



2009年5月13日秘书长给安全理事会主席的信

根据安全理事会第1031(1995)号决议，谨呈递2009年5月8日波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表给我的信(见附件)，转递关于2008年11月1日至2009年4月30日《和平协定》执行情况的第三十五次报告。

请提请安全理事会成员注意本函为荷。

潘基文(签名)

\* 由于技术原因重新印发。



附件

2009年5月8日波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表兼欧洲联盟特别代表给秘书长的信

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，将高级代表的报告提交给安理会。根据该决议我在此向秘书长提交第三十五次报告(见附文)。请将报告分发给安全理事会成员审议为荷。

这是2009年3月26日我担任波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表(兼欧洲联盟特别代表)以来给秘书长的第一份报告。报告涵盖的时间为2008年11月1日至2009年4月30日。

如阁下或安全理事会成员需要未列入报告的其他信息，或对报告的内容有任何问题，我将十分高兴作出补充。

瓦伦丁·因兹科(签名)

## 附录

## 2008年11月1日至2009年4月30日波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表的第三十五次报告

## 摘要

本报告所述期间为2008年11月1日至2009年4月30日。在过去六个月中，波斯尼亚和黑塞哥维那在改革议程方面进展有限。尽管三个政治领袖作出开启谈判和妥协进程的努力，对波斯尼亚和黑塞哥维那的主权、领土完整和宪法秩序提出挑战的反对《代顿协定》的民族主义言论发挥了主导作用。有人继续对高级代表与和平执行委员会指导委员会的权威提出质疑。尤其值得注意的是，塞族共和国政府一直在攻击国家机构、国家能力和国家法律。

在满足和平执行理事会指导委员会提出的关于把高级代表办事处过渡到欧洲联盟特别代表的要求方面，取得了一些进展，最显著的进展是通过了一项宪法修正案，把布尔奇科区纳入波斯尼亚和黑塞哥维那宪法，并确保其诉诸宪法法院的权利。波斯尼亚和黑塞哥维那还通过了一项战争罪行战略，并认可国家司法部门改革战略的执行行动计划。

欧洲联盟波斯尼亚和黑塞哥维那军事特派团(欧盟部队)继续为波斯尼亚和黑塞哥维那的安全环境做出贡献。在波斯尼亚和黑塞哥维那政治局势脆弱之时，欧盟部队是波斯尼亚和黑塞哥维那的一个重要保障因素。

## 一. 导言

1. 这是我 3 月 26 日就任波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表(兼欧盟波斯尼亚和黑塞哥维那问题特别代表)以来,向秘书长提交的第一次报告。按照以往惯例,本报告评估了为实现以往报告所概述的目标方面的进展,回顾了本报告所述期间的事态发展,并就最重要领域的任务执行情况提出我的评估意见。2008 年 2 月,和平执行委员会指导委员会决定提出 5 项目标和 2 个条件,规定只有在波斯尼亚和黑塞哥维那当局达成或满足这些目标和条件后,高级代表办事处才能完全过渡为欧盟特别代表办事处,我的努力重点一直是推动在这些领域的进展。不过,我花了很多时间着重处理消极的事态发展,特别是挑战该国主权、领土完整和宪法秩序的反《代顿协定》的言论,以及对波斯尼亚和黑塞哥维那国家机构的有关攻击。

## 二. 最新政情

### 总体政治环境

2. 在 11 月举行和平执行委员会指导委员会会议之前,独立社会民主人士联盟领导人米洛拉德·多迪克、民主行动党领袖苏雷曼·蒂希奇和克族民共体领导人德拉甘·乔维奇签署了所谓“普鲁德协议”,涉及宪政改革、解决高级代表办事处过渡到欧盟特别代表办事处所涉国家资产问题、执行关于组织一次人口普查的附件 7、从宪法上解决布尔奇科纳入波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院、波斯尼亚和黑塞哥维那财政委员会和预算等问题。该协议以及这三位领导人在随后几个月里举行的会议均反映出他们显然愿意在重要政治问题上,包括高级代表办事处过渡到欧盟特别代表办事处余下的目标和条件等问题上妥协并取得进展。

3. 在积极的方面,这些讨论有助于确保 1 月份通过 2009 年国家预算,以及政治领导人之间就为确保波斯尼亚和黑塞哥维那布尔奇科区纳入波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院而对波斯尼亚和黑塞哥维那宪法提出的修正案达成一致。3 月 26 日,波斯尼亚和黑塞哥维那议会通过了布尔奇科修正案,这是自签署《代顿协定》以来对波斯尼亚和黑塞哥维那宪法作出的第一次修改,并得到了议会绝大多数议员的支持。

4. 尽管取得了这些积极成就,在本报告所述期间,对波斯尼亚和黑塞哥维那主权和宪法秩序提出挑战的分裂和民族主义言论继续存在,与此同时,波斯尼亚和黑塞哥维那各行动者采取行动并发表言论对高级代表与和平执行委员会指导委员会的权威提出质疑。由于作为对宪法改革进行初步协商的一部分,对该国未来领土组织问题进行了讨论,而讨论是根据错误的建议展开的,结果致使各方回到其毫不妥协的立场,有时甚至超越了其原有诉求。这进一步局限了妥协的余地。在一些领域,有人试图使以往改革走回头路,并继续破坏现有的国家级机构。

5. 在本报告所述期间，塞族共和国官员和机构采取步骤并发表声明，进一步推行塞族共和国最终脱离波斯尼亚和黑塞哥维那的构想。这些步骤包括制定了官方宪政改革的纲领，并预测波斯尼亚和黑塞哥维那成为“独立国家的一个联盟”，并暗示有可能就塞族共和国的“国家结构”或“宪法地位”开始与其公民进行协商。2月，米洛拉迪·多迪克的社民联盟党通过若干结论，要求讨论是否有可能让公民就是否“赞成塞族共和国留在代顿领土和政治框架内”“表达其意愿”。在同一个月内，社民联盟党主席向媒体介绍了该党关于宪政改革的提议。该纲领依据了一些“最后通牒”，其中包括3年内就塞族共和国独立问题进行全民投票。4月，多迪克向自由欧洲电台表示说，总有一天，塞族共和国步科索沃后尘、脱离波斯尼亚和黑塞哥维那的条件会成熟。

