



2013年5月3日秘书长给安全理事会主席的信

依照安理会第1031(1995)号决议,谨随函附上波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表瓦伦丁·因兹科先生向我提交的第四十三次《波斯尼亚和黑塞哥维那和平协定》执行情况报告,所涉期间为2012年10月27日至2013年4月20日(见附件)。

请将该报告提请安全理事会成员注意为荷。

潘基文(签名)

* 由于技术原因于2013年5月10日重新印发。



附件

2013年4月30日波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表给秘书长的信

[原件：英文]

安全理事会第1031(1995)号决议请秘书长依照《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》，向安理会提交高级代表的报告。据此，我谨向你提交第四十三次《波斯尼亚和黑塞哥维那和平协定》执行情况报告(见附文)。请将这份报告分发给安全理事会成员审议。

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以来向秘书长提交的第九次报告。本报告所涉期间为2012年10月27日至2013年4月20日。

如果你或安理会任何成员需要所附报告没有提供的任何信息，或对报告内容有任何问题，我都会欣然提供和解答。

瓦伦丁·因兹科(签名)

波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表关于《波斯尼亚和黑塞哥维那和平协定》执行情况的第四十三次报告

2012 年 10 月 27 日至 2013 年 4 月 20 日

[原件：英文]

摘要

本报告所述期间为 2012 年 10 月 27 日至 2013 年 4 月 20 日。前次报告曾详述，2012 年的开端令人鼓舞，政治家参与对话，就部长会议、预算和关键的欧盟立法达成协议；但此后，进展停滞，又回到前六年的消极趋势。不幸的是，在本报告所述期间，这一趋势仍在继续，波斯尼亚和黑塞哥维那领导人在实现自己宣布的欧洲和欧洲-大西洋一体化目标方面，没有取得什么真正的进展。^a与此同时，联邦政治危机，对《和平协定》直接的挑战——包括对波斯尼亚和黑塞哥维那的主权和领土完整的挑战——仍在继续。这些因素加在一起，在大部分人面临经济社会实际困难背景下，引起国际社会关注，是不难理解的。

不过，并非所有消息都是坏消息。国家级的部长会议，在 11 月进行了一次政党改组，现定期举行会议。2013 年预算按时通过，这是两年内的第一次。不过，总体而言，国家一级的联盟至今无法在立法方面取得迫切需要的进展。

如我前次报告所述，2012 年 6 月开始，联邦和州两级出现一场旷日持久的权力斗争，给国家一级的发展蒙上阴影。近几个月来，这导致这些级别许多机构几乎停顿，延迟了在全国发放急需的国际金融援助。此外，一些政党的代表仓促改组联邦一级权力机构，时不时无视或违反有关机构工作和决策的适用规则和程序。相比之下，在本报告所述期间，塞族共和国的机构运作比联邦有效。

不过，更重大的关注是，塞族共和国一些代表继续执行过去几年公开和直接挑战《和平协定》关键原则以及波斯尼亚和黑塞哥维那领土完整的基本原则。我上次报告提到，塞族共和国官员越来越倡导解散波斯尼亚和黑塞哥维那，这值得国际社会特别关注。我认为，在本报告所述期间的这些言行，说明这一令人担忧的政策在延续。这些言行仍令人怀疑塞族共和国现任领导对《代顿协定》最根本方面的承诺，即《波斯尼亚和黑塞哥维那和平总框架协定》附件 4 所列的宪政秩序，特别是波斯尼亚和黑塞哥维那的主权和领土完整。

莫斯塔尔市民仍无法投票选举地方当局，而该国其他地方在 2012 年 10 月 7

^a 最近，地方领导人未能在欧盟设定的最新期限之前达成政治协议，实现欧洲人权法院关于“塞迪奇-芬齐”案的裁决，影响严重。该国领导人这一次又未能满足关于欧洲和欧洲-大西洋一体化的要求，再一次凸显出与在这方面取得显著进展的其他国家的区别。

日已进行了投票选举，原因是政界人物一直未执行 2010 年波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院关于该市选举的裁决。其要求的依据直接来自《总框架协议》附件 4，其中明确表示，国家宪法法院的裁决是最终裁决，是有约束力。如此前报告，我的办公室正在促进各政党之间的讨论，协助执行法院的裁决，以便尽早在莫斯塔尔举行选举。尽管参加这一进程的大多数政党都表示要妥协，但莫斯塔尔两个最大政党——波斯尼亚和黑塞哥维那克族民主共同体和民主行动党——至今仍毫不妥协，采取顽固态度一直妨碍解决违反《代顿协定》的问题。

在本报告所这期间，在实现关闭高级代表办公室所需的五个目标和满足两项条件的未决事项方面，波斯尼亚和黑塞哥维那当局几乎无所作为。^b

在经济方面，该国面临着不断恶化的财政状况，增长前景不佳，失业率高，并伴之以社会问题，但某些私人公司明显属于例外。

欧盟和北约军事特派团在波斯尼亚和黑塞哥维那的继续存在，都继续向公民保证尽管政局出现困难，但该国局势仍然安全。在我看来，两者都需要驻留，并继续发挥重要职能，他们的存在有助于支持国际社会正在进行的努力，有助于我履行《代顿协定》赋予的任务。

^b 作为提示，和平执行理事会指导委员会在其 2008 年 2 月 26 日和 27 日会议上，规定了关闭高级代表办公室的五项目标和两项条件。五项目标是：以可接受和可持续的方式解决国家和其它各级政府之间的财产分配问题；以可接受和可持续的方式解决防务财产问题；完成布尔奇科终局裁决；财政可持续性；以及法制得到巩固。这两项条件是：签署《稳定与结盟协定》，以及“和平执行理事会指导委员会根据完全遵守《代顿和平协定》的情况对波斯尼亚和黑塞哥维那局势做出正面评价。”

一. 引言

1. 这是我就任负责波斯尼亚和黑塞哥维那问题的高级代表职位以来给秘书长的第九次报告。本报告叙述在实现前几次报告所概述的目标方面取得的进展，记录实际事态发展情况，记载与本报告所述期间相关的引文，并就我任务范围内关键领域的落实情况，提出我的评估意见。我努力的重点是按照我维护《和平总框架协定》民事方面的责任，促进在这些领域取得进展，同时也鼓励在关闭高级代表办公室所必需的五项目标和两项条件上取得进展，并努力维持为实施《总框架协定》而采取的步骤。

2. 坚持法治，是《总框架协定》的一个重要组成部分，对和解与重建冲突后稳定社会至关重要。由于这些原因，法治必须仍然是国际社会在波斯尼亚和黑塞哥维那开展工作的指导原则之一。我在本报告和先前报告中提到，政界领袖、政党、机构多次无视、回避，或在某些情况下直接违反宪法和法律规定，以求政治上的权宜之计。此外，为维护法治成立的国家级机构仍然面临挑战，不执行波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院的裁决，已经习以为常。我深信，遵守法治是长期和平与稳定的先决条件，因此，我最近向和平执行委员会指导委员会详尽报告了这方面令人担忧的趋势。

3. 我将集中精力执行《总框架协定》附件 10 和联合国安全理事会有关决议规定的任务，我的办公室也全力支持欧盟和北约的努力，帮助波斯尼亚和黑塞哥维那沿着更紧密地与欧盟和北约连成一体的道路前进。我的办公室和欧洲联盟特别代表办公室密切合作，按照各自的任务，尽可能协调一致。

二. 最新政治情况

A. 总体政治环境

4. 在本报告所述期间内，占主导地位的是一场重大的正在展现的政治危机，以及一个长久持续的消极趋势。目前政治危机的根源在于社会民主党在波斯尼亚和黑塞哥维那美好未来党、克罗地亚两个民主联盟政党（波黑克族民主共同体和 1990 年克族民主共同体）的支持下，要把民主行动党及其盟友从联邦和州一级执政联盟中驱逐出去。社民党的举动在政治上是合法的，但民主行动党拒绝让位。这导致联邦出现宪政危机和僵局，而且一直持续到今天。长期的消极趋势是，塞族共和国的一些代表一直预测和倡导解散波斯尼亚和黑塞哥维那，以及塞族共和国独立。与此同时，还挑战《总框架协定》附件 4 列出、《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》规定的国家司法机构和国家的其他职责。在这方面，塞族共和国 4 月 2

日发布了要单方面规范公民身份证号码的法令，令人甚感关切，因为这分明是国家一级立法规范的事项。¹

5. 如以前报告的，社会民主党和其在国家一级的联盟伙伴实现了他们的目标，即在 2012 年 10 月下旬，把民主行动党部长逐出政府。社会民主党、美好未来党和两个克族民主共同体也设法在 4 个县和几个市镇重建政府。不过，这些政党尚未设法重建联邦政府，尽管其在联邦议会拥有大多数。联邦议会两院都对政府投了不信任票。民主行动党主导的波什尼亚克党团在议会人民院引用了国家重大利益的理由阻止执行不信任措施。不过，由于未能任命联邦宪法法院及其重大民族利益分庭所缺的法官，不能对重大民族利益一案作出裁决。

