国的地位与科索沃的地位联系起来，暗示如果科索沃的独立得到承认，塞族共和国的独立也应得到承认。² 令人遗憾的是，至少有一次，塞尔维亚国防部长亚历山大·武林加入他的行列，也作出了这种联系。³

59. 多迪克先生还不时重新提出就塞族共和国分离问题举行全民公投的想法，⁴ 并一再呼吁塞族共和国与塞尔维亚合并。他还多次谈到存在“两个塞族国家”。⁵

60. 同样，一些克族政治人物仍然暗示要通过波斯尼亚和黑塞哥维那领土重组建立“第三实体”，克族人民议会代表院主席博佐·柳比奇最近就提到了这一点。⁶

61. 和平执行理事会指导委员会一再促请各方不要采取分裂的行动和言辞，并重申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

² “如果科索沃得到国际承认，[塞族共和国]就应该得到这种待遇，因为它的国情和其他情况几乎是相同的。”多迪克先生的谈话，N1 电视新闻网，2020年7月23日。

³ “如果[波斯尼亚和黑塞哥维那]的人们支持科索沃独立，那么我就支持[塞族共和国]独立。”塞尔维亚国防部长亚历山大·武林的谈话，塞尔维亚广播电视频道，2020年9月17日。

⁴ “现在是时候肯定[美国前总统比尔]克林顿的想法，让塞族人有权选择他们想要生活的地方和国家。这不是他们的国家，塞族人也不这样认为。他们的国家是[塞族共和国]。”多迪克先生的谈话，《解放报》，2020年7月27日。

⁵ “今天，我们有两个国家，塞尔维亚和[塞族共和国]，我们的愿望是成为一个国家，建设安全和整个地区的未来，这些是任何人都不能从我们手中夺走的。我们希望以和平、文明的方式实现这一目标。”多迪克先生的谈话，塞族共和国新闻社，2020年9月15日。

⁶ “以《宪法》和宪法法院的裁决为由阻挠或防止修改《选举法》，实际上使直接寻求其他实现民族平等的概念的做法合法化。其中一个概念当然是领土自治概念。”柳比奇先生的谈话，《每日之声报》，2020年9月7日。

土完整和基本结构。各实体无权脱离波斯尼亚和黑塞哥维那，只能根据《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》合法存在。

2. 关于战争罪行的言论、对战犯的美化

62. 民族主义领导人继续否认战争罪行，美化被定罪的战斗犯，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。

63. 塞族民主党联合创始人、塞族共和国国民议会前议长、波斯尼亚和黑塞哥维那主席团前成员莫姆契洛·克拉伊什尼克(前南斯拉夫问题国际法庭 2006 年判定其犯有危害人类罪)⁹ 月死于 COVID-19 之后，多迪克先生称赞克拉伊什尼克先生，⁷ 据报提议以他的名字命名巴尼亚卢卡区的一条街道。此外，在 9 月中旬的波斯尼亚和黑塞哥维那主席团会议上，多迪克先生请求默哀一分钟，悼念被定罪的战斗犯克拉伊什尼克先生。此举有违一切欧洲标准和人道标准。

64. 在敌对行动停止四分之一世纪之后，高级政治人物和社会某些阶层正越来越多地对前南斯拉夫问题国际法庭、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。这种态度极大地阻碍了该国持久和解的前景。

三. 波斯尼亚和黑塞哥维那的国家一级机构

A. 波斯尼亚和黑塞哥维那主席团

65. 在本报告所述期间，波斯尼亚和黑塞哥维那主席团继续开展常规和礼宾活动，接待贵宾、大使和代表团。主席团举行了 7 次常会和 30 次特别会议，重点关注 COVID-19 大流行、移民危机、欧洲联盟一体化和区域合作问题。然而，主席团成员继续单方面就许多在波斯尼亚和黑塞哥维那尚缺乏政治共识的问题采取行动。

66. 主席团的大部分工作集中在努力减轻疫情上，在机构之间发挥协调作用，同时还责成波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议与布尔奇科特区和实体政府就今后的措施进行合作。主席团以总司令的身份，指示波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队协助文职机关防止 COVID-19 的蔓延。

67. 4 月下旬，主席团正式通过了一项结论，启动执行欧洲联盟委员会关于波斯尼亚和黑塞哥维那申请加入欧洲联盟的意见中确定的 14 个关键优先事项，重申该国致力于加入欧洲联盟，将此作为外交政策的战略目标和优先事项。主席团成立了一个特设政治工作组，由主席团成员以及部长会议主席团、波斯尼亚和黑塞哥维那代表院、波斯尼亚和黑塞哥维那民族院所有成员组成。主席团还责成部长会议主席制定关于落实 14 个优先事项的行动计划，并每月报告执行情况。

⁷ “莫姆契洛·克拉伊什尼克将在塞族共和国历史和共和国人民心中镌刻下特殊的字符，他的离去使人民失去了真诚和真正的爱国主义。”多迪克先生的谈话，《信使报》，2020 年 9 月 15 日。

68. 主席团多次要求部长会议制定关于解决波斯尼亚和黑塞哥维那移民危机的综合计划，强调首要目标是防止有人非法进入波斯尼亚和黑塞哥维那，减少国内居住的移民数量。主席团敦促部长会议加强波斯尼亚和黑塞哥维那边防警察的能力，加快与移民原籍国缔结重新接纳协定。8月下旬，主席团要求部长会议和相关机构把移民从城市中心迁往指定设施，还要求部长会议拨款 500 万马尔卡，以加强危机管理能力。

69. 6月26日，主席团通过了拟议的《2020年波斯尼亚和黑塞哥维那机构和国际义务预算法》，并根据紧急程序提交波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会，但议会大会不支持，仍按正常程序予以审议。

70. 主席团讨论了阿尔巴尼亚、北马其顿和塞尔维亚 2019 年 10 月发起的“小申根”倡议，该倡议旨在改善区域经济合作和货物流动，允许凭身份证过境。主席团责成部长会议编写倡议分析报告，作为参考文件，以便主席团可能就波斯尼亚和黑塞哥维那是否加入这一倡议作决定时使用。