6. 塞族共和国当局和塞族共和国执政党质疑高级代表决定的合法性和有效性，使政治局势进一步复杂化。其举措包括塞族共和国政府2009年2月绕过国家机构致函联合国安全理事会，称“……继续行使这些强制性权力没有任何法律依据；而且行使这些权力违反了波斯尼亚和黑塞哥维那宪法规定、《代顿协定》、其他国际条约和国际法的一般原则”。为了再一次试图转移对具体政治问题和改革的注意力，在塞族共和国国民议会4月举行的一次会议上，多迪克总理声称，“波斯尼亚和黑塞哥维那的稳定受到的最大威胁来自高级代表的长期和非法的活动”，并重申高级代表办事处作出的决定、行动和撤销行动在《代顿和平协定》或国际法中找不到依据。尽管和平执行理事会指导委员会在11月明确提醒、而且在3月又一次提醒各方履行其义务，确保与高级代表进行充分合作，这些步骤还是出现了。

7. 波斯尼亚和黑塞哥维那国家检察官以及国家调查和保护局正在调查塞族共和国总理多迪克和其他人涉嫌刑事犯罪的问题，有关事态发展促使塞族共和国官员和国家结构中塞族共和国的代表本能地做出政治反应，包括威胁单方面退出波斯尼亚和黑塞哥维那国家机构。由于国家调查和保护局向检察官提交了一份调查报告，引发了上述令人无法接受的反应，目前尚未提出正式指控。

8. 这些事态发展缩小了在立法议程，包括在并入欧盟、签证自由化方面取得进一步进展所必须进行的改革，以及《普鲁德协定》商定的改革取得重大进展的空间。普鲁德进程凸显了波什尼亚克族民主行动党和波斯尼亚和黑塞哥维那党两者之间的政治分歧，也凸显了民主行动党内部的分歧。12月，民主行动党主席蒂希奇发表了讲话，要求改变波什尼亚克族政治气氛，从受害人悲情哲学转为与其他两个组成民族的代表进行实际接触，以便利达成将国家推向前进所必须的妥协。由于蒂希奇一直支持普鲁德进程，他遭到来自党内外部的攻击。3月和4月，民主行动党创始人阿利亚·伊泽特贝戈维奇的儿子巴克尔·伊泽特贝戈维奇和部长会议前任主席阿德南·泰尔齐奇宣布，他们将在5月底举行的党的代表大会上挑战蒂希奇的党主席职位。

9. 除了持续紧张的政局外，全球经济危机使该国原本已经困难的经济局势更加恶化。由于联邦庞大的行政机构以及许下不现实的社会福利承诺，特别是对老兵许下的承诺，使联邦濒临经济崩溃的边缘。3月，政府被迫从一些私人银行提取几百万可兑换马尔卡的商业贷款。媒体猜测联邦金融崩溃迫在眉睫，与此同时将对政府投不信任票的报道也反复出现。4月，来自民主行动党的联邦总理奈德扎达·布兰科维奇被萨拉热窝法庭指控滥用职权，导致人们要求他辞职，其中包括他所属党的主席。4月，波斯尼亚和黑塞哥维那克罗地亚民主共同体主席乔维奇也遭到起诉。

10. 蒂希奇和乔维奇在国家一级的政治接触并没有转化为波斯尼亚和克罗地亚这两个最大的党派在选举莫斯塔尔新市长问题上的一致意见。本报告所述期间终了之时，也就是2008年市政选举6个月之后，莫斯塔尔市仍然群龙无首。宪政改革讨论仍在进行，媒体对未来波斯尼亚和黑塞哥维那的组成以及联盟可能出现的变革出现种种猜测，各方在莫斯塔尔持续僵持不下，将对该市局势产生负面影响。

11. 4月，在努力寻找可接受和可持久地解决国家资产分配问题上，取得了初步突破，各级政府可以据此获得履行其职权所需资产。以可接受和可持久的方式解决国家资产问题是和平执行委员会指导委员会关于从高级代表办事处过渡到欧洲联盟特别代表提出的五项目标中的第二项。取得这一突破时，正是部长会议在受到国际社会几个月的压力之后，终于采取步骤清点国家资产之日。

12. 如前所述，11月《普鲁德协议》和其后举行的会议讨论了宪法改革问题。11月和12月讨论活动揭开了通过波斯尼亚和黑塞哥维那议会讨论宪改的序幕，三方的主席签订并向议会转交了‘波斯尼亚和黑塞哥维那宪法改革倡议’，其中提议这三方的核心小组以及其他代表应就启动改革的问题拟订决定草案，供两院核准。

13. 虽然起初出现了一些积极的步骤，但是1月在巴尼亚卢卡区举行的普鲁德领导人第三次会议上暴露了领导人之间在将来如何组织管理国家的设想方面存在的严重分歧。各位领导人同意在组成“中层”政府的四个领土单位的基础上重组波斯尼亚和黑塞哥维那，但不久以后在媒体上暴露了对这一组成方式的实际含义存在着完全互相抵触的理解。巴尼亚卢卡区协议引发了一场激烈的公众辩论，加剧了政治对峙，使宪法改革讨论受挫。2月中旬，普鲁德领导人在莫斯塔尔再次开会，就各自的宪法改革纲领交换意见，独立社会民主人士联盟主席向他的对等人发出了一系列最后通牒，会谈破裂。此外，塞族共和国国民议会2月通过的结论意见表明该方不愿接受将会提升国家机构权力和效力和增强波斯尼亚和黑塞哥维那参加欧洲-大西洋一体化进程的能力的宪法改革。

14. 在看待塞族共和国各党派和机构就宪法改革采取的行动时还应看到该方在媒体上谎称波斯尼亚和黑塞哥维那国篡夺了本来属于各实体的职责。8月以来，高级代表办公室多次正式要求塞族共和国当局提供塞族共和国代表在媒体指控的被非法移交给波斯尼亚和黑塞哥维那国的权力清单，高级代表办公室2月收到了载有64个项目的清单。后来塞族共和国政府将清单上的指控项目扩展到68个，作为“情况通报”予以通过并送交塞族共和国国民议会，国民议会仍在对这份文件进行辩论。