6. 可想而知，这一争执影响到联邦政府，使其分为两大阵营：其一，总理和社会民主党的 7 位部长，他们得到新议会多数议员的支持；其二，民主行动党及其伙伴，目前在政府中有 9 名部长，占大多数。双方力争主导权，3 月份，联邦政府工作陷入停顿。当时，我联络双方，提醒其要确保政府的运作，同时召集主管官员，力求打破僵局，任命联邦宪法法院空缺的法官。和平执行理事会指导委员会中各位大使同我一样关注局势，并通过两份公开声明，表明了看法。

7. 联邦内这些令人不安的事态发展，使人忽视了塞族共和国政界最高官员和党务官员、以及塞族共和国国家官员不断置疑《总框架协议》的讲话。这些言论的主调是，公然预测并倡导解散国家、塞族共和国独立，以及要求在 2014 年把塞族共和国的未来与欧洲其他国家的事态发展联系起来。本报告下文第二节题为“总框架协议面临的挑战”D 部分对此问题做了更详细的说明。

8. 在波斯尼亚和黑塞哥维那联邦，两大克族政党：波斯尼亚和黑塞哥维那克族民主共同体和 1990 克族民主共同体，继续呼吁创建一个由克族人占多数的联邦领土单位。2013 年 4 月 6 日，这些政党利用克罗地亚国民议会大会(克罗地亚各政党非正式集团)平台，再度发出这样的呼吁，并宣布迫使克族当选代表执行该政党集团决定的机制。

9. 2012 年 11 月 6 日，中央选举委员会确认了 2012 年 10 月 7 日市政选举的结果。本报告将分别提到有关斯雷布雷尼察和莫斯塔尔的问题，此外还有几个市镇在落实宪法和法律关于保证市政当局必须有组成民族和其他民族代表的规定方面也出现了问题。

¹ 波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院 2011 年 5 月 27 日关于 U 3/11 案的裁决除其他外断定，“受到质疑的法律规范公民的个人身份证号问题，因此，属于波斯尼亚和黑塞哥维那管辖的问题。因此得出的结论是，受到质疑的法律并不规范属于实体宪法管辖权内的问题，例如各实体的领土组成，也不确定各实体内城镇的名称”。

B. 在本报告所述期间高级代表的决定

10. 在本报告所述期间，依照和平执行理事会指导委员会的政策，即强调“本地所有权”胜于国际决策，我一般不动用行政权力。只有一次，我动用了行政权力，即解除了我的一位前任对某个被开除公职者的禁令。

C. 关闭高级代表办公室的 5 项目标和 2 项条件

目标方面的进展

11. 在本报告所述期间，在和平执行理事会指导委员会设立的、作为关闭高级代表办公室先决条件的未实现目标方面，波斯尼亚和黑塞哥维那当局没有取得任何具体进展。

国家资产和国防资产

12. 如前报告，2012 年 7 月，波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院认为，《塞族共和国境内、国家财产状况和处理禁令法》（《塞族共和国国家资产法》），属实体立法职能之外，因此属于违宪。该法是要把波斯尼亚和黑塞哥维那为产权所有者的资产转移到塞族共和国。根据该法院的决定，《塞族共和国国家资产法》于 2012 年 9 月 19 日不再有效。在这一影响深远的决定中，法院认为，规范这类资产的职权，属于波黑议会的专有责任。法院的裁决影响到政治领导人 2012 年 3 月 9 日关于这些问题的协议。现在必须重新评估此一协议，以确保其执行符合波斯尼亚和黑塞哥维那法院裁定解释的《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》。

13. 2 月 7 日，北约秘书长安德斯·福格·拉斯穆森对波黑进行工作访问，会晤了波斯尼亚和黑塞哥维那高级领导人，强调北约继续支持波黑的北约一体化努力，但也期望，波斯尼亚和黑塞哥维那进行必要的改革，才能加入欧洲-大西洋一体化。政党领导人表示承诺关于国防和国家资产的 2012 年 3 月 9 日协议，承诺迅速执行协议中关于国防资产的内容，并拟定解决国有资产问题的详细路线图。3 月下旬，波斯尼亚和黑塞哥维那国防部长表示打算就这个问题，与部长会议工作组和波黑检察长直接接触。

14. 2 月 16 日，国家一级执政联盟的 6 个政党领袖会面，重申致力于 2012 年 3 月 9 日框架，但未能解释如何根据波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院决定执行这项协议。2 月 18 日，波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议成立了“解决国有资产和国防资产问题工作组(部长级工作组)，并任命司法部长、民政部长、交通和通讯部长为工作组成员，提出“根据先前制定的国家资产和国防资产分配原则，解决国防资产和国家资产问题的方法”。工作组召开了两次会议，但并没有公布任何结论。国家资产管理委员会，曾受波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议委托，负责提出国家资产和国防资产问题的解决方案，但自部长级工作组成立以来，只开会一次，并

得出结论认为，该委员会在新成立的工作组方面发挥何种作用方面，缺乏部长会议足够的指导。

布尔奇科区

15. 2012年8月31日布尔奇科办公室关闭，并颁布《关于法律文件的地位的监督命令》，此后，监督员不再干预该区的日常事务，但仍然保留在情况需要时，斟酌恢复行使权力的充分权力。

16. 2012年年底布尔奇科区各政党，在没有外界干预的情况下，组成了政府。不过，经济形势继续恶化，系统性腐败和裙带关系问题仍很严重。一个较大的事态发展是，2013年3月12日，前市长因腐败遭到起诉。2013年3月28日，地区议会通过了2013年财政预算。

D. 对《和平总框架协议》的挑战

17. 《和平总框架协议》及其执行工作确保了波斯尼亚和黑塞哥维那过去这17年的和平与安全，然而，破坏其基础并让为执行该协定而进行的改革开倒车的种种企图，需要引起国际社会的严重关注。

对波斯尼亚和黑塞哥维那的主权及领土完整的挑战

18. 在本报告所述期间，塞族共和国一些最高级官员持续发表挑衅性言论，争论和质疑波斯尼亚和黑塞哥维那国家的存在，主张该国解体，并质疑国家职能的运转情况和波斯尼亚和黑塞哥维那宪法为其规定的职责。塞族共和国总统米洛拉德·多迪克一直是最频繁发声并提出国家解体的人，但他肯定不是唯一的一个。他在本报告所述期间的言论涉及自决以及谋求将塞族共和国与欧洲其他地方的事态发展联系起来。²

19. 4月，塞族共和国总统说，波斯尼亚和黑塞哥维那“绝对没有生存的可能性”。他称波斯尼亚和黑塞哥维那为“早产儿，被生造出来并抛在巴尔干地区领土上，以掩盖早先对其非法承认的决定……无论如何，这是个不可避免的进程。波斯尼亚和黑塞哥维那将无法生存！波斯尼亚和黑塞哥维那何时解体？我们将拭目以

² “从现在起10年内，塞族共和国将强大并强盛，在塞尔维亚也受到热爱其程度比现在更为深厚。我希望国家能够独立。”2012年11月30日米洛拉德·多迪克在Prva电视台的讲话；“波斯尼亚和黑塞哥维那不符合塞族人民的利益，10到15年内，可能就不会有波斯尼亚和黑塞哥维那了。塞族人从来就没有真正接受过波斯尼亚和黑塞哥维那。在南斯拉夫解体后，波斯尼亚和黑塞哥维那不是塞族人民的政治或历史利益所在。”2013年1月8日米洛拉德·多迪克在Tanjug的讲话；“今天，我们正在发动一场我们已经进行了一百多年的战斗。我认为，这一新计划的最终目标应当是整合本地区的塞族人”。2013年2月13日米洛拉德·多迪克在Nedeljnik的讲话；“承认科索沃不仅为我们开辟了空间；我认为你们正步加泰罗尼亚、苏格兰以及欧洲其他地区所发生的事件后尘，这很可能推动许多进程”。2013年4月4日米洛拉德·多迪克在ATV的讲话。

待……这意味着，从假设的角度看，只要《代顿协定》的爆破效应继续，塞族共和国就可以和平走入议会，就独立问题作出决定，或者说，让我们举行一次有约束力的全民投票。我相信总有一天，塞族共和国将权衡其力量、其时机、其能力，并将举行一场全民投票并实现独立。”³

20. 尽管《总框架协定》没有任何规定或在任何段落允许或预测解散或自决，但塞族共和国公开要求解体的运动所谋求的是，塞族共和国拥有所谓自决权。塞族共和国总统最近访问了贝尔格莱德，他在塞尔维亚议会讲话，并力求倡导塞族人作为一个“组成民族”，拥有“自决权”。⁴ 2月，他还指出，“塞族共和国的自决权是来自《联合国公约》的权利……我对一切选项保持开放态度。”⁵ 他多次威胁要举行独立的全民投票，⁶ 声称塞族共和国想要加入欧盟，因为可加强其实体，⁷ 并指出，塞族共和国将宣布成立邦联，并最终退出。⁸