71. 主席团成员多迪克先生对其他两位成员通过的几项决定，包括对批准签署波斯尼亚和黑塞哥维那安全部与美国国土安全部之间关于旅行信息交流合作的谅解备忘录，对关于批准签署波斯尼亚和黑塞哥维那参加国际学生评估测试方案相关协议的声明，对关于批准签署波斯尼亚和黑塞哥维那参加 2021 年国际阅读能力研究进展相关协议的声明，都援引了重要实体利益。最近，多迪克先生对一项支持波斯尼亚和黑塞哥维那中央选举委员会与国际选举制度基金会缔结选举监测合作备忘录的决定援引了重要实体利益。每次，塞族共和国国民议会都支持重要实体利益动议，受影响的决定未能生效。

B. 波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议

72. 在本报告所述期间，波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议定期开会，举行了 13 次常会和 19 次紧急或特别会议，但在立法上产出有限。

73. 部长会议只通过了两项新法律和一项现行法律修正案。其中一项“新”法律是《2020年波斯尼亚和黑塞哥维那机构和国际义务预算法》，在拖延了相当长的一段时间之后，才于 6 月 18 日获得通过。部长会议主席佐兰·泰盖尔蒂亚(独立社会民主人士联盟)在试图向公众解释立法方面产出不佳的原因时说，由于在许多问题上缺乏政治共识，提出注定会失败的法律没有意义。

74. 部长会议把大量工作放到在职权范围内采取 COVID-19 相关措施上，例如确定大流行病期间的程序指示，批准与国际金融机构的贷款协议，决定开放和关闭机场和其他过境点。自大流行病开始以来，除非有特殊情况，禁止非公民入境，但是，部长会议于 9 月对外国公民开放波斯尼亚和黑塞哥维那边境，条件是外国公民提供 48 小时内 COVID-19 检测呈阴性的证明。部长会议随后批准了一项与全球疫苗和免疫联盟就采购最终的 COVID-19 疫苗达成的协议。

75. 虽然部长会议以通过月度统计报告为手段，正式跟踪国家的移民危机，但是总体应对措施并不充分，公众认为收容移民的辖区——主要是联邦的乌纳-萨纳州——只能自谋出路。

76. 6月30日，部长会议通过了一项关于2020年7月至9月期间临时供资的决定。在波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会于7月29日通过2020年国家预算后，临时供资即告结束。

77. 出于政治考虑，波斯尼亚和黑塞哥维那主要机构的几项任命，包括波斯尼亚和黑塞哥维那情报安全局局长和间接税务局局长的任命仍处于僵局。但是，部长会议确实作出了其他重要的任命。7月，部长会议确认了对国家调查保护局(保护局)、传播管理局、教育和职业培训局、波斯尼亚和黑塞哥维那政府公报新主管的任命，以及对其他各机构和管理委员会成员的任命。

78. 6月，波斯尼亚和黑塞哥维那安全部长法鲁丁·拉东契奇(波斯尼亚和黑塞哥维那美好未来党(美好未来联盟))与民主行动党在非法移民问题上存在不可调和的分歧等因素为由，提出辞职并表示这一决定不可撤销。4月，拉东契奇先生陷入丑闻，此前，他提议强行将波斯尼亚和黑塞哥维那境内的移民遣返国籍国，还批评巴基斯坦驻波斯尼亚和黑塞哥维那大使馆对此类遣返其公民的工作不予配合，最后建议宣布巴基斯坦大使在波斯尼亚和黑塞哥维那为不受欢迎的人。7月，确认由塞尔莫·奇科蒂奇(民主行动党)接替拉东契奇先生担任安全部长。

C. 波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会

79. 波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会继续开会，同时遵守保持社交距离和其他与大流行病有关的措施，并履行礼宾职责。代表们参加了在线国际论坛，两院领导与国内国际要人进行了会晤。但是，波斯尼亚和黑塞哥维那代表院从3月11日到4月28日没有开会，波斯尼亚和黑塞哥维那民族院从2月14日到5月28日没有开会。代表院修正了议事规则，允许在线开会，但未将修正案付诸实施，民族院规模小得多，没有采取类似步骤。

80. 代表院共举行了六次常会和五次紧急会议，民族院共举行了六次常会和三次紧急会议。通过的新法律仅为两部，通过的现行法律修正案为五项，遭两院拒绝的立法提案累计达到30项。

81. 在被拒提案中，最瞩目的是有争议的关于之前由欧洲人权法院院长推选的波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院法官遴选法，系由独立社会民主人士联盟和波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟提出，目的是排挤掉宪法法院的国际(欧洲)法官。代表院宪法和法律委员会就代表院于7月7日通过的这一法律发出第二份否定意见，从而拒绝了提案。

82. 向议会大会提交2020年国家预算一事，出现长时间拖延，在代表院召开五次、民族院召开四次、两院之间进行协调后，预算终于在7月29日获得通过。预算最迟应在这一天通过，中央选举委员会才能及时为11月的地方选举开展筹备活动。此前，代表院和民族院先后分别于7月7日和8日举行会议，

议会大会总算通过了期待已久的《波斯尼亚和黑塞哥维那选举法》修正案，让莫斯塔尔市自 2008 年以来能首次进行选举。

83. 5 月 15 日，代表院批准了对波斯尼亚和黑塞哥维那人权和难民事务部长(民主民族联盟)、波斯尼亚和黑塞哥维那安全部副部长(塞族共和国社会党)竞聘候选人的任命，最终填补了其余自 2019 年 12 月以来一直出缺的部长职位。5 月 20 日，代表院通过了一项决定，任命热利科·巴卡拉尔担任中央选举委员会克族成员，接替已经任满的斯蒂潘·米基奇。巴卡拉尔先生是民主阵线提名的，遭到波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟强烈反对，后者的代表称此项任命不合法。波斯尼亚和黑塞哥维那安全部长拉东契奇先生(美好未来联盟)在 6 月辞职后，代表院于 7 月 23 日确认了对接替人选塞尔莫·奇科蒂奇(民主行动党)的任命，但是波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟反对，其代表称奇科蒂奇先生被控对克族人犯下战争罪，诉讼程序尚未结束。

84. 5 月，在经过相当长的拖延之后，代表院关于确定波斯尼亚和黑塞哥维那司法机构状况的特设调查委员会成立并开始工作。委员会定期开会，举行公开听证，邀请司法机构的代表、司法领域的专家、记者参与。

四. 波斯尼亚和黑塞哥维那联邦

85. 因为一直没有任命新一届联邦政府，2018 年大选的结果仍未全面落实，任期从 2014 年开始到 2018 年结束的那一届政府继续以技术身份开展工作，政府部长来自民主行动党、波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟、美好未来联盟。目前的部长人数为 14 人，原为 16 人，减少的原因是前教育部长(民主行动党)2020 年初离任去当大使、前退伍军人事务部长(民主行动党) 7 月罹患 COVID-19 去世。在本报告所述期间，政府举行了 22 次常会和 17 次特别会议。