15. 塞族共和国的清单载有在《宪法》中列明属于波斯尼亚和黑塞哥维那的若干职责(包括涉及移民和庇护、武器进出口及国际和实体间刑法执法的事项)。所列出的某些事项已经在波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院提出，宪法法院裁定波斯尼亚和黑塞哥维那涉及这些事项的法律符合《宪法》的权力分配规定。这一清单还具有误导性，因为其中指称权力移交发生在波斯尼亚和黑塞哥维那法律正在讨论、但由于塞族共和国选出的代表设置重重障碍尚未获得批准的领域。若干事项必须在波斯尼亚和黑塞哥维那层面上获得通过，以执行《稳定与结盟协定》或遵守欧洲伙伴关系文件。

16. 事实上，各实体只有四次曾经同意将某些宪法职责移交给波斯尼亚和黑塞哥维那国，而每次都是依宪法行事。独立社会民主人士联盟和塞族共和国当局给人的总体感觉是决意限制对宪法进行重大改革，同时力图通过虚假指控波斯尼亚和黑塞哥维那国非法篡夺了各实体的特权而扩充塞族共和国的权力。

17. 虽然出现了这些波折，民主行动党主席(兼波斯尼亚和黑塞哥维那民族院副院长)蒂希奇成功地使一项结论意见在该院负责通过，启动了议会宪法改革讨论。虽然多迪克领导的独立社会民主人士联盟投了赞成票，但该党在众议院任职的领导人以损害波斯尼亚和黑塞哥维那共和国利益为由废弃了他们的同党作出的决定。总体来讲，民主行动党和波斯尼亚和黑塞哥维那克族民主共同体仍决心在普鲁德进程中坚持协议(或认为已经达成协议)的内容，而多迪克领导的独立社会民主人士联盟倾向于倒退，以塞族共和国国民议会必须在任何宪法改革讨论中占有主导地位的要求为挡箭牌。

18. 从2006年失败的“4月整套办法”所获得的一个教训是，宪法改革谈判不应持续到选举年，因为在选举年民族主义言论可能升温，妥协的余地会减小，而失败的风险——和对政局的附带损害很大。由于2010年又逢选举年，在2009年实行该国无疑需要进行的实质性的宪法改革的时间是有限的。此外，任何最终形成的宪法修正案都几乎肯定会影响选举规则，因此提出修改选举法的要求。

### 三. 欧洲伙伴关系要求和签证自由化

19. 虽然国家机构宣称致力于欧盟议程，但在本报告所述期间，在欧盟改革方面没有取得足够的进展。波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议只通过了 6 项欧盟改革法，<sup>1</sup> 在执行欧盟其他要求方面进展有限，<sup>2</sup> 在部长会议通过的这 6 项法律中，有 5 项完全获得议会通过，<sup>3</sup> 一项法律由于塞族共和国选出的代表提出反对而未获通过。<sup>4</sup>

20. 波斯尼亚和黑塞哥维那国和各实体继续在未经协调的情况下通过法律。尤其令人关切的是塞族共和国在欧洲一体化进程问题上与该国的国家级当局和其他当局缺乏协调。例如，塞族共和国阻挠欧盟要求的事例包括，虽然《临时协议》明确规定国家援助只由波斯尼亚和黑塞哥维那国家级机构予以管制，但 1 月塞族共和国国民议会还是一读通过了《塞族共和国国家援助法》草案。

21. 作为西巴尔干国家总体方案的一部分，欧洲联盟委员会(欧盟委员会)为波斯尼亚和黑塞哥维那提供了签证自由化路线图。该路线图的目标是确定波斯尼亚和黑塞哥维那必须满足的要求，以便欧盟委员会向欧洲理事会提出撤消波斯尼亚和黑塞哥维那签证义务的建议。将签证自由化进一步扩展到现有的签证便利化和重新接纳协定之外的路线图含有文件安全、非法移民、公共秩序和安全和对外的要求。

22. 在本报告所述期间，欧盟委员会在 2008 年 11 月的“签证自由化路线图执行情况评估报告”中框定了波斯尼亚和黑塞哥维那须落实的具体措施。3 月，欧盟委员会派遣了专家团，进一步评估波斯尼亚和黑塞哥维那在满足路线图要求方面所开展的活动。

<sup>1</sup> 波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议通过了《波斯尼亚和黑塞哥维那外汇政策框架法》、《金融租赁法》、《执行刑事制裁、拘留和其他措施法》、《警官法修正法》、《设立波斯尼亚和黑塞哥维那出口信贷局法修正法》、《竞争法》、《公共采购法修正法》、《消费税法》和《反歧视法》。

<sup>2</sup> 波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议通过了任命警察改革法中设想的其中三个警察机构的局长和副局长、针对欧洲一体化局工作人员和其他国家机构的关于欧盟事务的教育计划和方案、2006-2009 年波斯尼亚和黑塞哥维那打击有组织犯罪和腐败行为战略执行程度分析、关于任命波斯尼亚和黑塞哥维那标准化局成员的决定、关于任命药品和医疗器械局局长和副局长及该局专家委员会成员的决定、关于开始正式筹备普查的决定、2008-2011 年移民和庇护战略和行动计划、关于 2009-2013 年波斯尼亚和黑塞哥维那麻醉品监督和预防和打击滥用麻醉品行为的国家战略、中小企业发展战略、关于设立财政部中央协调单位的决定、关于设立波斯尼亚和黑塞哥维那农业、营养、农村发展咨询委员会的决定。

<sup>3</sup> 《动物保护和福利法》、《转基因生物法》、《执行刑事制裁、拘留和其他措施法》、《警官法修正法》和《航空法》。

<sup>4</sup> 《信息社会发展局法》。



23. 国家级立法的通过受到阻挠也对满足签证自由化路线图中提出的各项条件具有消极影响。4 月，欧盟委员会致函波斯尼亚和黑塞哥维那议会，指出了若干需要解决的问题，并提到波斯尼亚和黑塞哥维那 6 项未决法律以及执行警察改革法的问题。由于塞族共和国各方的反对，在这些法律中有 5 项法律遇到阻挠，包括《边境管制法》、《武器法》、《危险材料运输法》、《国际法律援助法》和《限制武器和军事装备流动法》。<sup>5</sup>