21. 我还感到关切的是，塞族共和国高层领导人违背《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》，不断声称实体就是国家。波斯尼亚和黑塞哥维那国家总统主席团塞族成员

³ 2013年4月4日，米洛拉德·多迪克在ATV的讲话。4月15日，在接受RTRS新闻采访时，塞族共和国总统作出了类似的讲话：“波斯尼亚和黑塞哥维那已无路可走，像一个还有最后一口气的受难者，国际社会仍抛给他氧气瓶，称其能够活下来。”

⁴ “一切都结束了么？也许到了再次确认自决权利的时候了？为什么其他人有自决权，而我们却没有？是否已到了重申自决权利的时候？难道塞族人不是组成民族？他们是啊。但为什么他们就没有自决权？现在恰逢其时。”2013年2月14日，米洛拉德·多迪克在贝尔格莱德向塞尔维亚共和国议会发表讲话。

⁵ 2013年2月16日，米洛拉德·多迪克接受Face电视台采访。

⁶ 塞族共和国的独立一直是一项选择。我们从未放弃全民投票的想法，我可以保证这始终是一项选择。如果有可能，我们只想给达成协议一个机会，但如果没有这个可能，就别无它途了。2012年11月8日，米洛拉德·多迪克在BNTV的讲话：“前段时间以前，可能举行全民投票的话题是个禁忌。现在，我们为此组织了法律程序，我不排除未来在塞族共和国举行全民投票的可能性，就像在任何其他民主国家投票的方式一样……如果波斯尼亚和黑塞哥维那继续忽视塞族共和国的地位，继续制造进一步的问题，那么，全民投票将是一个备选办法。”2013年1月7日，米洛拉德·多迪克对半岛电视台发表的讲话。

⁷ “欧洲一体化进程将用来加强塞族共和国的自治和地位，使该实体获得更高级别的独立”。2013年1月9日，米洛拉德·多迪克对Vecernje Novosti发表的谈话。“塞族共和国致力于欧洲一体化，但我们想要通过这一进程加强我们的立场，而不是削弱之”。2013年1月4日，米洛拉德·多迪克对Avazd Nevni发表的讲话。

⁸ 塞族共和国必须宣布自己是邦联的一个部分。邦联是指一个独立的国家与另外一个独立的国家的联合，并可依据意愿将其解散。对邦联必须做好充分准备，并为其寻找盟国……最终，塞族共和国将别无选择，只能脱离波斯尼亚和黑塞哥维那。一个文明国家不能靠武力创建。2012年11月29日米洛拉德·多迪克对Blic的讲话。

说,“《代顿和平协定》形成了两个小国。”⁹ 塞族共和国总统表示,该国“是个独立国家”,¹⁰ 并宣布“归根结底,波斯尼亚和黑塞哥维那不是国家,而是国家联盟”。¹¹ 塞族共和国副总统表示,西方的立场不允许在科索沃建立一个新的塞族共和国,那么就意味着塞族共和国是一个国家”。¹² 在本报告所述期间,塞族共和国官员以及执政的独立社会民主人士联盟的官员发表了许多类似的讲话。¹³ 此外,塞尔维亚总统在提到塞族共和国时,将其作为“国家”,¹⁴ 尽管后来他在一次为人所知并广受好评的访谈中修改了他的说法,说:“我要鞠个躬,对在斯雷布雷尼卡犯下的罪行,寻求人们对塞尔维亚的宽恕……我对国人中任何个人以国家和人民的名义犯下的所有罪行表示歉意。”

对波斯尼亚和黑塞哥维那机构能力的挑战

22. 塞族共和国总统还继续从语言上攻击国家重要机构,而这些机构的设立是为了履行《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》赋予国家的责任,维护波斯尼亚和黑塞哥维那法治、主权、领土完整和宪法秩序(宪法法院、国家法院、检察官办公室、

⁹ 2012年11月21日,奈博伊沙·拉德马诺奇对RTRS的讲话。

¹⁰ “最初的想法是,塞族共和国应当是独立的。也就是说,塞族共和国几年来一直是独立的。在《代顿协定》之后,塞族共和国以一个主权国家的地位,加入了波斯尼亚和黑塞哥维那。”2013年1月9日,米洛拉德·多迪克在FTV发表的讲话。

¹¹ 2012年10月17日,米洛拉德·多迪克接受RTRS的采访。

¹² 2013年3月15日,Emil Vlajki在Nezavis Nenovine的讲话。

¹³ “我和独立社会民主人士联盟的意见是,塞族共和国是个国家,无论梅西奇以及与他想法一样的人喜欢与否。我不想把塞族共和国称作实体,我把塞族共和国称作一个国家,”2013年3月17日,Radovan Viskovic在TV1的讲话;“波斯尼亚和黑塞哥维那对塞族人而言,没有政治和历史利益,在10到15年内,波斯尼亚和黑塞哥维那甚至有可能不存在了,因为这两个组成民族对此没有意愿。2013年1月9日,米洛拉德·多迪克对Vecernje Novosti发表的讲话;”我认为,塞族共和国是一个国家,尽管没有国际权限,但是一个具有国家一切定义的国家。《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》的编纂根据了《美利坚合众国宪法》,而宪法把美国当作由各州组成的国家。塞族共和国拥有美国各州所拥有的一切。”2013年1月9日,米洛拉德·多迪克对Vecernje Novosti发表的讲话;“如果塞族共和国无法重新获得在战后年代早期具有的实力,无疑将选择独立。塞族共和国和波斯尼亚和黑塞哥维那应按照最初的《代顿和平协定》分享权力,如果做不到这一点,塞族共和国肯定会寻求独立,”2013年1月9日,米洛拉德·多迪克对BNTV的讲话。“塞族共和国除了是一个国家,还能是什么?”2012年11月30日,米洛拉德·多迪克对TV Prva的讲话。

¹⁴ “我们今天作为两个塞族国家负最大责任者在这里相聚,我们致力于两个国家的经济发展”。2013年4月7日,Tomislav Nikolic在贝尔格莱德举行的新闻发布会上的讲话。

高级司法和检察理事会和波斯尼亚和黑塞哥维那中央选举委员会)。¹⁵ 这些声明削弱了这些重要的机构,而此时,这些机构正需要得到支持,以变得比以往任何时候都更加有效,尤其是要打击腐败现象,这是该国的一个严重问题。令人不感到惊讶的是,这样做也给这些机构的雇员施加了巨大的政治压力。

23. 有一个问题不仅暴露出波斯尼亚和黑塞哥维那政治进程的缺陷,而且反映出塞族共和国一直准备采取行动质疑《总框架协定》,这个争议涉及 13 个数字的公民单一身份号码。2001 年通过了关于规范颁发这一号码的国家法律,但由于波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院在 2011 年和 2013 年初达成了废止一项条款的裁决,因此必须对该法加以修订。自 2012 年以来,执行法院裁决的三项单独提案均被波斯尼亚和黑塞哥维那议会驳回,原因是与号码相关的登记地区产生了争议。自 3 月以来,波斯尼亚和黑塞哥维那议会未能通过修正案一事,使有新生儿的普通公民以及入籍公民获得身份号码变得非常复杂。其后果是人们很难获得各种服务,如保健服务和申办旅行证件。

24. 独立党非但没有采取在波斯尼亚和黑塞哥维那议会谈判解决问题的办法,而是于 4 月 2 日,经塞族共和国政府通过一项法令,谋求在实体一级规范公民身份号码事项,同时宣布,该党将要求从塞族共和国选出的代表在国家议会提交一项新的建议,以修改国家法律。在撰写本报告时,该提案尚未提交到议会程序。鉴于单一身份号码应在国家一级规范,通过塞族共和国法令,造成很大问题,因为这标志着一个实体单方面承担了国家的宪法责任。塞族共和国总统已明确表示了他对此事的观点,并公开说“我们已经说过,即使国际社会干预,该法令仍将生效并将予以执行。”¹⁶