86. 5 月下旬，保护局根据波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室的命令，以涉嫌在联邦从中国采购价值 1 050 万马尔卡呼吸器的交易中，参与从事伪造文件、洗钱和受贿等犯罪行为为由，逮捕了联邦总理法迪尔·诺瓦利奇(民主行动党)、联邦民事保护局局长法鲁丁·索拉克(民主行动党)和银树莓(Srebrena Malina)公司董事菲克雷特·霍季奇。因为买方企业毫无医疗采购经验，采购呼吸器一事已成丑闻，而且联邦危机指挥部的医疗专家认为这批呼吸器不能用于 COVID-19 病例。几个月后，波斯尼亚和黑塞哥维那计量研究所经鉴定认为这批呼吸器质量很高，适于治疗 COVID-19。

87. 波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室经初步讯问，要求波斯尼亚和黑塞哥维那国家法院下令将所有三名嫌疑人拘留 30 天，以防篡改证据、影响证人。国家法院予以拒绝，下令释放嫌疑人，同时对其采取限制措施。民主行动党谴责此次逮捕是企图政变。随后，在联邦代表院中，五个政党(社会民主党、我们的党、民主行动党和独立党团等反对党，以及执政联盟合作伙伴美好未来联盟)提出提案，要求诺瓦利奇先生辞职，但没有成功。

88. 4月中旬,为应对 COVID-19 大流行,联邦政府通过了一项重新平衡 2020 年联邦预算的措施,以便将资源转用于执行上次报告所述期间通过的《减轻负面经济后果法》。联邦议会随后通过了重新平衡预算的措施,核准了该法。在 9 月下旬的一次会议上,政府通过了一项决定,向受疫情影响的企业额外提供 1 亿马尔卡,其中最大一部分拨给旅游部门。5 月 29 日,政府解除了在疫情开始时宣布的灾害状态。

89. 联邦议会两院不常开会,联邦代表院只举行了四次常会和两次特别会议,联邦民族院只举行了两次常会和两次特别会议。立法方面的产出仍然不佳,只通过了 6 项新法律和 7 项现行法律修正案。

90. 7 月,联邦代表院否决了反对党 5 月对联邦政府发起的不信任投票,反对党代表称,许多程序没有受到管控,当前的政府组成不能令人信服,这表现在政府中有人官司缠身,政府对 COVID-19 大流行的管控不力。

91. 联邦议会两院的主席团仍不完整。联邦民族院自 2018 年大选后首次开会以来,一直没有任命塞族人担任副议长。这在很大程度上是因为塞族核心小组内部存在政治分歧,直到 2020 年 6 月才设法最终任命了领导人员。塞族核心小组本应提出副议长候选人,却没有这样做。缺少来自塞族的副议长,这种情况有碍塞族核心小组享受全套保护机制。在联邦代表院,由于 2019 年 7 月议会多数派重组,需要重新任命代表院主席团。与之前的情况一样,仍没有提名担任副议长的塞族人选。

A. 联邦宪法法院的重要国家利益分庭依然无法工作

92. 如以往报告所述,联邦宪法法院需要九名法官,目前只有五名。所有五名法官必须都到场才能达到法定人数,并且决定必须以协商一致方式做出。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,每个组成民族两名,其他民族一名。由于缺少三名成员(每个组成民族一名),未达到法定人数。重要国家利益分庭无法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。目前有几起案件等待分庭裁判。

93. 2019 年,高级司法和检察委员会通过了接替联邦宪法法院四名退休法官中三名法官的最后候选人名单。高司检已将名单提交联邦总统和两位副总统,他们本该最终确定任命,却未能如此,主要原因是尽管联邦宪法法院院长和国际社会发出呼吁,但联邦总统马林科·查瓦拉(波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟)却不作为。9 月,民主行动党主席巴基尔·伊泽特贝戈维奇指责波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟阻挠法官任命,要求在 11 月地方选举之前完成任命。

B. 未能通过森林法

94. 在本报告所述期间,联邦议会未能通过一项联邦森林法,而联邦自 2009 年以来一直没有这方面的法律,尽管联邦政府曾于 2019 年 7 月提交了该法的提案。森林法的通过不仅是林业部门发展的关键,而且是联邦宪法法院的裁定所确立的

一项法律义务。联邦宪法法院在 2009 年裁定，现行法律侵犯了市镇的地方自治权，责成联邦议会在 6 个月内使之与相关的地方自治法律协调起来。2009 年末，由于联邦议会没有采取任何行动，联邦政府尝试通过一项法令来解决这一问题。但是，2010 年 3 月，联邦宪法法院裁定政府以法令的形式对林业领域作出规范，在宪法和法律上都没有依据，指示立法机构在 6 个月内通过立法规制林业。不过，这一点仍没有实现。从法治的角度来看，联邦未能履行联邦宪法法院的裁定所产生的义务，这显然有问题。另外，森林覆盖到联邦领土的 58%，而且为应对法律真空，除黑塞哥维那-涅雷特瓦州外，所有各州都自行出台了林业部门规章制度，由此可见，联邦一级缺乏林业立法和监督所产生的影响更加广泛，进一步凸显出履行这一义务迫在眉睫。

C. 未能委任证券委员会成员

95. 在大流行病暴发、对经济造成不利影响的情况下，因为负责监管联邦资本市场的联邦证券委员会无法运作，所以一个重要的潜在收入来源也被阻断。对于两名任期届满的成员，联邦总统未能作出任命，联邦议会也未能对任命作出确认，因此，委员会从 2018 年起只靠 3 名成员开展工作，而本来应有 5 名成员。2019 年 11 月以来，由于剩余 3 名委员中有 1 人退休，委员会达不到决策所需法定人数，有碍联邦内股份公司的投资和增资。8 月，联邦政府提出了《证券委员会法》修正案，其中规定联邦总统在征得联邦副总统同意的情况下，可任命委员会成员。拟议修正案仍有待联邦议会审议。如不迅速解决这个问题，联邦的资本市场乃至整个经济可能面临严重问题。

D. 莫斯塔尔选举协议

96. 6 月 17 日，在国际社会的推动下，经过漫长的谈判，民主行动党与波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟领导人在莫斯塔尔签署了两项政治协议。第一项涉及在莫斯塔尔举行选举和城市规约改革；第二项涉及修订《波斯尼亚和黑塞哥维那选举法》的原则。