24. 在本报告所述期间，波斯尼亚和黑塞哥维那当局为建立 2008 年警察改革法所规定的新的国家级警察机构采取了步骤。

25. 2 月，部长会议任命了法证检验和专门知识局局长和副局长、警察支助局局长和副局长、人事教育和高级培训局副局长。部长会议还确定了上述机构的席位。教育和高级培训局局长的遴选工作需要重新进行。

26. 3 月末，由于波斯尼亚和黑塞哥维那民族院中的独立社会民主人士联盟和塞尔维亚民主党成员的反对，设立独立委员会和公众投诉委员会的工作失利，因此需要重新进行这两个委员会成员的任命程序。组建独立调查委员会对于着手进行尚未进行的警察机关协调局副局长的任命是必不可少的。

27. 任命上述新的国家级警察机关的法定期限是 2008 年 8 月。

28. 12 月，部长会议向波斯尼亚和黑塞哥维那学会转交了《波斯尼亚和黑塞哥维那各部和其他行政机关法》和《波斯尼亚和黑塞哥维那警官法》修正案，3 月转交了警察改革法所要求的《国家调查和保护局法》和《边境警察法》，供议会审议通过。将上述法律与警察改革法予以统一的法定期限是 11 月。

#### 四. 巩固法治

29. 在本报告所述期间，在巩固法治方面进一步取得进展，这是从高级代表办事处过渡到欧盟特别代表的和平执行理事会指导委员会五个目标中的第五个目标。12 月 29 日，波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议通过了《波斯尼亚和黑塞哥维那战争罪行国家战略》，12 月举行的部长级会议一致赞同《国家司法领域改革战略》执行行动计划。

30. 12 月 29 日，部长会议通过《波斯尼亚和黑塞哥维那战争罪行国家战略》，终于在通过起诉战争罪战略方面取得进展。该战略的通过是从高级代表办事处过渡到欧盟特别代表阶段的法治目标中的一个基点，《战略》获得通过后，这个基准已经实现。关于战争罪的战略早该通过，特别是因为国内案情很多，前南问题国际法庭即将关闭。战略规定了在波斯尼亚和黑塞哥维那和实体司法机关之间分配

<sup>5</sup> 除最后一项法律仍等待波斯尼亚和黑塞哥维那民族院批准外，这些法律都没有获得议会通过。

案件的标准，反映了犯罪活动编目工作情况，认可了需要资源和立法修正案，强调了区域合作调查战争罪的重要性，呼吁当局立即改善这方面的合作。最近，执行工作遇到一些延误。然而，部长会议通过了国家立法中必要的修正案，现已进入议会审议批准程序，成立了监事会，监督《战略》的执行。

31. 在 12 月的部长级会议上，核准了国家司法领域改革战略执行行动计划(2009 年至 2013 年)，通过了共同宣言。执行工作组是 1 月成立的。所有工作组正在召开第二轮会议，高级代表均以观察员身份和顾问身份参加，以筹备下一次部长级会议，修订和可能更新该战略。令人遗憾的是，这项战略的执行受阻，因为塞族共和国司法部很少出席，波斯尼亚和黑塞哥维那联邦司法部投入不多。波斯尼亚和黑塞哥维那司法部确保各方都得到通报，但鉴于目前合作水平仍然很低，迄今所取得的成果很少。下次部长级会议定于 5 月底在巴尼亚卢卡召开，应该解决这些问题。

32. 在本报告所述期间，“法治”领域的工作并非一切都好，特点是政治当局开展攻击，破坏司法部门过去改革的成果。在这方面最引人注目的是，塞族共和国当局无视国家调查和保护局曾要求提交涉及塞族共和国总理被指控犯罪的预先调查行动的有关政府建设项目、文件。塞族共和国总理甚至公开表示，如果出现强制行动，索取所要求的文件，将使用武力抵抗。2 月，更多的人攻击挑战国家调查和保护局向国家检察官办公室提交报告，指控有关在塞族共和国上述事件中的犯罪活动。4 月，国家调查和保护局开展了内部纪律进程，迄今已认定，国家情报保护局人员是按照有关程序进行调查的。

33. 另外值得关注的是，独立社会民主人士联盟代表提交给波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院的案件，其中质疑《波斯尼亚和黑塞哥维那法院法》，其主要目的是，当犯罪危及波斯尼亚和黑塞哥维那主权或在一个实体境外产生严重后果时，终止法院对实体刑法所定的刑事犯罪的管辖权。高级代表办事处向波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院提交了一份法庭之友书状，3 月，法院作出裁决，确认受到质疑的《波斯尼亚和黑塞哥维那法院法》的规定符合宪法的法律规定。无论裁决如何，在本报告所述期间内，对国家司法机构的政治攻击数量仍然高居不下。

34. 在联邦，高级司法和检察委员会的权威遭到波斯尼亚和黑塞哥维那联邦总统一项决定的质疑，这项决定是要向联邦宪法法院任命一名法官，但违反了联邦宪法和国家法律。向联邦宪法法院任命法官的最后权力属于联邦议会民族院，总统对候选人的提名，受高级司法和检察委员会的限制，因为高级司法和检察委员会的作用是，根据联邦宪法，选拔和提出合适的候选人。宪法规定从而兼顾了法官的独立性和专业性的要求，以及总统选择建议人选的权力。联邦总统提名了一个人，却被高级司法和检察委员会排除在候选人之外，但在高级司法和检察委员会和议会委员会提醒其违反宪法程序后，依然坚持己见。面对僵局，高级代表就其在 2002 年初颁布的有关宪法条款发表了法律意见。即使在联邦民族院宪法

委员会批准高级代表的法律意见后，总统仍不放弃同其有政治关系的被提名人选。民族院未投票赞成总统的提名，高级司法和检察委员会决定重新公布空缺，并重新启动程序。

35. 国家监狱建设项目继续延误，因而很可能失去一些双边捐助。波斯尼亚和黑塞哥维那司法部继续监督该项目，包括欧洲委员会发展银行需要的技术审查正在进行，以便确认最终批准贷款。