¹⁵ “宪法法院试图制造《宪法》,但《宪法》并没有规定财产属于波斯尼亚和黑塞哥维那,而规定属于各实体。前高级代表帕迪·阿什当勋爵颁布了三项法律,禁止处置塞族共和国、波斯尼亚和黑塞哥维那和布尔奇科特区的财产。这是解冻财产的问题,而宪法法院只需要确定是否符合《宪法》即可。在这种情况下,法院不是主管。宪法法院接受了外国人的意见。法院就是为日常政治需要而服务的魔鬼。法院有三个外国人和两名波什尼亚克族人,他们可以随意作出裁决。宪法法院是发生政治强奸的地方” 2013 年 2 月 16 日,米洛拉德·多迪克对 Face 电视台发表的讲话;“根据《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》,检察官办公室和波斯尼亚和黑塞哥维那法院是不存在的。我不想对此沉默不语,使高级代表规定的情况合法化。” 2013 年 1 月 7 日,米洛拉德·多迪克对半岛电视台发表的讲话;“高级司法和检察委员会是非法的非正式权力中心。” 2011 年 12 月 28 日,米洛拉德·多迪克对 TV1 的讲话;“高级司法和检察委员会是这一领域正义和司法的掘墓人”。2012 年 12 月 28 日,米洛拉德·多迪克在 Hayat 的讲话;“中央选举委员会关于斯雷布雷尼察的决定显然出于政治动机,是中央选举委员会波什尼亚克族成员的产物。这个决定与现实无关。显然,在斯雷布雷尼察的选举是投机性质的。” 2012 年 11 月 28 日,米洛拉德·多迪克在 SRNA 的讲话;“波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院是犯罪之地,在外国人影响下,重新安排波斯尼亚和黑塞哥维那的宪政。” 2012 年 11 月 16 日,米洛拉德·多迪克对 AA(Anadolu)的讲话;“外国人仍坐在那里,努力维持对波斯尼亚和黑塞哥维那司法机构的垄断。” 2012 年 11 月 2 日,米洛拉德·多迪克在 RTRS 的讲话;“现如今的法院和检察官办公室,是最大的腐败之地。” 2012 年 11 月 2 日,米洛拉德·多迪克在 RTRS 的讲话。

¹⁶ 2013 年 4 月 4 日,米洛拉德·多迪克在 ATV 的讲话。

不执行波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院决定的问题

25. 普遍不执行波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院的裁决，是另一个令人关切的问题，包括从挑战《和平协定》的视角看问题。3月15日，法院在书面回答波斯尼亚和黑塞哥维那议会一位议员提出的问题时报告说，从2005到2013年期间，法院就不执行波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室以前的决定事宜，做出80项裁决。¹⁷《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》明确规定，“宪法法院的裁决是具有约束力的最终决定，”并指出，“各实体及其任何部门都必须充分遵守这部《宪法》(……)，遵守波斯尼亚和黑塞哥维那各机构的各项决定”。这种不执行宪法法院裁决的模式之所以令人关切，也因为在高级代表的任务终止后，法院作为宪法争端最终仲裁者的作用，将变得更加显著。

26. 遵守《代顿协定》、特别是遵守宪法框架和法治，是长期稳定的先决条件。反之，鉴于波斯尼亚和黑塞哥维那动乱的现代史，挑战《和平协定》和《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》的基本原则，将直接损害该国的稳定，损害一切出于良好意愿、为重新整合国家并向前迈进的种种努力。

三. 波斯尼亚和黑塞哥维那的国家一级机构

波斯尼亚和黑塞哥维那主席团

27. 在本报告所述期间，波斯尼亚和黑塞哥维那主席团举行了7次常会和4次紧急会议，通过了有关预算、防务和外交政策的决定。2012年11月29日，主席团通过了2013年国家预算，并将预算提交议会，议会于2012年12月7日通过了预算，这是两年中第一次及时通过预算，没有严重违反法定的最后期限。

28. 波斯尼亚和黑塞哥维那主席团做出了销毁不合格弹药和地雷爆炸物的决定，并延长了波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队参加阿富汗和刚果的国际和平行动的期限。2012年10月29日和30日，主席团接待了美国国务卿希拉里·克林顿和欧盟外交与安全政策高级代表凯瑟琳·阿什顿的联合访问。2013年2月7日，主席团欢迎北约秘书长安诺斯·福格·拉斯穆森在波黑做中途停留。其他来访的要人包括斯洛伐克总统伊万·加什帕罗维奇和塞尔维亚总理伊维察·达齐奇。主席团成员也到土耳其、塞尔维亚、罗马尼亚和奥地利访问。4月18日，阿什顿女男爵再次与主席团成员会晤。

29. 在本报告所述期间，主席团主席是2012年11月10日开始担任为期八个月轮值主席的塞族成员内博伊沙·拉德马诺维奇。拉德马诺维奇主席在任职期间，进行了若干次建设性区域访问和行动。尽管主席团成员过去曾公开发生过争执，

¹⁷ 《波斯尼亚和黑塞哥维那刑法》规定，如一名官员拒绝执行或一任何方式妨碍执行波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院的裁决，即为刑事犯罪，可处以最多达五年监禁的刑罚。但这条规定并未构成有效的威慑，到目前为止，尚无人因此而被判犯有罪。

但在本报告所述期间，他们没有公开发生严重争执，这也是可喜的事态发展。我还要指出，主席团波什尼亚克族成员和克族成员分别向波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院提出上诉，对塞族共和国有关节假日的立法以及选举实体总统和副总统的宪法规定提出异议。

波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议

30. 作为社会民主党牵头重组政府的一部分，2012年11月22日，波斯尼亚和黑塞哥维那代表院批准了部长会议的两名新部长和一名副部长。部长会议继续定期开会，在本报告所述期间召开了24次会议：部长会议通过了对《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》的一项修正案、¹⁸ 6部新法律¹⁹ 和对现行法律的13套修正案。此外，部长会议通过了“2013-2015年预算框架文件”，组建了先前提到的国家和国防财产问题工作组，并核准了其雄心勃勃的2013年工作计划。²⁰ 部长会议还作出了数项任命并通过了各种附则和数十个决定，包括双边协定提案和批准国际条约的决定。

31. 部长会议在1月23日的会议上通过了《普查法》的修正提案，把人口普查推迟6个月至2013年10月1日至15日。至于另一引发争议的问题，即就莫斯塔尔市委员会的授权做出《选举法》权威解释的请求，部长会议的态度不是那么明朗。1月30日，部长会议通过了波斯尼亚和黑塞哥维那司法部起草的结论，指出部长会议无法出具有关莫斯塔尔市委员会委员授权的意见，因为有关权威解释的请求没有明确说明引发争议的规定（更多关于莫斯塔尔的详细信息见下文）。

32. 克罗地亚共和国加入欧盟产生的经济和其他方面的挑战无疑仍是部长会议议程上的重要议题。2月7日就这一主题举行了专题会议。

波斯尼亚和黑塞哥维那议会

33. 包括参加国家联盟的政党在内的各方未能达成政治协定，波斯尼亚和黑塞哥维那议会的工作继续受此影响，议会辩论常常缺乏建设性，有时甚至提到国家解

¹⁸ 部长会议通过了波斯尼亚和黑塞哥维那《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》第二修正案，对第九条第2款作出修订，允许削减波斯尼亚和黑塞哥维那公共机构任职人员任职期间的报酬。

¹⁹ 部长会议通过并纳入议会程序的新法律为：《波斯尼亚和黑塞哥维那难民、流离失所者和回归者法》、《2013年波斯尼亚和黑塞哥维那公共机构和国际义务预算法》、《波斯尼亚和黑塞哥维那法院刑事诉讼中临时或永久性没收财产管理法》、《核破坏责任法》、《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约实施法》以及《保护证人方案法》。

²⁰ 2013年工作计划于1月17日获得通过，计划载列了该年度拟通过的65项立法（其中29项为“新”法律，剩下的36项为现行法律的修正案）。

体。²¹ 在本报告所述期间，只通过了 2 部新法律：《2013 年预算法》和《政党筹资法》。议会还通过了 15 部现行法律的微调修正案。在同一时期，8 部法律在波斯尼亚和黑塞哥维那议会未获通过，其中 5 部法律未通过的原因是塞族共和国当选代表使用了实体投票机制。大部分法律草案由波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议提交给议会，在相关议会委员会也获得通过，只是在最后一轮投票中被否决。

34. 在本报告所述期间，塞族共和国当选代表继续拒绝接受该共和国志在裁撤的国家一级机构的年度工作报告。例如，1 月 17 日，波斯尼亚和黑塞哥维那民族院否决了高级司法和检察委员会以及波斯尼亚和黑塞哥维那广播电视局的 2011 年度报告。

35. 尽管在报告所述期间开始时，建设更美好未来党取代民主行动党成为执政的六党国家联盟的一部分，形成了新的议会多数党，但上述趋势继续存在。现在，社会民主党主席同独立社会民主人士联盟主席缔结了合作协定，提议在司法、选举制度、利益冲突、经济和公共行政等领域进行大量变革。虽然波斯尼亚和黑塞哥维那议会只通过了其中一部法律，但一些提案已引起国际社会关注。

落实地方选举成果

36. 落实 2012 年 10 月地方选举成果的工作继续进行，没有发生重大事件。不过，由于受到社会民主党和民主行动党领导的联盟的激烈反对，组建萨拉热窝市委员会以及选举萨拉热窝新市长的工作出现拖延。市委员会于 3 月 12 日完全建立，而新市长在 3 月 27 日才选举产生。伊沃·科姆希奇成为自签署《总框架协议》以来萨拉热窝市第一位非波什尼亚克族市长，我希望这有助于推动多族裔的努力。

