



安全理事会

Distr.: General
29 April 2020
Chinese
Original: English

2020年4月29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》执行情况第五十七次报告(见附件)。报告所述期间为 2019 年 10 月 16 日至 2020 年 4 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 4 月 24 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议》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。依照这一要求，谨随函向阁下转递高级代表的第五十七次报告。请将报告分发给安全理事会成员审议为荷。

这是我自 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兼欧洲联盟特别代表以来向秘书长提交的第二十三次定期报告。本报告所述期间为 2019 年 10 月 16 日至 2020 年 4 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，我会乐于提供有关信息。

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五十七次报告

摘要

本报告所述期间为 2019 年 10 月 16 日至 2020 年 4 月 15 日。在本报告编稿时，波斯尼亚和黑塞哥维那与全世界几乎所有其他国家一样，正在奋力抗击冠状病毒病(COVID-19)这一大流行病。波斯尼亚和黑塞哥维那公民面对这些特殊情况守纪律、讲团结、同心协力，协助当局投资于拯救生命和维护生计的努力。我还欢迎这样一个事实，即政治和机构领导人在危机时期、特别是在危机之初表现出非凡的合作和协调意愿。不过，随着时间的推移，由于卫生危机似乎相对得到控制，一些政治人物又重新开始大谈分裂言论。

当局抗击这一大流行病和减轻其影响的努力要取得成功，这些努力还必须经过精心设计、目标明确并予以密切协调。同样，它们必须完全遵守该国的宪法和法律框架，必须相称和透明，而且始终完全符合《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》中所庄严载明的关于人权和基本自由的国际和欧洲最高标准。最重要的是，波斯尼亚和黑塞哥维那当前面临的危机绝不能被用来促进或实现狭隘的政党利益和政策目标。

国际社会一直在向波斯尼亚和黑塞哥维那各级当局提供财政和物质援助，同时鼓励波斯尼亚和黑塞哥维那政治和机构领袖加强合作与协调，协助他们作出努力。国际社会也一直根据上述参数密切监测波斯尼亚和黑塞哥维那各级当局的工作。必须承认国际社会各行为体在波斯尼亚和黑塞哥维那开展的重要工作，它们根据各自的任务规定，在协助波斯尼亚和黑塞哥维那应对这场危机方面发挥了非常有益和建设性的作用。

与这一大流行病相关的挑战现在已经凸显出来，但作为负责维护《波斯尼亚和黑塞哥维那和平总框架协定》民事方面的高级代表，我有责任提请秘书长注意在许多方面挑战该《协定》关键原则的先前事态发展。

在这方面，我必须报告的是，在 2018 年波斯尼亚和黑塞哥维那大选整整一年多后，也就是在差不多 2019 年底，新的国家级波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议才得到任命，而新的联邦实体政府和 10 个州政府中的 2 个州政府仍未获任命。而且也一直没有进行真正的政治对话来解决莫斯塔尔市的局势，莫斯塔尔市的地方选举已经十多年没有举行了。

此外，在 12 月任命波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议后取得进展的希望于 2 月份破灭，当时由独立社会民主人士联盟领导的塞族共和国当局对波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院确认国家一级对国家财产问题拥有管辖权的裁决作出反应，再次威胁退出波斯尼亚和黑塞哥维那各机构，并在很大程度上成功地推行了阻碍国家一级所有决策的政策。正如我在上次报告中所概述的那样，这是独立社会民主人士联盟及其盟友在过去十年中发出的、受到国际社会纵容的类似威胁的后果，

也是塞族共和国当局从 2019 年 9 月开始对《和平总框架协议》基本原则进行攻击的继续。

其结果是，除其他外，波斯尼亚和黑塞哥维那国家身处一场大流行病之中，却没有一项业已通过的据以将资金适当地用于解决最紧迫需求的国家级预算。相反，波斯尼亚和黑塞哥维那机构靠临时筹资运作，这种做法没有提供多少灵活性。作为可以做些什么的说明，我们看到布尔奇科特区议会于 3 月 25 日通过了一项 2020 年预算和预算执行法律，其中考虑到了当前的情况，并通过重新分配和限制补助金和重大支出，为将这些资金用于减轻 COVID-19 的医疗和经济后果奠定了基础。