## 五. 与前南问题国际法庭的合作

36. 前南问题国际法庭表示，波斯尼亚和黑塞哥维那当局继续允许查询政府档案，按要求提供文件。此外，当局还妥善答复协助请求，协助证人出庭。

37. 不过，检察官办公室强调，波斯尼亚和黑塞哥维那执法和司法当局需要采取必要措施，打击那些帮助其余逃犯逃避法律制裁、或以其他方式阻碍有效执法的人。

38. 与前南问题国际法庭合作密切相关的是，12月29日，波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议通过了《波斯尼亚和黑塞哥维那战争罪行国家战略》，这是一个积极的结果。通过该战略是从高级代表办事处过渡到欧盟特别代表阶段的法治目标中的一个基点。关于战争罪的战略早该通过，特别是因为国内案情很多，前南问题国际法庭即将关闭。战略规定了在波斯尼亚和黑塞哥维那和实体司法机关之间分配案件的标准，反映了犯罪活动编目工作情况，认可了需要资源和立法修正案，强调了区域合作调查战争罪的重要性，呼吁当局立即改善这方面的合作。

39. 3月，(前)高级代表利用行政权力，强行对波斯尼亚和黑塞哥维那和联邦法律做了一些修正，阻止早日释放被判刑的战争罪犯。前南法庭要求他解决这一问题，并感谢他及时采取行动。

40. 逮捕拉特科姆拉迪奇和戈兰哈季奇这两名在逃被告，仍然是前南问题国际法庭的优先事项。高级代表办事处将继续支持前南法庭、北约、欧盟部队、欧洲联盟、塞尔维亚共和国警察、波斯尼亚和黑塞哥维那情报和安全局以及其他确定其下落、并将其逮捕的有关机构的活动，并与其开展合作。

41. 2009年第一季度，国际-波斯尼亚和黑塞哥维那开展了两次联合行动，寻求信息，追踪姆拉迪奇支持网络成员。一次行动是针对塞尔维亚共和国萨拉热窝市的东部的姆拉迪奇的亲属，另一次是针对最近迁至巴尼亚卢卡、加盟一家私营保安公司的前保镖和退役军事下属。

42. 被定罪的战斗拉多万·斯坦科维奇仍然在逃，很可能在塞尔维亚，仍使该区域尴尬不安。塞尔维亚共和国有关当局未就其逃脱追究任何人，而且没有采取行动鼓励塞尔维亚当局将其逮捕，尽管他从塞尔维亚寄出信件，威胁波斯尼亚和黑

塞哥维那检察官和法官。2007年5月，斯坦科维奇逃离塞尔维亚共和国的富查监狱。斯坦科维奇是前南法庭移交波斯尼亚和黑塞哥维那法院的首宗案件，波斯尼亚和黑塞哥维那法院判定他犯有主持强奸营罪行，以及其他罪行。

## 六. 改革经济

43. 本报告所述期间的经济趋势预示2009年将面临严峻挑战。尽管2008年国内总产值实际增长了5.5%，<sup>6</sup>但全球经济危机对波黑的影响可能造成2009年国内总产值急剧下滑。受商品价格和水电瓦斯费上涨的驱动，标题通胀率在2008年年底时达7.5%，<sup>6</sup>稍低于夏季水平，当时通胀率达到了过去十年的最高点。2008年贸易赤字达95.74亿可兑换马尔卡，出口每年增加13.1%，共计67.11亿可兑换马尔卡，进口增长17.2%，达162.86亿可兑换马尔卡。<sup>7</sup>主要是由于公共部门的薪水有所增加，因此，波黑平均净工资有所增长，2008年年底时约为800可兑换马尔卡。<sup>7</sup>2008年年底登记的失业率为40.8%，<sup>7</sup>似乎还在增加。自11月以来，新的就业有所下滑。外国直接投资也有所下滑，从2007年国内总产值的11%降至2008年不到6%，且继续呈下滑趋势。<sup>8</sup>

44. 关于经济改革议程，本报告所述期间的特点是取得了若干进展，也遇到了若干挑战。间接税务局理事会完成了其业务责任中的几项任务，如编制了《消费税法》草案、通过了重组间接税务局理事会秘书处所需的细则且设置了最终消费股。然而，在各实体之间分配间接税收仍有争议。因此，间接税务局理事会自2008年6月以来一直不能就新的税收分配系数达成一致。塞族共和国把这作为质疑整个间接税改革和单一账户构想的依据。税收分配争端还削弱了为重新任命/更替间接税务局现任局长所做的努力，而现任局长任期已于12月8日到期。

45. 自2008年9月11日创办以来，波黑财政委员会较为频繁地召开会议。2008年11月6日，委员会决定对国家、各实体和布尔奇科特区的预算上限作出规定，<sup>9</sup>这促使较早就通过了2009年各级预算，<sup>10</sup>但是，迄今为止，财政委员会几乎没

<sup>6</sup> 波黑中央银行。

<sup>7</sup> 波黑统计局。

<sup>8</sup> 波黑中央银行。

<sup>9</sup> 财政委员会2008年11月6日决定，与2008年预算相比，2009年国家预算可增长12%，实体和布尔奇科特区则增长6%。

<sup>10</sup> 2009年1月29日通过了14.1亿可兑换马尔卡的国家预算，与2008年通过的预算相比增长了19%；2008年12月29日和30日，通过了16亿可兑换马尔卡的波黑联邦预算，与2008年重整预算相比减少了2.33亿可兑换马尔卡，即13%；2008年12月22日和23日，通过了16.7亿可兑换马尔卡的塞族共和国预算，与2008年重整预算相比增加了6%，与2008年已通过预算相比增加了11%。