国家宪政改革

37. 波斯尼亚和黑塞哥维那的政治领导人长期以来未能就修订宪法以执行欧洲人权法院对塞迪奇-芬齐案的裁决达成一致，这一状态继续存在。尽管欧盟从 2 月中旬就开始提供慷慨支助，但各政党领导人仍未能在欧盟设定的 4 月 11 日最后期限前达成政治协定。正如波斯尼亚和黑塞哥维那面临的许多其他挑战一样，政治领导人不应再把政党利益置于国家和公民利益之上，绝大多数公民都支持欧洲-大西洋一体化。

²¹ 例如，在 2 月 14 日代表院会议进行有关波斯尼亚和黑塞哥维那各民族平等问题的临时辩论时，副议长(独立社会民主人士联盟)援引了捷克斯洛伐克解体案件，他认为，捷克斯洛伐克管理各民族地位的方式十分完善，但这些民族只是不想继续成为一个国家，他说，“关键问题不是我们在波斯尼亚和黑塞哥维那是否有平等地位，而是我们是否有愿望保留这个国家”。

四. 波斯尼亚和黑塞哥维那联邦

联邦政府危机

38. 实体正在发生的宪政危机使联邦主要机构、包括政府和宪法法院大体处于瘫痪状态。在本报告所述期间，政治舞台上的主要事件是社会民主党、建设更美好未来党以及两个克族民共体政党努力重建联邦政府。这些政党在联邦议会两院形成多数，但它们无法实现目标，即从联邦政府中罢免联邦总统和目前的大部分部长(属于民主行动党/争取进步人民党/克权利党)。尽管国际社会不断明确呼吁，但主管机构长期未向联邦宪法法院及其保护重大民族利益分庭任命所缺法官以确保宪政制度发挥职能，这使上述局势进一步恶化。

39. 联邦持续发生的争端在 11 月首次激化，当时，由于一项涉及联邦开发银行管理的决定引发异议，民主行动党、克权利党和争取进步人民党的部长从政府会议中退场，使会议中断。其产生的后果是，政府无法达到决策的法定人数，包括对 2013 年联邦预算进行决策，而在年底前通过预算也是国际货币基金组织(基金组织)拨款的要求之一。作为应对措施，12 月，联邦总理提议联邦总统免除政府中这些部长的职务，而民主行动党、克权利党和争取进步人民党的议会核心小组提交了一份联合申请，请求总统免去总理的职务，称其向联邦议会提交 2013 年预算以及在管理联邦开发银行方面有不合规定的行为。

40. 2 月初，联邦议会两院的新多数党对政府进行了不信任投票。代表院在 2 月 12 日会议上通过了不信任动议，还通过了试图单方面限制政府活动的有争议的结论。²² 民族院 2 月 15 日进行了不信任投票，但民族院的波什尼亚克族核心小组就有关不信任投票的决定援引了重大民族利益程序。

41. 在全面完成重大民族利益程序之前，有关不信任投票的决定不能被视为通过或生效。联邦议会已成立一个联合委员会以协调对政府的不信任决定，这是把重大民族利益请求转交联邦宪法法院重大民族利益分庭之前必须采取的程序步骤。不过，在法院重大民族利益分庭全部法官得到任命前，分庭无法决定案件的可受理性或其是非曲直。这意味着，在任命法官问题得到解决之前，不信任投票实际上无法进行。

42. 与此同时，联邦总理给我来函，称联邦政府无法有效发挥职能。3 月 19 日，联邦副总理提议修改政府的议事规则，使各副总理也能召集并主持会议，并在截

²² 结论指出：(1) 联邦政府“应继续减少活动权力，其中包括把政府活动限制到”有关“国际义务”和“必要职能”的“最低必要水平”；(2) 未经议会许可，政府“不得做出增加财政负担的决定或其他行动”，也不得通过支出方案或进行任命；(3) 代表院指令总理提供清单，说明任务终止的公共公司、行政部门、机构和组织的管理职位，以便代表院能够对这些职位进行临时任命；(4) 代表院议长和联邦总理负责监测上述结论的实施，并向代表院报告；(5) “公开敦促联邦总统创造条件，以便执行任命新联邦政府人员的程序”。

止日期紧迫而总理未签署的情况下签署政府通过的法案。政府绝大多数人投票赞同拟议变动。在投票后，总理和社会民主党的部长从会议中退场，会议在一名副总理主持下继续进行。3月25日，总理通知政府秘书，说在通过3月19日的决定后，他不打算召集更多的政府会议，直至他随后向法院提出质疑该决定的合宪性与合法性问题得到解决。

43. 3月26日，和平执行理事会指导委员会大使们“指出联邦各党派都应对现状负责，并警告所有参与方必须力行克制，不采取任何可能破坏局势稳定的步骤。”大使们重申，相关当局需要从速填补联邦宪法法院和重大民族利益分庭的空缺，确保法院有能力履行其宪法职能。大使们在声明中继续警告说，“在联邦出现的僵局得到解决之前，政府和议会必须尊重各自的宪法职能。各方必须一道努力，确保两个机构以明确符合法治的方式履行职能，即便这意味着无法采取开展更多的广泛举措。确保公共机构发挥职能不是选择，而是必须履行的义务。”

44. 我一直利用斡旋，促使各方一道努力化解有关任命法官的僵局，并鼓励他们继续合作以确保政府和议会就关键问题发挥职能，以及在联邦正发生的争端得到解决之前，确保政治局势不进一步恶化。最近，各方于4月10日聚在一起，召开了一次政府会议，会上讨论了23个议程项目，包括通过了一部根据该国同基金组织达成的《备用贷款安排》拨付资金所需的重要法律。

一直没有为联邦宪法法院及其重大民族利益分庭任命法官

45. 阻碍联邦解决其目前危机的深层结构性因素是联邦宪法法院尚不完整，9名法官中目前只有5名在职。5名法官只是达到了法定人数的最低要求，由于法院的决定必须由所有9名法官中的多数做出，因此目前法院基本上需要所有5名出庭法官达成一致才能做出决定。法院重大民族利益分庭的情况更加紧迫，行使职能所需的7名法官目前缺4名，导致该委员会三年多来没有能力工作。这不仅影响对联邦内各组成民族利益的保护，而且也影响联邦和州立法机构以及某些市一级议会的决策进程。结果是，在重大民族利益委员会做出决定之前，某些法案被无限期冻结。²³ 目前，波斯尼亚和黑塞哥维那联邦宪法法院积压了重大民族利益分庭的18个案件，全都是州立法机构提交的。预计下一个期间联邦立法机构将向法院提交至少重大民族利益分庭的3个案件。当前局势突出显示了联邦当局持续4年半未能任命所缺法官产生的严重后果。²⁴

²³ 根据《联邦宪法》，“波斯尼亚和黑塞哥维那联邦宪法法院重大利益分庭将以三分之二多数，在一周内决定是否受理此类案件，在一个月内决定已受理案件的是非曲直”。

²⁴ 一旦为法院任命了法官，则联邦议会两院必须选举宪法法院保护重大民族利益委员会所缺的四名成员。

46. 我和我的办公室一直在与负责确保任命所缺法官的主管机构进行会晤，力图促进达成有利于任命的协议。迄今为止，已就一名法官的任命达成一致，正努力帮助各方就余下的三名法官达成协议。

联邦宪法改革

47. 联邦内部的持续危机导致对该实体进行改革的需求增加，这并不令人惊讶。美国大使馆成立了一个专家小组来探讨这个问题，启动了一项加强波斯尼亚和黑塞哥维那联邦成效的举措，包括采取修改该实体宪法的方式。我支持这项及时的举措，希望它能用本土办法解决联邦的各种问题。

克罗地亚国民议会

48. 克罗地亚国民议会(Hrvatski narodni sabor)是由大多数克族政党组成的伞型组织，其中占主导地位的是两个克族民主共同体政党。4月6日，克罗地亚国民议会在莫斯塔尔举行会议，继续质疑现任联邦政府的合法性。议会一致通过了一项7点宣言，要求波斯尼亚和黑塞哥维那的3个组成民族在机构和行政——领土方面享有平等；决定以体制性抵制和非暴力反抗为机制，处理试图篡夺克族地位的那些克罗地亚人；主张波斯尼亚和黑塞哥维那采取新的领土组织方式，形成一个由三个或更多的联邦单位组成的国家；宣布确保克族代表遵循克罗地亚国民议会政策的机制。

波斯尼亚和黑塞哥维那克族民主共同体关于实体宪法改革的观点

49. 波斯尼亚和黑塞哥维那克族民主共同体也一直在阐明其关于整个国家宪法改革的意见，同时陈述其对于联邦结构改革的立场。该党主席2月份在波斯尼亚和黑塞哥维那各地13处发表讲话，其阐述的观点包括，认为波斯尼亚和黑塞哥维那不是—个国家，因为它包含两个以不同方式组织的领土单位，即联邦和塞族共和国；如果波斯尼亚和黑塞哥维那要作为—个国家继续存在，则必须解决克罗地亚族问题。他呼吁将国家重新划分成4个联邦单位，从而让克罗地亚族能与波什尼亚克族和塞尔维亚族享有领土平等。