在此，我还要强调，通过 2020 年国家级预算是在波斯尼亚和黑塞哥维那组织和举行地方选举的先决条件，目前地方选举定于 10 月举行，但可能会推迟，原因是由于对行动和集会的限制以及抗击这一大流行病的其他必要措施，为选举进行技术准备即便不是完全不可行，也已变得更加困难。

无论如何，根据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·多迪克的声明，一旦危机结束，预计将恢复对国家一级决策的阻碍，这将是一个非常令人担忧的事态发展。

波斯尼亚和黑塞哥维那各级当局早就应该履行其有关建立一个不可逆地走上欧洲-大西洋一体化之路的和平、有生存能力的国家的承诺。我敦促政治领袖挺身而出，直面挑战，把 2020 年的《和平总框架协议》二十五周年纪念视为实现这一目标的动力。

我期望波斯尼亚和黑塞哥维那当局将按照这些建议采取行动，处理本报告中指出的、在大流行病爆发前后查明的缺陷。

一. 导言

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一职以来提交的第二十三次定期报告。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《和平总框架协定》在我有责任维护《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《和平总框架协定》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《协定》的前提。必须坚持要求当局继续注重全面遵守，否则就有可能使得为执行《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. 同其他地方一样，3 月初波斯尼亚和黑塞哥维那爆发的冠状病毒病(COVID-19)这一大流行病造成了一种新的现实。这场空前的人类灾难影响到个人、家庭、社区和整个社会。截至 4 月 15 日，波斯尼亚和黑塞哥维那已知感染 1 106 人，已确认有 42 人死于该病毒。

4. 在本报告所述期间，塞族共和国当局接二连三地发表非难波斯尼亚和黑塞哥维那主权和领土完整以及国家一级权限和机构的言论，并频频采取行动。对《和平总框架协定》——特别是关于波斯尼亚和黑塞哥维那和两个实体的宪法性质、国家一级的权限和机构以及高级代表的权力和过去的决定——进行错误解读，是独立社会民主人士联盟领导的塞族共和国当局长期政策的一个基本要素，如果进一步推行，不仅会形成挑战，甚至会使落实《和平总框架协定》的主要成就出现倒退。

5. 塞族共和国当局一再试图强行作出这一错误解读，称波斯尼亚和黑塞哥维那是一个拥有有限和派生主权的国家联盟，由两个原已存在的实体作为主权承担者建立。这种解读不仅是对《和平总框架协定》的篡改式修正，而且旨在为塞族人和(或)塞族共和国的自决权主张提供依据，塞族共和国国民议会 11 月 11 日的结论就表明了这一点。与此同时，塞族共和国被公开称为(塞族人的)“国家”。

6. 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》中没有明确提到的任何国家机构以及《宪法》没有明确列明属于《宪法》第三条第 1 款所述国家的任何宪法责任属于实体，应当存在的波斯尼亚和黑塞哥维那各机构只是《宪法》中明确提到的机构。这种“原始代顿”言论旨在剥夺国家一级机构根据国家的宪法特权所拥有的大部分权限，并阻止在国家一级权限范围内通过国家一级立法或建立国家一级机构的努力。收回据称被国家“篡夺”的权限的要求——特别是在国防、间接税和高级司法和