有促成各成员之间的政策协调工作。尽管国家因全球经济危机面临着挑战，但波黑财政委员会成员各自独立地计划、通过和实施措施。其中特别令人关切的是，两个实体目前都在利用这一机制达成只有利于自己的协定。3月6日，波黑财政委员会接受了《继承基金临时分配议定书》，预计，继承基金共1.8亿可兑换马尔卡的65%分给波黑联邦，35%分给塞族共和国。尽管这一分配被认为是临时的，因而一旦国家一级制订了新的《继承基金管理法》，就会对其进行修改且随后进行重整，但令人不安的是，国家和布尔奇科特区的利益被完全忽视。

46. 有可能会继续作出类似决定，直到波黑联邦的金融危机得到适当应对，而现在，这一危机又伴随着全球经济危机且受其影响有所加剧。波黑联邦政府推出了一些举措，填补去年2.6亿可兑换马尔卡的赤字，且支付2009年所有债务，但迄今为止尚没有能力作出困难的决定。各方似乎不明白局势很紧急，已经在筹备2010年大选。若不快速采取行动，则可能最终会金融崩溃且伴随着社会动荡和政治不稳定。全球危机造成税收绩效低下、持续不能就税收分配系数达成协定、塞族共和国对国家各机构的持续挑战、任期终止和任命延迟等情况进一步加剧了这些风险。

47. 在商业领域，本报告所述期间的特点是，塞族共和国继续抵制任何要求移交权力的改革，包括欧洲伙伴关系的要求，如通过国家一级的《债务法》和设立国家一级的银行监督系统。

48. 波黑能源部门、主要是波黑电力传输公司(Transco)的问题也持续不断。尽管2008年11月6日的《实体总理能源政策原则协定》和2008年12月3日的《Transco股东大会协定》规定，“各方同意Transco平稳运作所需采取的紧急措施和活动”，但在本报告所述期间，情况没有改善。Transco仍未依照已生效立法满负荷运转，原因是塞族共和国持续抵制管理委员会会议，总经理也持续阻挠委员会先前的决定。这也影响了任期已于3月1日到期的Transco主要董事的再任命/更替工作。塞族共和国总理和塞族共和国能源部长反对一切旨在改变这一局势的企图，还拒绝国际社会主动提出在克服问题和改善公司业绩方面提供的协助。局势很快开始不利于波黑唯一的电力传输公司，可能导致其解体。这意味着改革的倒退，而改革是谈判签署《稳定与联合协定》的前提条件之一，这是雅典/能源共同体条约的要求，执行时得到了大量的国际资助。

## 七. 公共行政改革

49. 在本报告所述期间，高级代表不得不在几个场合对修订《国家公务员法》表示关切，因为其可能逆转长期以来为制订以成绩为依据、政治独立的公务员制度所做努力，且可能削弱国家一级的公务员署。尽管部长会议通过了公务员制度，

但是，首席副高级代表/代理高级代表 2 月份的进一步干预产生了预期效果，讨论修订案的议会委员会作出了必要的变动，以维护现行公务员制度所依据的核心原则。4 月底，波黑议会令人满意地通过了修订案。

## 八. 国防改革

50. 在本报告所述期间，波黑开始建设其国防规划进程的能力，尽管国防预算分配用于人事费用的资金仍高居不下，消减了基本建设成本。没有证据表明有族裔紧张态势阻碍波黑武装部队的改革或行动能力。

51. 北约依照个别伙伴关系行动计划及规划和审查进程做了评估，确定波黑国防改革进展情况，行动计划和进程都在和平方案伙伴关系范围内。关于个别伙伴关系行动计划，2 月，北约与波黑各部门官员进行了讨论，查明在许多问题上都取得了合理进展。技术层面尤其如此，在技术层面赋予了各部门和工作人员处理具体问题的权力。然而，波黑各机构或实体在处理敏感问题或政治化问题方面似乎有些拖延。3 月 11 日，北约北大西洋理事会与波黑外交部长和国防部长一道讨论了进展情况正式报告。

52. 关于规划和审查进程，2 月间，北约与波黑国防部和波黑武装部队举行了讨论。讨论表明，在实施规划和审查进程伙伴关系目标内取得了一些进展。然而，不能解决动产和不动产问题(五个目标的第二个目标和高级代表办事处过渡到欧盟特别代表的两个条件)以及缺乏财政资源仍极大阻碍了进展情况。3 月 2 日，北约政治-军事指导委员会与来自波黑的一个小组一道讨论了规划和审查进程评估的最后草案。

## 九. 情报改革

53. 波黑政局持续处于紧张态势，在这种情况下，波黑情报和安全局继续致力于加强工作和运作情况。在波黑情报和安全局国际伙伴的支助下，增加了业务技术和办法方面的培训。同样，对合法的拦截系统进行内部标准化和管理的工作取得了进展。

54. 监督波黑情报和安全局的波黑议会委员会继续审查波黑情报和安全局各区域中心。2 月 10 日，《波黑情报和安全局法》修正案和《秘密资料保护法》修正案开始生效。前者加强了波黑情报和安全局与国家的执行和议会机构之间的规划和报告义务。《秘密资料保护法》修正案扩大了波黑的资料保护范围，对工业安全作出了规定，其也符合北约标准。

## 十. 欧洲联盟波黑军事特派团

55. 2008年11月20日，欧盟部队的联合国授权任务又延长12个月，此后，欧盟继续向波黑派驻军事人员，兵力约2 200人。欧盟部队设在萨拉热窝，有一个总部、多国营和整编警察部队及其它资产。欧盟部队继续在全国各地的当地社区设有联络和观察小组。

56. 在政治脆弱、易变的环境中，欧盟部队继续在促进安全和安保的环境方面发挥重要作用，这在本报告所述期间没有受到威胁。经证明，地方执法机构有能力在所述期间处理所有公共骚乱问题。

57. 欧盟部队继续监测和指导移交给波黑当局的联合军事任务。这将在一段时间中仍有必要。仍由欧盟部队负责的唯一一个联合军事任务——平民流动管制——的移交工作在议会通过进程中搁浅，因所需立法于4月再次被拒，原因是塞族共和国当选代表不予支持。