97. 关于莫斯塔尔选举和城市规约改革的协议为直接选举莫斯塔尔 35 名市议员以及随后由市议会选举市长、首席顾问、市议会主席和副主席确立了选举规则。这份协议有两个附件：一个是《波斯尼亚和黑塞哥维那选举法》的相关修正案，已提交波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会；另一个是未来的莫斯塔尔市规约的案文，将于选举后在莫斯塔尔市议会第一届会议上通过。第二项协议涉及修订《选举法》的原则，规定民主行动党与波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟应在 6 个月内商定需要作出的修正，确保 2021 年底前修正案能在议会大会获得通过。

98. 波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会于 7 月初通过了关于莫斯塔尔选举规则的《选举法》修正案。7 月 23 日，波斯尼亚和黑塞哥维那中央选举委员会把莫斯塔尔市的选举定在 12 月 20 日，而不是在 11 月 15 日与地方选举同时进行，因为《选举法》要求在举行选举前 150 天宣布 2020 年地方选举的消息。克族人民议会中的大多数政党公开拒绝采用这一日期，要求把莫斯塔尔选举定为 11 月 15 日，与波斯尼亚和黑塞哥维那 2020 年地方选举同时进行。波斯尼亚和黑塞哥维那克

族民盟领导人乔维奇先生致函波斯尼亚和黑塞哥维那境内的国际社会，表示不赞成这个日期。国际社会代表一致答复说，应尊重中央选举委员会的决定。

99. 到 8 月，民主行动党与波斯尼亚和黑塞哥维那族民盟宣布，将分别组建“亲波斯尼亚”和“全克族”党派联盟，试图把莫斯塔尔选举包装成族裔利益之争。独立社会民主人士联盟主席多迪克先生和塞族民主党主席米尔科·萨罗维奇签署了关于两党联合参加莫斯塔尔选举的协议，打出了“留下，共同守护莫斯塔尔”的口号。9 月，多迪克先生会见了莫斯塔尔的塞族代表，敦促其支持候选人联合名单，表示如果塞族人在莫斯塔尔市议会有合法代表，他们就可能成为选举后权力分配的决定性因素。

E. 联邦各州宪法平等对待塞族人

100. 高级代表 2002 年做出决定，为更广泛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-涅雷特瓦州、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，西黑塞哥维那州已部分完成修订工作，但波萨维纳州和黑塞哥维那-涅雷特瓦州根本没有执行。

101. 我继续敦促这些州使其宪法与联邦宪法相一致，并规定所有三个组成民族在宪法上的平等。

五. 塞族共和国

102. 独立社会民主人士联盟继续与上一任期的联盟合作伙伴领导塞族共和国执政联盟。在大流行病期间，塞族共和国政府在总理拉多万·维斯科维奇(独立社会民主人士联盟)的领导下定期举行会议，在本报告所述期间共举行了 26 次会议。塞族共和国国民议会举行了 3 次常会和 4 次特别会议，通过了 14 部新法律和 15 套现行法律修正案。

103. 独立社会民主人士联盟领导的塞族共和国当局不断呼吁撤回以前的改革，恢复所谓的“原始代顿”，同时加强反北大西洋公约组织和反欧洲联盟的言论，威胁要抵制波斯尼亚和黑塞哥维那朝着欧洲-大西洋道路前进所必需实施的改革和其他与加入有关的活动。

104. 虽然一般认为塞族共和国当局、特别是巴尼亚卢卡地方当局对 COVID-19 大流行采取的初步行动迅速、有效，但是随后有媒体报道指称，发生了各种与采购有关的丑闻。

105. 4 月 17 日，塞族共和国总统热莉卡·茨维亚诺维奇(独立社会民主人士联盟)废除了《关于紧急状态期间禁止制造恐慌和混乱的法令》。她在 4 月初颁布了《法令》，禁止传播会造成恐慌或破坏公共和平与秩序或干扰命令与措施执行工

作的“假新闻”或传言。该法令引发关切，因为颁布后，几位著名的反对人士立即被处以罚款或被警察局传唤。法令废除后，塞族共和国内务部宣布，将撤销对个人和法律实体提出、与该法令有关的一切指控，并退还业已缴纳的全部罚款。3月28日，为应对 COVID-19 大流行，塞族共和国国民议会宣布进入紧急状态，立法权暂时从塞族共和国议会转移到总统。在此期间，茨维亚诺维奇女士颁布了该法令和其他几项法令。国民议会于5月21日解除了紧急状态。

106. 5月20日，独立社会民主人士联盟主席、波斯尼亚和黑塞哥维那主席团成员米洛拉德·多迪克向塞族共和国国民议会发表讲话，称塞族共和国内务部一直在监听塞族共和国反对派代表并向他通报反对派代表的讨论内容，⁸ 甚至引述了此类讨论的详细摘要。塞族共和国内务部长德拉甘·卢卡奇(独立社会民主人士联盟)随后声称，多迪克先生的评论是一个政治玩笑。然而，5月21日，透明国际驻波斯尼亚和黑塞哥维那代表处宣布以未经授权进行窃听为由，向波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室对多迪克先生提出刑事指控。

107. 7月，塞族共和国国民议会通过了新的议事规则，缩短了分配给代表用以就一个议程项目进行辩论的时间，而塞族共和国总统、塞族共和国总理、波斯尼亚和黑塞哥维那主席团中的塞族共和国成员的发言时间仍不受限。所作修改还取消了关于辩论期间保持法定人数的要求，这样，代表只需在表决的时候出席会议。虽然执政的多数派以提高国民议会的效率为由，替所作修改辩护，但反对派代表谴责说，所作修改对民主原则和言论自由造成了打击。实际上，新规则制约了立法机构中的辩论。

108. 塞族共和国当局继续限制公民自由，特别是集会自由，似乎随意禁止在巴尼亚卢卡的主要广场举行集会。据认为，此举试图降低“为大卫伸张正义”活动人士的可见度，他们一直在为2018年3月大学生大卫·德拉吉切维奇的莫名死亡举行抗议，称这是警察的阴谋。2019年年底，有些活动人士组建了一个政党，名为“正义运动”，已获得认证，可以参加2020年地方选举，正在为巴尼亚卢卡市议会提名候选人。