检察委员会方面——在塞族共和国国民议会 11 月 11 日的结论和塞族共和国政府采取的后续行动中占据突出位置。

7. 塞族共和国当局继续损害国家一级机构，试图证明它们效率低下、没有成效，并且不利于塞族共和国的利益。许多国家一级机构，包括波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会，都陷入瘫痪，因为在塞族共和国的波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议主席候选人获得任命前，其工作实际上遭独立社会民主人士联盟阻碍。尽管 11 月 19 日有关波斯尼亚和黑塞哥维那主席团的协议在早该成立的波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议的组成以及履行波斯尼亚和黑塞哥维那对北大西洋公约组织(北约)的长期义务方面是一种突破，由此为加快取得进展带来了希望，国家一级的机构在 2020 年初却再次陷入瘫痪。

8. 波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院于 2 月 7 日作出裁定，宣布《塞族共和国农业土地法》的某些条款违宪，并确认国家在国家财产问题上拥有专属权限，之后塞族共和国国民议会于 2 月 17 日通过了若干结论，其中要求塞族共和国在波斯尼亚和黑塞哥维那各机构的代表在通过一项法律终止在该法院任职的外籍法官的任期并撤消该法院的裁定之前，暂停在波斯尼亚和黑塞哥维那各机构通过任何决定。由于努力阻碍波斯尼亚和黑塞哥维那立法机构作出决定，国家机构可得的收入减少，损害了其充分履行宪法和法律义务以及恰当应对 COVID-19 大流行病或截至 2019 年第四季度移民流入加剧等特殊情况的能力。

9. 塞族共和国当局专门针对高级代表和波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院进行责难，因为他们被视为波斯尼亚和黑塞哥维那宪法的监护者，不过他们的确也是监护者。这也是塞族共和国要求将外籍法官从法院赶走背后的利害关系。在这方面，塞族共和国国民议会 2 月 17 日的结论要求所有塞族共和国机构不接受或执行高级代表和波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院今后的任何“反代顿和不民主的决定”。对波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院长期裁决的持续漠视进一步削弱了国家的司法权威。

10. 塞族共和国国民议会的行动伴随着相应的言论，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·多迪克在挑战波斯尼亚和黑塞哥维那主权、领土完整、权限和机构方面最直言不讳，特别是在 2 月 17 日塞族共和国国民议会特别会议前后针对波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院的裁决讲话时。^{1、2}

¹ “人们经常问我：我们还在等什么？为什么我们不主张我们应拥有自决权呢？许多人建议，我们应该推动一个以我们在欧洲联盟看到的情况为蓝本的可称作‘塞族共和国脱离’的进程。他们能和平分手，我们也能”。多迪克先生，Prva，2020 年 2 月 16 日。

² “占领法院，或者他们所称的波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院，想要从[塞族共和国]夺走一切。我们怎么能尊重这个怪物呢？！如果我们现在让步，他们会夺走我们的森林、水、所发的电、公共产品……这是他们的战略家设计的一种扼杀塞族共和国的方法。但这是徒劳的。波斯尼亚和黑塞哥维那更有可能消失，而不是这一点会成为现实。他们在萨拉热窝认为波斯尼亚和黑塞哥维那是某种神圣的印度母牛，你甚至不能看它一眼。”多迪克先生，Večernje Novosti，2020 年 2 月 22 日。波斯尼亚和黑塞哥维那会自行解体，不需要有人去摧毁它。总有一天外国人会厌倦这一切。他们一旦离开，波斯尼亚就不复存在。将来唯一在运转的就是现在在运转的，这

11. 与此同时，联邦继续遭受慢性机能障碍之苦。波什尼亚克族民主行动党(民主行动党)和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)保持着长期的联盟关系，多族裔民主阵线(民主阵线)和主要由波什尼亚克族组成的波斯尼亚和黑塞哥维那美好未来党加入了这一联盟，但不同的观点和政策无助于打破联邦的僵局。2018 年大选后，没有采取任何步骤来任命新的联邦政府，因为波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟继续坚持认为，在此之前必须修订《波斯尼亚和黑塞哥维那选举法》，表面上是为了纳入修正案，以解决该党认为的“组成族裔的合法代表权”问题，而这一条件遭到了民主行动党的拒绝。