58. 欧盟部队采用一切办法和能力继续向前南问题国际法庭提供基本支助，特别是通过开展针对被控犯战争罪者支助网络的行动。

## 十一. 难民和流离失所者的回返

59. 1月29日，波黑部长会议通过了附件7的执行战略。这一文件侧重于主要通过修建住所使流离失所者和难民回返原籍。文件还谈到不能回返的流离失所者的融合以及不能还给物主的财产赔偿问题。战略进一步讨论了与回返的可持续性有关的一系列问题，提出了克服这些领域的障碍的措施办法。然而，迄今为止，议会未能通过这一战略。塞族代表坚持要求修订战略，更加强调协助那些希望留在现住地者。但波斯尼亚克族代表希望确保国家对附件7办法的资助几乎无一例外地支助回返工作。战略草案的确规定可享有附件7规定的所有权利，且一旦通过这一文件，则可进一步对其进行详尽阐述。我们再三呼吁议会通过这一战略。当前在这一问题上陷入政治僵局只会造成不必要的延误，无助于为波黑100 000多名流离失所者找到一个持久的解决办法，而这100 000多名流离失所者中有数以万计的人呆在集体中心。

## 十二. 莫斯塔尔

60. 迄今为止，莫斯塔尔市委员会仍不能依照《莫斯塔尔市规约》的规定选出新市长，原因是波斯尼亚克族占主导地位的民主行动党和克族占主导地位的波黑克族民主共同体之间在争夺权力，双方都在觊觎市长职位，而人数众多的人民促进繁荣党则居中。尽管高级代表办事处再三敦促各方进行政治谈判，但没有举行过认真的政治谈判。因此，经过了无数轮市长职位投票后，都是同样的负面结果。

61. 克族政党、特别是波黑克族民主共同体借此局势攻击《莫斯塔尔规约》，质疑其对统一进程的承诺。
62. 由于不能选出市长，城市面临着财政崩溃的风险，因为没有年度预算，且该市的临时供资决定已于 3 月 31 日到期。市长的职责是提出预算草案，但却没有新市长可提出草案。尽管前任市长仍在位直到选出新的市长，且可提出预算，但在当前这种情况下，市委员会将拒绝任何提案。
63. 这一僵局不仅延误了市委员会通过《莫斯塔尔规约》这一关键目标，还提出了没有国际社会持续参与下的统一的莫斯塔尔的可持续性问题的。
64. 与此同时，设在莫斯塔尔的黑塞哥维那-涅雷特瓦州政府受到了全球经济危机的冲击。税收短缺迫使政府提出所有预算受益者的薪水削减 15%，其中包括警察、医务工作者、教师和公务员。作为回应，工会已威胁总罢工，这可使该州的正常生活限于停顿。

### 十三. 布尔奇科特区

65. 在本报告所述期间，布尔奇科特区有两项尽管姗姗来迟但是仍然令人欢迎的进展，第一是波黑议会以压倒多数票通过了《波黑宪法》修正案，使该特区能够诉诸波黑宪法法院，第二是组成了代表所有政党和族裔的新的集中政府。由于这些积极的事态发展，布尔奇科特区正日益临近有可能结束监管机制的时刻。
66. 在普鲁德领导人会议和 11 月和平执行理事会指导委员会会议之后进行了紧张的谈判和磋商，以就一项宪法修正案达成协议，使布尔奇科特区能够诉诸波黑宪法法院，在这一过程中，监督员、高级代表办事处和美国在将各方召集在一起方面发挥了关键作用。2 月 25 日，塞族共和国国民议会通过了一项支持宪法修正案的结论，这一结论完全不同于国民议会 1999 年 3 月关于拒绝《终局裁决》的决定。部长会议于 2 月初通过了该修正案，波黑议会随后于 3 月 26 日也通过了该修正案。该修正案于 4 月 5 日生效。
67. 布尔奇科特区监督员在 2008 年 10 月的选举前明确指出，新当选的政府所有成员必须明确他们对《代顿和平协定》的承诺，继续承认仲裁法庭的裁决和特区作为波黑主权范围内一个民主的多族裔自治单位的地位，并明确承诺在监管机制结束后继续保护特区的地位。选举结果出来后的政治格局是，没有一个政党接近取得多数席位，因此一个包含议会中所有政党的“集中政府”成为唯一现实的选择。议会到 2 月 11 日才选出议长(波斯尼亚族)、副议长(克罗地亚族)和塞族市长。政府成员于 3 月 26 日宣誓就职。



#### 十四. 波斯尼亚和黑塞哥维那以及该地区

68. 除偶尔的争吵和琐碎的边界问题以外,在本报告所述期间,区域关系一直相对平静,尽管塞尔维亚外长在4月底关于波黑是一个“被保护国”的讲话招致波黑主席团成员西拉伊季奇措辞强烈的反应。联邦政治家对据认为由贝尔格莱德一家法院于3月对13名(或以上)被控于1992年5月涉嫌卷入对一支正在撤退的南斯拉夫人民军部队的袭击事件的前任和现任波黑官员发出的逮捕证提出了反对意见。不过在本报告撰写时,这些逮捕证实际上尚未发出。由于两个因素,一是前南问题国际法庭规则,即战争罪案件的审判应该在推定罪行发生地所在的继承共和国进行审判,二是一名前图兹拉市政府官员目前正在一起类似案件中在贝尔格莱德受审,波黑法官和检察官对于失去他们所认为的法定管辖权非常敏感。

69. 波斯尼亚和黑塞哥维那与克罗地亚在克罗地亚建造达尔马提亚内地通往佩列沙茨半岛的大桥问题上长期存在着激烈程度不高的纠纷,现在在纠纷问题上出现了一个可能较为重要的发展。波黑的观点是,这样一座桥梁可能阻挡波黑可能建成的内乌姆港通往公海的通道,将使道路交通绕过该国的不长的海岸线,并有可能危及波黑对附近海湾中两个小岛的所有权主张。波黑主席团于4月中正式致函克罗地亚政府,提议就此问题进行谈判,否则波黑将向国际法庭寻求救济。

70. 波黑议会于4月末就一项违背《中欧自由贸易协定》所规定的义务,对来自克罗地亚和塞尔维亚的农产品重新征收关税的法案进行表决。另一方面,在本期间,就一个连接两国铁路网的联合项目同黑山进行的谈判产生了一些令人振奋的积极进展。这包括建造一条由卡普利纳到尼克希奇的150公里长的铁路线。