联邦内的塞尔维亚市镇协会

50. 来自第10州塞族人口占多数的3个联邦市镇——Bosansko Grahovo、Drvar和Glamoč的塞族官员设立了塞尔维亚市镇协会，作为对联邦改革的游说机构。该协会推动建立—个塞族人口占多数的州，由Bosanski Petrovac（邻近的乌纳——萨纳州内塞族人口占多数的城市）、Bosansko Grahovo、Drvar和Glamoč组成。

五. 塞族共和国

51. 在本报告所述期间，塞族共和国机构的运作远比联邦更有效率。经过执政的独立社会民主人士联盟在内部长期讨论如何处理不断恶化的经济和预算危机后，3月12日，塞族共和国国民议会任命了新政府，由塞族共和国经济关系和区域合作部前部长泽利亚卡·茨维亚诺维奇担任总理。塞族共和国政府顺利完成变动，与联邦政府面临的混乱局势形成鲜明对比。茨维亚诺维奇总理宣布进一步削减塞族共和国预算，同时要求重新界定对波斯尼亚和黑塞哥维那机构的供资。塞族共和国政府的改组正值经济危机日益严重且塞族共和国公共部门罢工之时。与联邦政府不同，塞族共和国政府继续定期举行会议，寻求解决其面临的许多经济和社会挑战并继续宣布支持加入欧盟。

52. 然而，正如塞族共和国总统多次公开承认的那样，该共和国一些主管部门继续以下列各项为目的推行一种政策：即迫使为执行和平协定而采取的以前商定的步骤发生倒退；挑战和破坏《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》规定的国家职责；把国家职责转移给实体机构。在本报告所述期间，塞族共和国总统和其他人继续发表讲话批评国家一级的司法能力。²⁵

斯雷布雷尼察

53. 斯雷布雷尼察市上次的选举结果在经过法院审查后已经最后确定，一旦得到波斯尼亚和黑塞哥维那确认即成为斯雷布雷尼察市的选举结果。一些以塞族共和国为大本营的政党声称，波什尼亚克族选民登记为斯雷布雷尼察居民，但却没有打算生活在那里，以此方式让波什尼亚克族候选人当选市长。2012年12月11日，波斯尼亚和黑塞哥维那上诉法院驳回了独立社会民主人士联盟和塞族共和国联盟的上诉，为中央选举委员会认证选举结果扫清了道路。波什尼亚克族独立候选人被确认为市长。在萨拉热窝的政党和塞族共和国的政党在市议会中各自赢得11个席位，1个席位属于拥护以萨拉热窝为大本营的政党的一个少数民族。经过建设性讨论，已于1月17日完成市政当局的组建。

54. 正在修建的塞尔维亚东正教教堂靠近一个挖掘出的乱葬坑，离斯雷布雷尼察种族灭绝事件数千名被害人长眠的波托卡里纪念中心不远。这个有争议的问题再次成为焦点。两年前开始修建教堂时，并未取得所需的法律许可。2013年1月21日，塞族共和国城市规划部签发许可证，推翻了市政府之前拒绝给予许可的决定。市长随后致函欧洲委员会地方和地区政权代表大会，认为城市规划部推翻市政府之前作出的决定，违反了地方自治原则。虽然建造一座教堂本身不存在争议，

²⁵ “塞族共和国竭力遵循原本的《代顿和平协定》以及该协定赋予波斯尼亚和黑塞哥维那的职能。在此之外的一切均是施加压力的结果或由高级代表强加的，绝不可能通过一直以来试图修改《宪法》和确认那些职能的方式得到我们的长久支持。不，就保持现状吧，我们一有机会就会将那些职能还给塞族共和国。”米洛拉德·多迪克对RTRS的讲话，2013年4月14日。

但选择该特定地点被视为一种挑衅。因此，此后在寻求更有利于和解的解决办法时，重点是在该市找到一个更合适的地点修建教堂。令人遗憾的是，4月16日，波托卡里纪念园附近的教堂恢复施工。斯雷布雷尼察种族灭绝年度纪念组织委员会已写信给和平执行理事会指导委员会，警告说如果不停止修建教堂，则该年度纪念组织委员会打算推迟拟于7月11日举行的纪念活动，同时还提到安全关切和其他因素。

55. 我仍然感到关切的是，尽管国际法院和前南斯拉夫问题国际法庭的裁决都进行了确认，但塞族共和国高级官员仍继续坚持1995年没有在斯雷布雷尼察实施种族灭绝的言论。塞族共和国总统在这方面的言论特别激烈。²⁶

56. 与此相反，正如上文所述，塞尔维亚总统托米斯拉夫·尼科利奇为任何个人以塞尔维亚国或塞尔维亚人民的名义实施的罪行、包括在斯雷布雷尼察犯下的罪行，高调进行公开道歉。作为记录，我谨表示衷心赞扬并欢迎尼科利奇总统充满勇气的历史性讲话及其对该地区和解做出的不可否认的贡献。

特殊的平行关系

57. 我注意到，应我办公室的长期请求，塞族共和国政府公开了塞尔维亚共和国与波斯尼亚和黑塞哥维那塞族共和国之间根据《特别平行关系协定》进行的若干法律行为。这是令人欢迎的事态发展，我将继续鼓励塞族共和国当局在处理《特别平行关系协定》项下的事项时与国家当局密切合作，并确保宪法机制得到有效运用，即该机制能够保证根据该《协定》制定的法令符合《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》。

六. 高级代表办公室促进莫斯塔尔进程

58. 地方机构迄今为止未能执行波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院2010年11月关于莫斯塔尔选举制度的决定，这违反了《代顿和平协定》，该协定附件4明确规定，“宪法法院的决定是具有约束力的终局决定。”早些时候，当地为执行法院决定所做的努力，包括在议会大会和在莫斯塔尔市议会所做的努力，都失败了。因

²⁶ “我们，生活在这里的人们，不应忘记或轻松接受，在斯雷布雷尼察的事件不构成灭绝种族罪，它甚至根本不是灭绝种族，也不是关于共同犯罪活动的故事，我们应当为此继续抗争。”米洛拉德·多迪克，对SRNA发表的讲话，2013年4月14日。“无论是塞族共和国还是波斯尼亚和黑塞哥维那，都没有在海牙受审，这些审判中的判决没有任何结论。他们只有推测的结论。就像一直有人试图将灭绝种族的说法强加给塞族共和国和塞族人，但这种灭绝种族并未发生过，我们公开这么说，而且我们不接受灭绝种族的说法。”米洛拉德·多迪克，对B92 TV发表的讲话，2012年10月15日。“一直有人努力将塞族共和国刻划成灭绝种族者。如要宣布为灭绝种族，我们这一方必须得有人确认才行。幸运的是，不会再有德拉甘·查维奇(塞族共和国前主席)这样的人表示愿意签署关于8 000人在斯雷布雷尼察被杀的可耻的伪造报告。查维奇应就签署该报告向塞族人道歉。”米洛拉德·多迪克，对RTRS发表的讲话，2013年4月15日。

此，去年 10 月，中央选举委员会无法在莫斯塔尔召集选举，从而剥夺了莫斯塔尔人与波斯尼亚和黑塞哥维那各地其他城市的同胞一同参与民主进程的权利。

59. 在因此导致的法律真空的情况下，当地政界人士推行了在法律上有争议的措施，并以莫斯塔尔情况特殊为由进行解释。同时，负责这些领域的国内机构不遗余力地避免做出具有法律明确性的裁决。例如，莫斯塔尔市议会采取了一项前所未有的行动，于 2012 年 11 月 3 日，即波斯尼亚和黑塞哥维那《选举法》规定的四年任期届满的前一天，通过了一项决定，延长市议员的任命，“直至选出市议会新议员和莫斯塔尔市长之时，或者，除非更高的有权机构确定莫斯塔尔市地方当局处于不同的局势和状况。”对此，我写信给所有议员，突出强调该举动可能引起的问题，并请他们在相关机构解决议员任命问题之前，不要做出任何决定。自那时以来，没有任何克族议员参加的残余市议会两次通过关于 2013 年头三个月临时筹资问题的决定，来自波斯尼亚和黑塞哥维那克族民主共同体的代理市长对这些决定提出质疑并开始准备在联邦宪法法院的法律程序。引人争议的是，随后，该代理市长于 4 月 8 日不合程序地根据法律上受到挑战的提议宣布了预算。缺乏预算造成许多人生活非常困难，其中包括最弱势群体，因为莫斯塔尔市无法获得资金为他们提供服务。预算的缺乏在更大范围内给经济造成不利的连锁反应，因为更多人被迫减少支出。我特别关注消防以及为该市众多贫困市民提供食物的施汤厨房食物供应等一线服务所受的影响。