12. 在最终确定联邦宪法法院法官的任命方面也没有进展，因为联邦主席马林科·查瓦拉(波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟)拖延了这一程序。法院目前仅靠 9 名所需法官中的 5 名运转，而 5 名法官是最低的法定人数要求。此外，其重要国家利益分庭没有达到开会和作出决定的法定人数，这直接影响到州议会和联邦民族院的决策。

13. 联邦一级的政党在解决波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院关于莫斯塔尔市选举制度的裁决所产生的问题方面也没有取得进展，自 2008 年以来，莫斯塔尔市就没有举行过地方选举。联邦若干个州拥有未尽义务，就是使其宪法与联邦宪法相一致，以确保塞族作为组成民族完全平等，而这一问题也没有得到令人满意的解决。在萨拉热窝州，民主行动党领导的州政府改组引发了一系列事件和行动，引起了对有关萨拉热窝州议会议长和副议长选举程序的宪法框架是否得到遵守的质疑，这需要我提供解释，并敦促遵守宪法义务。

14. 2 月，多迪克先生在此前宣布支持执行欧洲人权法院 2019 年 10 月在奥尔洛维奇等人诉波斯尼亚和黑塞哥维那一案中的裁决，公开改变了立场，该案涉及 1998 年在塞族共和国布拉图纳茨附近的孔耶维奇·波列村奥尔洛维奇家族私有地产上非法建造的塞尔维亚东正教教堂。³ 欧洲人权法院下令在其裁决生效后 3 个月内拆除该教堂并向原告提供金钱赔偿。

15. 打击腐败和有组织犯罪问题仍然是公众对刑事司法系统深感失望的一个原因。关于设立打击腐败和有组织犯罪的一名特别检察官和法院部门的联邦立法于 2014 年获得通过，但仍未得到执行。两起引人注目的案件没有进展也说明了问题，其中一起发生在巴尼亚卢卡，另一起发生在萨拉热窝，均涉及年轻男子在可疑情况下被杀害，活动人士指控当局掩盖事实。对警务行动的不当政治干预这一持续做法引起了进一步的关切。

就是塞族共和国。波什尼亚克族和克罗地亚族或许自己会分成两个领土单位”。多迪克先生，Večernje Novosti，2020 年 2 月 22 日。

³ “我之前说过[教堂]应迁走，现在我认为不应该。就是这样。除非一切都得到了解决，否则没有解决办法。在一切都搞清楚之前，什么都不应该做。我早些时候曾公开说过，作为一个人，这是应该做的，但也就是说，现在作为一名负责任的官员，我认为不应该做，直到我们解决了相互关系中的所有未决问题，即使这涉及到欧洲法院；让这个欧洲法院解决塞迪奇-芬奇问题”。多迪克先生，塞族共和国国民议会，塞族共和国新闻社(SRNA)，2020 年 2 月 28 日。

16. 在过去的六个月里，试图以该国为跳板前往欧洲联盟的移民继续流入，但由于 COVID-19 大流行病，流入速度明显放缓。目前，波斯尼亚和黑塞哥维那有 6 500 至 8 000 名移民。按照人道主义标准提供临时住处和食物仍然是波斯尼亚和黑塞哥维那当局面临的主要挑战。不过，这种情况最近有所改善，这也有助于缓解当局、移民与当地居民之间的紧张关系。波斯尼亚和黑塞哥维那的所有移民仍然只在联邦得到收容，因为塞族共和国当局继续拒绝在塞族共和国收容任何移民。

17. 观察到的趋势令人担忧，必须扭转。正如和平执行理事会指导委员会在其 12 月 4 日公报中强调的那样，最符合各级政府利益的不是取消必要的改革，而是实施前瞻性改革，以支持和加强波斯尼亚和黑塞哥维那的安全、稳定和繁荣，并促进地方自主权。COVID-19 大流行病最恰当地表明，在宪法和法律框架内采取行动，确保所有机构的充分运作及其密切协调，符合波斯尼亚和黑塞哥维那各级政府和所有公民的共同利益。