#### 十五. 欧洲联盟警察特派团

71. 欧洲联盟警察特派团按照其“2009年战略目标”,继续集中力量支持打击有组织犯罪,并协助协调打击重大有组织犯罪努力的治安方面工作。此外,该特派团经与高级代表办事处/欧盟特别代表协调,继续监测和评估2008年4月16日通过的警务改革立法的实施情况。该特派团同高级代表办事处/欧盟特别代表一道努力协调实体、州和布尔奇科特区警察立法,并拟订关于改革涉及国家调查和保护局和边境警察的国家级立法的建议。

#### 十六. 警察未获认证的问题

72. 在本报告期间,塞尔维亚共和国一直是波斯尼亚和黑塞哥维那唯一尚未执行安全理事会主席2007年4月关于国际警察工作队拒发认证人员问题来函的规定的法域。12月,被国际警察工作队拒发认证人员协会在高级代表办事处/欧盟特别代表在萨拉热窝的办公楼前举行了和平抗议。

## 十七. 媒体发展

73. 在本报告所述期间，波黑的媒体自由状况有所恶化。自1月以来，波黑记者联盟的自由媒体热线受到16次口头攻击和直接暴力攻击、死亡威胁以及其他违反新闻记者权利的行为。这比2008年增长了20%。在本期间同样明显的是，负责媒体自由的当地媒体组织之间的少量合作更加削弱。4月29日，塞尔维亚共和国公共电视台RTRS和塞尔维亚一家日报Glas Srpski脱离波黑新闻工作者协会，宣布成立一个单独的纯塞尔维亚共和国新闻工作者协会。

74. 在(被长期耽搁的)联邦公共广播系统法通过近12个月后，联邦议会尚未任命波黑联邦广播电视理事会成员。主要原因是缺乏政治共识，并且议会企图在其任命中发挥过大的作用。由于没有联邦理事会，负责将系统中所有三家公共广播公司的活动进行精简和现代化的波黑公共广播公司的登记工作继续被搁置。

75. 部长会议理应确定通讯管理局新的理事会的入围候选人名单，并将名单提交波黑议会作出必要的任命。尽管现任理事会的任期到4月25日届满，并且及时从通讯管理局收到了候选人名单，但部长会议尚未将这一项目列入议程。部长理事会尚未任命通讯管理局新的局长，这一问题自2007年10月以来一直没有解决，与此同时，部长会议正在严重损害管理局的独立性、总体成效和工作能力。

## 十八. 欧洲联盟特别代表

76. 欧洲联盟特别代表经与欧盟大家庭密切合作和协调，继续努力推动波黑达到加入欧盟的要求。除设法促进执行欧盟伙伴关系和《稳定与结盟协定》所规定的各项要求以外，欧盟特别代表还致力于提高波黑境内公众和各部门对加入欧盟的支持。考虑到这一点，欧盟特别代表在2008年10月的市政选举之后继续推广其外联方案，该方案涉及国会议员、媒体、民间社会和非政府组织、社会伙伴和青年代表。

77. 欧盟特别代表的“欧洲议会”项目安排欧盟代表会见国家、实体和布尔奇科特区议员，其目的是向波黑关键行为体介绍欧盟的要求和标准，并鼓励它们努力达到这些标准。迄今为止所举行的五次会议各自侧重于不同的主题，如议会在加入欧盟中的作用、公共行政改革、人权和少数族裔保护、反腐败和欧盟内部市场等问题。

78. 欧盟特别代表正在同波黑公共广播公司密切合作，以增加和改进媒体对欧盟问题的报道。通过这一举措，公共广播公司增加了关于《稳定与结盟协定》进程和最终加入欧盟对波黑公民的影响的新闻报道。在黄金时段新闻简报和访谈节目中播出了这些报道。参与这一项目的核心记者小组增加了他们关于欧盟问题的知识和对这些问题的了解，使他们成为未来的欧盟问题记者。

79. 欧盟特别代表出版一份每周电子通讯，摘要报道欧盟新闻以及波黑与欧盟的关系，该通讯每周六向媒体、政府机构、民间社会行为体和个人订户分发。该通讯填补了波黑媒体的一项重要空白。欧盟特别代表网站 [www.reci.ba](http://www.reci.ba) (“reci” 意为“说出来”) 也成为重要的沟通工具。通过该网站，欧盟特别代表亲身参与了与公民的对话，载列了对公民提出的问题的 165 个回答。欧盟特别代表的一些答复已被媒体作为新闻条目。该网站在第一年中共收到约 65 000 次访问，共有公民提交的 7 000 多条评论。

80. 欧盟特别代表继续努力就欧盟问题开展真正的公众对话，帮助非政府组织培育欧盟感念和活动，包括监测《稳定与结盟协定》和欧洲伙伴关系优先事项的执行情况。欧盟特别代表还赞助了分别关于非政府组织和青年问题的两个区域会议，并参加了一个关于地方政府和社区在欧盟一体化进程中的作用的会议。此外，欧盟特别代表支持的莫斯塔尔的两个学生会举办了关于波黑加入欧盟问题的前所未有的联合辩论，莫斯塔尔两所大学的学生都参加了辩论。

## 十九. 高级代表办事处的未来

81. 在本报告所述期间，和平执行理事会指导委员会分别于 2008 年 11 月 20 日和 2009 年 3 月 26 日举行了两次会议，以审视波斯尼亚和黑塞哥维那局势。指导委员会承认波斯尼亚和黑塞哥维那当局在实现自高级代表办事处向欧盟特别代表过渡的目标和条件方面所取得的进展。不过，它也明确表示，它严重关切该国当前的政治局势，包括国家主权、领土完整和宪法秩序及其国家一级的机构所面临的挑战。

## 二十. 提交报告时间表

82. 根据我的前任按照安全理事会第 1031(1995) 号决议的要求提出的关于提交定期报告再转交安全理事会的建议，我谨提出我的第一次定期报告。如果秘书长或安全理事会任何一名成员要求在任何其他时间提供资料，我将乐意提供进一步书面补充材料。