60. 无论是波斯尼亚和黑塞哥维那中央选举委员会还是宪法法院，都未能就莫斯塔尔市议员的任命作出明确裁决。与此同时，针对莫斯塔尔市议会秘书于 2012 年 12 月 12 日提出的根据波斯尼亚和黑塞哥维那《选举法》对议员任命进行权威性解释的请求，波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会至今未能提供明确答复。

61. 政治和法律真空正推动莫斯塔尔的紧张局势日益加剧。政界人士和公众人物以及受政治控制的媒体所做的报道正在让局势恶化而不是缓解，而且还发生了一些令人不安的安全事件。

62. 10 月 16 日，我的办公室启动了多方推动进程，以求商定执行波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院莫斯塔尔裁决²⁷的办法，确保尊重法治并使地方选举得以举

²⁷ 针对波斯尼亚和黑塞哥维那民族院中高加索克罗地亚人提出的异议，波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院于 2010 年 11 月裁定，波斯尼亚和黑塞哥维那《选举法》中有关莫斯塔尔选举制度的某些规定是违宪的。法院的裁决针对两个方面：(1) 莫斯塔尔 6 个城区选出市会议员所需的选民人数之间的巨大差异；(2) 莫斯塔尔中央区选民受到的歧视性待遇，这些选民与莫斯塔尔其他地方不同，只能从全市范围列表中选出议员，而不是从地理投票区选出议员。波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院给予波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会 6 个月时间纠正波斯尼亚和黑塞哥维那《选举法》中的相关规定。在最后期限已过却未见行动的情况下，波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院于 2012 年 1 月 18 日发布补充裁决，废除波斯尼亚和黑塞哥维那《选举法》中先前认定违宪的条文。废除的结果是，目前波斯尼亚和黑塞哥维那《选举法》规定通过全市范围的选举只选出 17 名议员，而《莫斯塔尔市规约》则要求有 35 名议员。

行。到目前为止，我们与各方举行了 100 多次单独会议和两次全体会议。参与进程的当事方多数表示愿意妥协。所有各方在将要通过《选举法》修正案的波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会中都有代表席位。但是，过去 20 年来主导莫斯塔尔政治的两个党派，即克族民主共同体和民主行动党，均拒绝改变相互排斥的立场，而这种立场似乎没有能力帮助它们在波斯尼亚和黑塞哥维那各机构赢得必要的支持。我一直在向和平执行委员会指导委员会全面通报这些谈判的进展情况，指导委员会和我继续认为有可能达成合理妥协，但前提是当地政界人士，特别是克族民主共同体和民主行动党，表现出政治智慧和勇气来接受妥协。否则，这两个政党将继续为莫斯塔尔危机和持续违反《代顿协定》承担大部分责任。

七. 确立法治

63. 我热烈欢迎欧洲联盟与波斯尼亚和黑塞哥维那当局启动司法问题结构式对话，该对话继续向国内政界人士提供论坛，讨论他们对波斯尼亚和黑塞哥维那司法的关切。鉴于《总框架协议》中这一核心部分具有重要意义，我的办公室继续关注司法领域的事态发展，包括国家和各实体之间的权限划分。

64. 对于实施和平解决方案的民事方面以及在波斯尼亚和黑塞哥维那国家及其《宪法》框架下的实体之间划分权限而言，有几个问题具有特别重要的意义。这些问题是：关于波斯尼亚和黑塞哥维那国在刑事事项方面权限的法律讨论；波斯尼亚和黑塞哥维那法院运作的变化以及设立波斯尼亚和黑塞哥维那上诉法院的法律框架；《波斯尼亚和黑塞哥维那高级司法和检察委员会法》修正案；关于起诉战争罪的国际合作；实施战争罪起诉战略。

司法部门改革战略

65. 现行的《波斯尼亚和黑塞哥维那司法部门改革战略》最初规划期限为 2008-2012 年，后来延长至 2013 年；2 月 5 日，第 9 次司法部长会议通过了《经修订的执行司法部门改革战略第四次行动计划》。战略延期后，主管部门有更多时间制定一项新战略，预计覆盖 2014-2018 四年期。

战争罪起诉战略

66. 实施国家战争罪起诉战略指导委员会定期开会，并定期向部长会议报告。该战略规定的目标是在 2015 年前处理最复杂的案件，在 2023 年前处理较不复杂的案件，但不大可能实现。虽然人们对案件从国家移交给实体司法管辖的速度表示满意，但实体司法管辖部门需改进案件处理。2013 年 3 月启动了国际资助的项目，以便与实体级法院和检察官办公室合作，加强其处理上述案件的能力。

67. 2012 年 12 月 31 日，国际法官、检察官和调查员在波斯尼亚和黑塞哥维那法院和检察官办公室的存在终止了。我称赞他们为促进波斯尼亚和黑塞哥维那司法机构发展所做的努力和贡献。有人担心上述人员的离开将阻碍战争罪审判和调查

的持续进行，特别是关于斯雷布雷尼察地区的审判和调查。我已向波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室转达上述关切，并将继续密切关注此问题。

68. 1月31日，塞尔维亚战争罪检察官办公室与波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室在布鲁塞尔签署了一份关于交流战争罪案件证据和信息的议定书。波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室目前正与克罗地亚国家检察官办公室讨论，试图达成一项类似的议定书。

八. 公共安全与执法

69. 我仍感到关切的是，一些州当局准备考虑采取行动，而这些行动将逆转在确保维持治安行动不受政治干预方面取得的来之不易的进展。2012年12月14日，图兹拉州政府通过了《内部事务法》修正案，其中规定，裁撤负责监督图兹拉州警察局长工作的独立委员会。该州的内部事务法未设想这种可能性。在我的办公室、欧盟特别代表和美国司法部国际刑事调查培训援助方案介入后，图兹拉州政府于2012年12月21日从图兹拉州议会议程中撤回该拟议修正案。

70. 1月23日，国家级警察局局长收到《波黑警官法》修正案草案，该草案由一个多机构工作组拟订，我的办公室和刑事调查培训援助方案是其中的参与方。4月初，由波斯尼亚和黑塞哥维那安全部牵头的一个工作组最后完成了该拟议修正案，并提交给ihc安全部长。工作组的提议似乎不影响波斯尼亚和黑塞哥维那遵守2007年安全理事会主席关于被国际警察工作队拒绝认证的人员的信。高级代表办公室的代表、欧盟特别代表以及刑事调查培训援助方案代表出席了会议。

九. 与前南斯拉夫问题国际法庭的合作

71. 在本报告所述期间，与前南斯拉夫问题国际法庭(前南问题国际法庭)的合作仍令人满意。在其最近向安全理事会提交的报告中，国际法庭检察官塞尔日·布拉默茨对波黑在处理战争罪方面的拖延表示关切。报告谨慎地肯定了将案件从国家移交至实体一级司法机构的工作，同时指出，实体一级已经在处理积压案件；在移交案件的同时，必须采取措施改善实体司法机关的能力，以应对所有待处理案件数量的增加。

72. 2012年11月12日，法庭上诉分庭推翻了对安特·格托维纳和姆拉登·马尔卡奇的原判并宣告其无罪，在塞族共和国引起负面反应；两人曾因在克罗地亚犯下危害人类罪被定罪。12月1日，塞族民主党中央委员会呼吁塞族共和国国民议会通过一项决议，谴责该法庭为反塞族机构，并要求塞族共和国总统多迪克和塞族共和国政府援助被告拉多万·卡拉季奇、拉特科·姆拉迪奇和其他塞族人，如同克罗地亚援助其被告一样。4月9日，多迪克总统出庭作证，为卡拉季奇案辩

护。他在证词中坚称“卡拉季奇先生从未坚持犯罪……实际上……,他试法和平解决冲突”。这有悖于多迪克早先于 2001 年所作陈词,当时他说,“必须公开地说,在塞族民主党的领导下犯下了罪行”。当检察官质疑其早些时候的陈词时,多迪克简单地称之为竞选言论。

73. 在本报告所述期间,国际法庭作出其他判决,其中包括:2012 年 12 月 12 日,兹德拉夫科·托利米尔被定罪,被判犯有灭绝种族罪、共谋实施灭绝种族罪和危害人类罪,并被判处终身监禁;2013 年 2 月 28 日,莫姆契洛·佩里希奇被宣告无罪,他曾因被控在萨拉热窝、斯雷布雷尼察和萨格勒布犯下危害人类罪,在一审中被判 27 年监禁;3 月 27 日,米乔·斯塔尼希奇和斯托扬·茹普利亚宁因 1992 年 4 月至 12 月期间在波斯尼亚和黑塞哥维那犯下危害人类罪和战争罪被定罪,判处 22 年监禁。

十. 经济

74. 波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议经济规划局指出,2012 年,波斯尼亚和黑塞哥维那经济持续疲软。²⁸ 因此,进出口和工业生产减少,外贸赤字和失业增加。从积极的方面来说,外国直接投资比 2011 年略有恢复,增加 0.5%。²⁹ 但是,一些私营公司成功地对抗了当前的发展趋势。