A. 塞族共和国总理受到战争罪调查

109. 9月，波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室在回答媒体询问时，确认正在开展一项战争罪调查，称涉案人员有几个，其中包括塞族共和国总理维斯科维奇先生，并补充说检察官办公室就这一问题没有其他信息可提供。在作此番确认前，一个设在萨拉热窝的新闻门户网站公布了一名受保护的证人2017年在波斯尼亚和黑塞哥维那国家法院提供的部分证言，这名证人称，1995年7月，维斯科维奇先生是塞族共和国警察总参谋部交通事务助理指挥官，在任上曾参与运送被俘的波什尼亚克人，之后再吧他们的尸体从斯雷布雷尼察地区的乱葬坑中挪出来。斯

⁸ “没有哪个政府不监视反对派。我听过录音。我有权听。想让我带些录音过来，让你们听听他们是怎么说你们的吗？”多迪克先生在塞族共和国国民议会会议上的讲话，2020年5月20日。

雷布雷尼察-波托卡里纪念中心随即提交了一份针对维斯科维奇先生的刑事报告，指控他参与斯雷布雷尼察灭绝种族事件并企图藏匿证据。

110. 在波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室确认正在调查的同一天，塞族共和国战争、战争罪和失踪人员搜寻工作研究中心主任米洛拉德·科伊奇宣布，中心要公布所有作虚假陈述的证人姓名。随后，塞族共和国公共广播公司——塞族共和国广播电视台和其他媒体公布了受保护证人的姓名，于是，波斯尼亚和黑塞哥维那国家法院与波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室宣布采取行动保护证人，并对披露证人身份的人提起刑事诉讼。

B. 斯雷布雷尼察

111. 7月11日，在斯雷布雷尼察-波托卡里纪念中心举行斯雷布雷尼察灭绝种族事件二十五周年纪念。由于 COVID-19 大流行，纪念的形式与往年不同，出席人数大幅减少。原本计划亲自出席的世界各国领导人、外交官和其他人士发来了视频讲话，在纪念活动期间播放。他们对斯雷布雷尼察灭绝种族事件进行谴责，向受害者及其家属表示同情。我本人在纪念活动期间播放的视频讲话中也是这样做的。

112. 遗憾的是，尽管两个国际法庭以及国内法院已认定了灭绝种族的事实，但是塞族共和国政治代表在发言时否定灭绝种族已成常态。波什尼亚克族政治代表反对否认事实，反对历史修正主义和相对主义的企图。5月，斯雷布雷尼察-波托卡里纪念中心发表了一份关于否认灭绝种族行为的报告，与受害者协会和政治代表一道，呼吁通过国家一级的法律，把否认灭绝种族的行为定为犯罪，表示如果做不到这一点，就促请我实行这样一项法律。

113. 有必要通过立法或其他手段解决这一问题，并铭记在塞族共和国政府 2004 年关于斯雷布雷尼察的报告中，塞族共和国正式承认其军队和警察部队参与了 1995 年 7 月斯雷布雷尼察事件，但此份报告于 2018 年 8 月被撤销，塞族共和国政府关于斯雷布雷尼察事件的新报告即将公布，预计会进一步尝试篡改历史，从相对主义的角度阐释人民的苦难。

114. 9月21日是国际和平日，斯雷布雷尼察市长姆拉登·格鲁吉契奇在一个仪式上为和平纪念碑揭幕。这一仪式遭到波什尼亚克族代表的抵制，他们最初支持该项目，后以市长拒绝承认斯雷布雷尼察灭绝种族事件为由退出。

C. 不与高级代表合作

115. 塞族共和国政府仍然拒绝按照《和平总框架协定》第九条和协定附件 10 的要求向我的办事处提供查阅正式资料和文件的权限，协定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。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。

六. 公共安全和执法，包括情报部门改革

116. 在本报告所述期间，对警务进行不当政治干涉的做法没有减少。

117. 波萨维纳州当局未能按照 2007 年安全理事会主席关于前联合国国际警察工作队拒绝认证警察人员一事信函的规定，在相关警察法中添加必要条款，尽管该州当局先前一再作出保证。

118. 黑塞哥维那-涅雷特瓦州当局尚未任命新的独立委员会、警务专员、公共投诉局或警察委员会。该州自 2018 年 10 月以来一直没有经正式任命的警务专员，自 2017 年 3 月以来也没有正常运作的独立委员会。

119. 波斯尼亚和黑塞哥维那独立委员会已于 2018 年 3 月任期届满，但波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会尚未任命新委员会。

120. 7 月，图兹拉州司法当局确认了对图兹拉州内政部长苏莱曼·布尔基奇滥用职权的起诉书，10 月，图兹拉州议会免除了他的部长职务。

121. 警察管理人员的任免出现问题仍是对警务进行不当政治干涉的主要指标。

122. 5 月，图兹拉州当局任命萨费特·易卜拉希莫维奇为警察局长，尽管有广泛报道显示，这项任命存在涉及强制性退休规定的资格问题。6 月，波斯那-波德里涅州当局解雇了警务专员，尽管我的办事处和美国大使馆对透明和问责原则是否得到遵守感到关切。7 月，波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议任命达尔科·丘卢姆为保护局局长。在上一个报告期，波斯尼亚和黑塞哥维那独立委员会向部长会议发送了正式文件，显示丘卢姆先生在强制退休规则方面的员额资格问题。联邦政府尚未任命联邦警察局长，尽管联邦独立委员会已于 2019 年 4 月完成该职位的甄选程序。

123. 9 月，保护局局长、边境警察和警察协调局局长向波斯尼亚和黑塞哥维那安全部联合提交了一份商定的波斯尼亚和黑塞哥维那警员法草案，这既是两年多来本办事处协助取得的成果，也标志着国家一级的警察在警务独立与协调方面的新里程碑。

124. 另一个积极的发展是，萨拉热窝州议会在 6 月一致通过“萨拉热窝倡议”，该倡议呼吁对萨拉热窝州的公共安全安排进行深刻的改革，取消萨拉热窝州内政部，保留萨拉热窝州警察署。

125. 9 月，萨拉热窝州议会通过了警务立法修正案，解除被冻结的紧急招募新士官生等各项规定，此前曾有大量不正当的政治干涉。

126. 部长会议尚未任命下一任波斯尼亚和黑塞哥维那情报安全局局长。现任局长已于 2019 年 11 月任期届满。

七. 经济

A. 经济趋势

127. COVID-19 大流行扰乱了波斯尼亚和黑塞哥维那经济，造成严重和潜在的长期后果。包括国际金融机构在内的国际组织和双边捐助方向波斯尼亚和黑塞哥维那提供了支助，以减轻大流行病对健康和经济造成的影响，补充波斯尼亚和黑塞哥维那当局采取的措施。令人遗憾的是，党派纷争和政治算计，再加上对可能加强该国经济、社会、金融和财政稳定的改革不够重视，往往导致与稳定努力的有效性背道而驰。