75. 2012 年 12 月 6 日,通过了《波斯尼亚和黑塞哥维那 2013 年机构预算和国际债务法》,数额为 17.3 亿可兑换马尔卡。³⁰ 反对派认为,通过预算期间,违反了最后期限和程序,还有一些党派对该预算不足以保证国家级机构的全面运转表示关切。

76. 2012 年 12 月 4 日,通过了数额为 19.45 亿可兑换马尔卡的塞族共和国 2013 年预算,比 2012 年重新平衡后的预算总体增加 7%。2012 年 12 月 4 日,还通过了数额为 22.14 亿可兑换马尔卡的波斯尼亚和黑塞哥维那联邦 2013 年预算,比 2012 年重新平衡后的预算总体增加 11.1%。虽然两个实体的预算增幅不大,但仍存在财政压力。目前,国内收入等于或低于 2012 年水平,基金组织等各国际金

²⁸ 资料来源:波斯尼亚和黑塞哥维那经济规划局,《2013 年 2 月关于 2012 年 1 月至 12 月期间宏观经济指标的报告》。

²⁹ 波斯尼亚和黑塞哥维那对外贸易和经济关系部修订数据,波斯尼亚和黑塞哥维那经济规划局,《2013 年 2 月关于 1 月至 12 月期间宏观经济指标的报告》。

³⁰ 预计,国家级机构的供资额为 9.5 亿可兑换马尔卡,其中 7.5 亿可兑换马尔卡将来自直接税收。两笔数额与 2012 年水平持平,根据 2012 年 6 月 15 日《波黑财政委员会关于 2013-2015 年期间波斯尼亚和黑塞哥维那财政平衡和政策全球框架协议协定》,该数额在 2015 年前不会增加。同时,预计 2013 年偿还外债的数额增加 77%。

融机构的拨款延迟，主要原因是在通过新的优待养恤金联邦法律方面产生争议，该法的通过最终于4月18日完成。³¹

十一. 难民和流离失所者的回返

77. 2013年1月，波斯尼亚和黑塞哥维那部长委员会在联合国难民事务高级专员办事处的协助下，从欧洲委员会开发银行获得6 000万欧元贷款，以资助仍在该国集体中心居住的8 600人的持续住房解决方案。2013年初，开始执行区域住房项目。根据《经修订的波黑“代顿和平协定”附件七执行战略》，区域住房项目和欧洲委员会开发银行贷款项目将为大约21 000名难民、回返难民和境内流离失所者的住房提供便利。作为附件七的国家主要协调机构，国家难民委员会在本报告所述期间再次举行会议，此前曾18个月未举行会议。委员会早该恢复工作，我对此表示欢迎，因为附件七尚未得到充分落实。希望区域住房项目和欧洲委员会开发银行方案将促进国家行为体以更协调的方式满足波黑境内流离失所者的需求。4月18日，有关难民和流离失所者的国家级法律，在经过数月的起草后被波黑众议院否决，原因是塞族共和国政党和民主行动党反对。

十二. 新闻媒体的发展

78. 新闻媒体部门以前取得的进展在若干方面出现倒退。2012年12月通过了《国家级通信法》修正案，旨在解决拖延已久的通信监管局理事机构的人员任命问题，但迄今既未扫除该进程障碍，也未使该进程透明化。4月18日，最终任命了特设委员会的全体6名成员，为今后任命该局理事会成员开辟了道路。

79. 1月11日，波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议通过了未获主管部长支持的《波斯尼亚和黑塞哥维那公共广播电视系统法》拟议修正案。该修正案旨在将克罗地亚语频道纳入公共广播系统，使其成为该系统的第四个频道。迄今为止，波斯尼亚和黑塞哥维那议会尚未审议上述修正案。总体而言，落实公共广播系统的工作一度停滞不前，供资是其主要问题。系统内的各家公共广播公司必须以平等方式使用波斯尼亚和黑塞哥维那三种官方语言广播节目，有鉴于此，如何以及为何利用公共开支设立这一民族语言频道显然引人关切；供资问题是最重要的考虑之一。

³¹ 2012年9月26日，国际货币基金组织执行局为波斯尼亚和黑塞哥维那核准了总额为4亿欧元、为期24个月的备用安排，首期拨款6 080万欧元；此后，基金组织执行局于2012年12月19日完成了备用安排规定的对波斯尼亚和黑塞哥维那表现的第一次审查，并批准再拨款5 890万欧元。执行局的决定是国家和实体两级及时通过2013年预算的结果。备用安排内今后的拨款取决于进一步改革情况，下一次付款的关键条件是通过单一、全面和财政上更可持续的有关波斯尼亚和黑塞哥维那联邦退伍军人顺利退休的法律。由于实质性和程序性问题上的争议，该法于3月28日从议会程序中撤出；此后又经协商，这一有争议的法律得以修订，波斯尼亚和黑塞哥维那联邦政府于4月10日再次通过该法，随后于4月18日获得议会通过。

80. 2013年3月19日，塞族共和国广播电视台在未取得负责分配广播频率的国家级通信监管局事先批准的情况下，开始试播数字地面广播。尽管该局多次提出要求，塞族共和国广播电视台直至4月17日才停止非法广播。塞族共和国广播电视台准备在既定监管框架之外第二次采取此类单边行动，这是一个真正令人关切的问题。

十三. 国防事务

81. 我高兴地报告，塞族共和国总统10月有关废除波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队的以实体为单位的倡议(见我前一份联合国报告)未引起严重的政治摩擦。相反，退役士兵的养恤金问题继续造成最多的紧张关系，这次是在联邦一级(更多详情见上文第十节)。

82. 3月下旬，塞族共和国国民议会通过了《来自塞族共和国的波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队专业军事人员行使老年养恤金权利法》；该法规定，波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队军官和从塞族共和国境内招募的军士(也曾在塞族军中服役)，可在退役后立即领取塞族共和国预算提供的养恤金，条件是其符合条件的服役年数满30年，直至其有资格领取塞族共和国养恤金和残疾基金提供的老年养恤金。该法律将不包括35岁被遣散以及未晋升至特定军衔的士兵。该法实施后，一些波斯尼亚塞族人可能寻求从波黑武装部队退役，因为其中许多人一直在等待此方面的进展。

83. 2月28日，Ante Jelec中将被任命为波黑武装部队联合参谋处新处长。这是波斯尼亚克族首次担任该职务，此前任命的是一名波斯尼亚克人和一名塞族人。

十四. 情报部门改革

84. 3月21日，波黑国防部长与波黑情报和安全局局长签署了一项军事情报领域合作协议。2005年《波黑国防法》构想的该协议取代2006年1月签署的现有协定。新协定可极大地促进国防部与情报和安全局之间的合作，特别是在筹备及参与和平支助行动以及更好地保护波斯尼亚和黑塞哥维那国防设施方面。此举将消除所谓的支持将法律于2004年赋予该局的一些权限交还国防部的理由。该协议由一个工作组拟订，我的办公室负责主持该工作组，其成员包括波黑国防部、波黑武装部队以及安全和情报局代表，北约、欧安组织和挪威国际事务研究所顾问提供了协助。

十五. 欧洲联盟军事部队

85. 2012年11月14日，安全理事会通过了第2074(2012)号决议，将欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那军事特派团(欧盟部队)的执勤任务期限又延长一年。部队现有兵力600人，主要驻扎在萨拉热窝，但该国其他地区也有联络队和观察组。

86. 欧盟部队继续发挥关键作用，维持安全和有保障的环境，同时正在协助波斯尼亚和黑塞哥维那当局改善该国对过剩武器和弹药的管理及处置。有鉴于此，欧盟部队仍是波斯尼亚和黑塞哥维那稳定的一个重要因素。考虑到本报告上文所述的不利趋势，我认为必须保留根据《总框架协定》附件1-A和2开展行动的军事执勤任务，向公民提供重要保证。

十六. 高级代表办公室的未来

87. 和平执行理事会指导委员会政治事务主任于2012年11月29日和30日开会，对该国局势和继续未能达到关闭高级代表办公室所必需的其余目标和条件再次表示关切。指导委员会下次会议定于2013年5月22日和23日举行。

88. 与前几年一样，我的办公室继续负责任地努力减少间接费用，以应对全球金融危机及其对捐助国产生的影响。2013-2014年度拟议预算中的节余将反映出我们所做的努力。自我任职以来，办公室的预算减少了近40%，人员减少了49%以上。此时，为我安排有效执行任务所需的预算和人员比以往任何时候都更重要。

十七. 报告时间表

89. 依照我的前任关于按照安全理事会第1031(1995)号决议的要求定期向安理会提交报告的提议，我谨提出我的第九次定期报告。如秘书长或安理会任何成员在其它任何时间需要信息，我将乐于提供最新的书面补充资料。给秘书长的下一次定期报告定于2013年11月提交。