128. 2020 年 9 月发布了关于 2020 年 1 月至 5 月期间宏观经济指标的报告，部长会议经济规划局在报告中提出警告称，波斯尼亚和黑塞哥维那的国内生产总值将显著下降，降幅可能超过 2009 年全球金融危机的情况。国际金融机构也下调了对波斯尼亚和黑塞哥维那 2020 年经济增长的初始预测：基金组织预测经济增长将下降 5%，世界银行估计降幅为 1.9%，而如果疫情持续，降幅可达 3.2%。

129. 修正后的增长预测是基于观察到的经济活动放缓和预计持续的消极趋势。2020 年前 5 个月，工业生产下降 8.8%。2020 年第一季度外国直接投资为 2.432 亿马尔卡，与去年同期相比下降 3.4%。2020 年前 7 个月的对外贸易总额下降 16.3%，其中出口和进口的降幅估计分别为 14.8%和 17.3%。

130. 失业率和就业率在经过数年适度但稳定的改善后，又出现倒退。7 月底，登记的失业人数共计 426 252 人，比 2019 年同期增加 19 143 人，即 4.7%，而就业人数减少 17 096 人，即 2%，降至 804 028 人。行政失业率上升至 34.4%。与此同时，领取养恤金的人数继续增加，达到 692 700 人。

131. 5 月份的数据显示，940 马尔卡的平均净薪和 409 马尔卡的平均养恤金仍显著低于一个四口之家一篮子商品的平均价格，即 1 996 马尔卡，这表明即使是那些收入稳定的家庭也在勉力维持生计。对于领取最低额度养恤金的人而言尤其如此。

132. 经济形势及其令人沮丧的前景可能会使本已令人担忧的人口外流速度加快。欧盟统计局最新数据显示，过去两年向波斯尼亚和黑塞哥维那公民发放的工作许可证总数为 125 137 份。

133. 在这种情况下，标普全球评级和穆迪在 8 月对波斯尼亚和黑塞哥维那信用评级的肯定(分别为前景稳定的 B 级和前景稳定的 B3 级)具有积极意义。

134. 尽管商业银行部门 2020 年上半年的利润与 2019 年同期相比下降 38.7%，但评估认为，该部门总体稳定并具有流动性。波斯尼亚和黑塞哥维那中央银行为银行业的持续稳定提供了强大后盾，但在保持独立、明确职责和运作不受阻碍方面仍面临持续挑战。这些挑战包括波斯尼亚和黑塞哥维那主席团成员米洛拉德·多迪克和独立社会民主人士联盟官员等在 4 月 30 日再次呼吁释放中央银行的法定准备金和外汇储备(此举一旦实施将严重威胁波斯尼亚和黑塞哥维那的金

融和整体宏观经济稳定)，并由波斯尼亚和黑塞哥维那主席团对中央银行管理委员会进行改组，这一做法对该机构的决策构成风险，因而对央行本身不受阻碍地运作构成风险。

135. 中央银行管理委员会目前已全员运作。由于波斯尼亚和黑塞哥维那主席团于 2019 年 6 月根据多迪克先生的提议决定罢免两名管理委员会成员，而主席团内部对任命拟议继任者缺乏必要的支持，因此管理委员会在很长一段时间内没有全员运作。然而，被罢免的管理委员会成员引起的持续法律挑战可能会影响该机构工作的法定人数。此外，出于政治动机的改组与维护中央银行政治上独立的努力相抵触。法律规定管理委员会成员任期为六年，这表明波斯尼亚和黑塞哥维那立法机构的明确意图是避免管理委员会与波斯尼亚和黑塞哥维那主席团的任期重叠，并避免根据党派归属进行任命，从而为央行独立于联邦、塞族共和国、任何公共机构和任何其他权力机构提供更多保证。

B. 财政问题

136. 自 2009 年全球金融危机以来，波斯尼亚和黑塞哥维那间接税务局的记录首次显示间接税的收入下降，这项收入占各级政府预算收入的大部分，对维持财政稳定至关重要。2020 年前 8 个月的税收收入比 2019 年同期下降 10%，其中 5 月份记录的降幅最大，达到 31%。国内借款和基金组织快速融资工具提供的 3.3 亿欧元在一定程度上弥补了短缺，确保不间断地偿付债务和每月付款。欧洲联盟指定用于波斯尼亚和黑塞哥维那帮助减轻疫情经济后果的欧洲联盟宏观财政援助 2.5 亿欧元应有助于进一步加强财政稳定。遗憾的是，波斯尼亚和黑塞哥维那尚未利用这项急需的援助，因为欧洲联盟和波斯尼亚和黑塞哥维那之间关于谅解备忘录的谈判似乎受到波斯尼亚和黑塞哥维那内部政治的羁绊，目前仍在进行中。预计还将与基金组织达成新的安排，计划在 10 月开展初步谈判。这些安排应能帮助波斯尼亚和黑塞哥维那缓解财政压力，重新聚焦改革，从而解决已查明的弱点并增强其韧性。

137. 必须特别注意加强波斯尼亚和黑塞哥维那的间接税制度，将其作为财政稳定的支柱，并通过更可靠和更充足的供资，确保国家一级的机构不受阻碍地运作，履行宪法和法律义务。与通过 2020 年国家一级预算有关的事态发展凸显了为此采取行动的必要性。

138. 与前几年一样，2020 年国家预算被党派政治所挟持。推迟通过预算的原因包括独立社会民主人士联盟对波斯尼亚和黑塞哥维那中央选举委员会的任命不满，波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟对此任命更加不满，以及随后在波斯尼亚和黑塞哥维那国家法院审理对任命提出的法律质疑的结果公布之前试图阻挠该委员会着手开展 2020 年地方选举的筹备工作。预算延误影响了该委员会和其他国家机构顺利运作和充分履行宪法和法律义务的能力，同时也危及选举的举行，而选举对于波斯尼亚和黑塞哥维那公民行使《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》保障的权利至关重要。

139. 整个上半年一直在使用临时资金，因为3月24日(即预算通过的截止日期三个月后，亦即波斯尼亚和黑塞哥维那暴发 COVID-19 疫情三周后)才向波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议提交预算草案，但波斯尼亚和黑塞哥维那主席团于4月6日退回草案，要求根据疫情进行调整。主席团设定的5月31日的最后期限未得到遵守，波斯尼亚和黑塞哥维那财政部长以他声称的技术原因将预算拖延至6月18日，当日，部长会议通过预算，并将其转交主席团。6月26日，主席团通过预算，7月由波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会对预算进行审议，后来主要是波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟策划了更多的政治操作，力图推迟预算的通过，但该预算最终于7月29日获得批准。

140. 通过的预算总额为18亿马尔卡，仅比2019年预算总额高1%。其中确定为国家机构提供资金9.96亿马尔卡(增长3%)，其余资金(8.075亿马尔卡)用于偿还外债(减少2%)。尽管通过的预算略有增加，但不足以满足国家机构的需要。获得国家预算的75个机构中只有16个将从共计1820万马尔卡的增加额中受益，而其他机构将保持与过去8年大致相同的水平，甚至面临削减，尽管它们承担的义务增加，而且需要应对疫情和移民不断涌入该国的新现实。

141. 国家机构的预算编列受到限制的正式理由是，需要节省总额为4190万马尔卡的资金，用于减轻疫情的经济后果，不过矛盾之处在于这一数额超过预算增加额，但必须指出，国家预算是唯一可以节省资金的预算。其他各级政府都能从国内和国际借贷中获益，减少了实行对此类限制的必要性。此外，像波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队这样在疫情期间直接参与提供援助的几个国家机构的预算却被削减。这样的事态发展只会削弱国家的力量，而不会改善其功能。因此，确保为国家机构提供更可靠和更充足的资金仍是一个突出的目标。

142. 在本报告所述期间，联邦预算保持稳定。1月至6月期间联邦合并预算执行报告指出，市级和市级以上联邦各级政府累计财务结果呈正值，共计2.543亿马尔卡。

143. 4月，联邦议会通过了重新平衡的2020年预算，总额为55亿马尔卡，比通过的2020年初始预算增加11%。重新平衡预算是为了执行上一报告期联邦政府通过的针对 COVID-19 大流行的《减轻负面经济后果法》。其中新的预期拨款包括：为经济稳定基金提供5亿马尔卡，为联邦开发银行内设立的担保基金提供2000万马尔卡，由基金组织快速融资工具向各州提供2亿马尔卡(作为赠款)，以及向州以下各级政府提供2100万马尔卡用于支付检疫费用和防护设备费用。

144. 5月，塞族共和国国民议会通过措施重新平衡2020年塞族共和国预算，其数额为36.13亿马尔卡，比初始预算增长5.5%。公共收入将减少8%(2.4亿马尔卡)，而塞族共和国2020年借款将增加一倍以上，从3.15亿马尔卡增至6.78亿马尔卡。重新平衡的预算预计产生4.12亿马尔卡的赤字，而不是2000万马尔卡的预算结余。1月至6月，塞族共和国的赤字达到2.97亿马尔卡，全部由新借款(主要来自基金组织快速融资工具)填补。

145. 至于支出，重新平衡的预算设想向塞族共和国补偿基金提供 1.51 亿马尔卡的赠款，支持减轻大流行病对经济的负面影响。塞族共和国医疗保健部门的支出将增加 29%，从 2.135 亿马尔卡增至 2.74 亿马尔卡。计划节省 4 100 万马尔卡的非必要支出费用。

146. 7 月，塞族共和国政府通过了 2021-2023 年期间预算框架文件，其中概述了预算规划的中期战略，预测 2021 年和 2022 年的预算赤字分别为 2.65 亿和 1.25 亿马尔卡，同时预计到 2023 年才有 700 万马尔卡的预算结余。

147. 塞族共和国银行部门稳定、具有偿付能力和流动性。6 月，塞族共和国银行局延长了商业银行可暂停偿还贷款的临时措施，允许从塞族共和国紧急状态结束起再延长两个月。

148. 由于大流行病的影响，塞族共和国政府对 2020 年经济增长预测作出修订，将增长率从下降 3%修订为下降 5%。1 月至 6 月，工业生产比 2019 年同期下降 9%，外贸下降 10.5%。

C. 国际义务和其他部门发展

149. 11 月，能源共同体部长理事会将考虑对波斯尼亚和黑塞哥维那严重和持续违反《能源共同体条约》义务的行为重新采取措施，违反的主要原因是两实体对国家一级天然气部门的监管范围以及相应的国家级立法存在争议。缺乏国家一级天然气部门的监管也助长了实体间争端，可能对波斯尼亚和黑塞哥维那无间断供气构成风险。

150. 2016 年和 2017 年塞族共和国单方面决定停止向波斯尼亚和黑塞哥维那国营铁路公司提供资金，从而引发联邦采取类似措施。具体而言，联邦在对该公司的财务运作情况进行审计后，按照两实体迄今为止提供的资金差额，要求公司偿还相当于联邦提供的一个年度资金的数额。结果，联邦也拒绝在 2020 年预算中为该公司的资金筹措编列任何资金。国营铁路公司是根据《和平总框架协议》附件 9 成立的唯一一家国家级公司；成立该公司的目的之一是协调对波斯尼亚和黑塞哥维那铁路基础设施的投资。塞族共和国政府 3 月 12 日得出结论，促请波斯尼亚和黑塞哥维那交通运输部和联邦交通部重新审议《关于建立联合国营铁路公司作为运输公司一部分的协定》。这项结论以及该公司资金不足的状况危及公司的生存，尽管该公司是采取协调办法重建造福两实体铁路公司、全体波斯尼亚和黑塞哥维那公民和经济的铁路线路的唯一机制。

151. 6 月，由联邦总理和塞族共和国总理担任成员的波斯尼亚和黑塞哥维那电力传输公司股东大会一致批准对 23 个设施进行投资，每项价值超过 100 万欧元。这些投资是 2020 年该公司价值 1.74 亿马尔卡投资计划的一部分，投资获批标志着为暂停两年多的投资扫清障碍迈出了重要的一步。同时，联邦内部以及联邦和塞族共和国之间在任命该公司管理机构方面的争议影响了公司的运作。管理层和管理委员会的任期届满已超过两年，但其继任者的任命却似乎未获支持。这影响了决策程序，并对波斯尼亚和黑塞哥维那的电力传输和随后的电力供应构成风险，为各种质疑该公司的声音提供了借口。该公司是根据 2004 年波斯尼亚和黑塞哥

维那议会大会通过的《电力传输公司成立法》成立的，此前两实体根据《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》第三(5)(b)条于 2003 年 6 月 2 日就电力传输公司和独立系统运营商问题缔结了协议。

八. 难民和流离失所者的回返

152. 实现难民和流离失所者返回原籍的权利仍然是执行《和平总框架协定》附件 7 的核心。该协定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、以和谐方式重新融入社会的政治、经济和社会条件，不偏向任何特定群体。

153. 9 月初，塞族共和国兹沃尔尼克市 Liplje 村的波什尼亚克族回返父母阻止他们的子女上学，因为学校当局继续否认他们语言的名称为“波斯尼亚语”，而称其为“波什尼亚克人的语言”。2016 年 5 月，波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院作出结论称，“所有组成民族以及没有宣布自己为组成民族的其他民族都享有按照自己意愿为所用语言命名的宪法权利，只有这种解释和实际应用才符合《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》。”家长们坚持认为塞族共和国当局应尊重法院的裁决，而塞族共和国当局援引《塞族共和国宪法》避免使用官方语言的名称。然而，这项在塞族共和国全境实施的政策并不一致，因为塞尔维亚和克罗地亚学生的语言被分别称作“塞尔维亚语”和“克罗地亚语”。这不仅是塞族共和国当局拒绝尊重宪法法院裁决的又一案例，而且是一项明显歧视波什尼亚克族的政策，违背《和平总框架协定》附件 7 规定的各级当局创造有利于可持续返回条件的要求。

154. 10 月中旬，学生家长与塞族共和国教育部达成协议，根据协议，家长让子女返回课堂，而教育部将提供文件，说明决定不将儿童的语言命名为“波斯尼亚语”的理由，家长们打算利用这些文件对教育部采取法律行动。这只是一个暂时解决方案。

九. 媒体动态

155. 波斯尼亚和黑塞哥维那的媒体环境受到政治影响、偏见报道、媒体立法执行不力以及所有权和融资不透明的制约。

156. 在本报告所述期间，波斯尼亚和黑塞哥维那记者联合会的免费媒体求助热线登记了 30 起侵犯记者权利的案件，其中包括 3 起死亡威胁。大多数案件的性质是政治施压和口头威胁。

157. 4 月 24 日，波斯尼亚和黑塞哥维那传播管理局理事会任命前塞族共和国公共广播公司塞族共和国广播电视台台长德拉什科·米利诺维奇为新任传播管理局局长，波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议于 7 月 23 日确认这项任命。这项任命被视为国家一级联盟伙伴在决定由哪个政党控制哪个机构问题上达成的一致安排。为抗议这项任命，传播管理局理事会主席普拉门科·丘斯托维奇于 4 月 27 日递交辞呈，称传播管理局理事会成员受到影响，没有凭良心投票。根据丘斯托维奇

先生的说法，米利诺维奇先生不能领导传播管理局，因为在他的领导下，塞族共和国广播电视台多次违反传播管理局的规章制度。具体而言，传播管理局对塞族共和国广播电视台处以 19 笔罚款，共计 246 000 马尔卡，并因各种违反传播管理局条例和决定的行为而对米利诺维奇先生本人处以共计 15 000 马尔卡的罚款。

158. 此外，由于受到 COVID-19 大流行的影响，建立一个数字平台以便为广播电视提供商提供数字广播可能性的进程已经停止。传播管理局批准商业运营商“波斯尼亚和黑塞哥维那多路复用服务”将启动服务的日期推迟至 11 月 30 日。

159. 4 月 26 日，传播管理局向公共广播系统(波斯尼亚和黑塞哥维那广播电视台、波斯尼亚和黑塞哥维那联邦广播电视台和塞族共和国广播电视台)颁发新的五年期许可证。许可证承认，当公共广播系统成员的模拟输出与其他获得许可证的电视广播机构的数字输出发生干扰时，公共广播系统成员可以临时使用数字频率。虽然根据相关立法波斯尼亚和黑塞哥维那三家公共广播机构属于公共广播系统的一部分，但仍然存在严重分歧，而且不再做出任何联合决定。

十. 欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那军事特派团

160. 欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那军事特派团(欧盟部队)继续执行执勤任务，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。这有助于高级代表办事处和其他国际组织完成各自任务。欧盟部队在当地的存​​在，包括其联络和观察小组，仍然是促进稳定和安​​全的重要力量。我欢迎欧洲联盟理事会 10 月 12 日重申，欧洲联盟愿意根据安全理事会延长的授权，继续执行欧盟部队的执勤任务。

十一. 高级代表办事处的未来

161. 由于受到 COVID-19 大流行的影响，6 月 2 日和 3 日，和平执行理事会指导委员会的政治指导人员首次通过视频链接而非亲临现场开会，以审查执行《和平总框架协定》的进展情况。他们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，全力支持高级代表确保《协定》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必须实现在关闭高级代表办事处之前达到五个目标和两个条件(“5+2”议程)。指导委员会下一次会议计划在 2020 年 12 月 1 日和 2 日举行。

162. 从根本​​上讲，有关波斯尼亚和黑塞哥维那的政策考虑必须成为评估高级代表办事处所需资源基础。如本报告所示，要推动该国取得进展，显然还有相当多的工作要做。我的办事处一直在努力精简业务。在 2002 年高峰时期，高级代表办事处的预算为 2 500 万欧元，工作人员约 700 人，而目前预算为 530 万欧元，工作人员仅有 89 人。

163. 仅在我作为任务负责人的任期内，预算就削减了 53%，工作人员减少 58% 以上。然而，尽管本机构的人员和资金大幅削减，但任务大体未变。由于预算逐

渐削减，因此在不削弱核心专长和能力同时进一步减少费用的难度与日俱增。鉴于种种挑战，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靠人力资本、机构记忆、专门知识和持久的联系网络，因此减员给办事处带来的风险更大。削减财政资源只会雪上加霜。

164. 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财政支持。如果没有适当的资源水平，履行授权责任的能力就会受到限制。这既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 年发布的欧盟委员会关于波斯尼亚和黑塞哥维那申请加入欧洲联盟的意见书中所述波斯尼亚和黑塞哥维那与欧洲联盟实现一体化的关键条件。

十二. 提交报告时间表

165. 本报告依循安全理事会第 1031(1995)号决议要求的定期提交报告并转递安理会这一惯例提交。秘书长或安理会任何成员如有要求，我愿随时提供更多资料。下一次定期报告定于 2021 年 4 月提交秘书长。