18. 最后，在与 COVID-19 大流行病有关的最新事态发展中，波斯尼亚和黑塞哥维那中央选举委员会于 4 月 9 日向波斯尼亚和黑塞哥维那议会提交了一项倡议，要求通过对《波斯尼亚和黑塞哥维那选举法》的修改，授权中央选举委员会在当前大流行病等特殊情况下推迟宣布和举行定期选举。中央选举委员会还提交了这方面的立法提案，以及拟议修正的理由。目前，波斯尼亚和黑塞哥维那的市政选举应在 2020 年 5 月 7 日之前宣布，并于 10 月举行。

19. 无论 2020 年市政选举是否推迟，我鼓励各政党加快努力，吸收更多女性候选人，这将更好地反映人口构成，使波斯尼亚和黑塞哥维那朝着性别平等的正确方向前进。

B. 高级代表在本报告所述期间的决定

20. 在本报告所述期间，尽管《和平总框架协定》经常受到挑战，但根据和平执行理事会指导委员会力求推动地方所有权优先于国际决策的政策，我依然不动用我的行政权力。

C. 关闭高级代表办事处的五个目标和两个条件

1. 实现目标方面的进展情况

21. 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，以此作为向关闭高级代表办事处过渡的重要步骤。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，并展示其公信力。因此，议程由波斯尼亚和黑塞哥维那当局而非国际社会来执行的。令人遗憾的是，他们没有认真致力于执行该计划。该议程涵盖的许多方面停滞不前，甚至有所倒退。

2. 国家和国防财产

22. 在就国家和国防财产问题达成可接受和可持续的解决办法上没有取得任何实质性进展；不过出现了一些与此有关的新的动向。

23. 2月7日，波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院根据塞族共和国民族委员会波什尼亚克族代表提出的审查塞族共和国国民议会最近通过的立法是否符合宪法的要求，通过了两项关于国有/公共财产的决定。在第一个案件(U-8/19)中，法院除其他外，裁定《塞族共和国农业土地法》第53条不符合《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》的相关规定，该条规定，根据法律，所涉农业土地应当是塞族共和国的财产并归其所有。在第二个案件(U-9/19)中，法院裁定，《塞族共和国内河航道航行法》第4条也不符合《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》的相关规定，该条规定，内河航道应当是塞族共和国的财产并归其所有。

24. 关于《塞族共和国农业土地法》，波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院规定，农业土地属于自然资源和有共同利益的公共物品，在以前的法律制度中，农业土地被界定为受国家裁定管辖的公共物品，即农业土地构成公有财产或国有财产。根据法律具有延续性的宪法原则及其2012年7月《关于国家财产的决定》(U-1/11号案件)中所述理由，法院得出的结论是，波斯尼亚和黑塞哥维那是其合法前身所拥有的财产的产权持有人，所涉农业土地构成国家财产的一部分，波斯尼亚和黑塞哥维那是其产权持有人。因此，波斯尼亚和黑塞哥维那拥有继续管理此类财产的专属权利。法院认为，尚未颁布关于国家财产的国家一级法律的事实并不能让各实体有权自行通过法律来规范尚未在国家一级加以界定的国家财产所有权问题。

25. 至于《塞族共和国内河航道航行法》，法院还回顾了其2012年的决定，该决定将“国家财产”一词界定为“享有特殊地位的一个特定法律概念”。法院确定，国家财产还可以包括“公共物品”(海水和海床、河水和河床、湖泊、山脉、其他自然资源等)。在保全其作为服务于波斯尼亚和黑塞哥维那所有公民的国家财产一部分的“公共利益”时，不应忽视波斯尼亚和黑塞哥维那的利益。根据法院的判例，水作为公共物品属于国家财产，“内陆水域”在“国家财产”一语的涵盖范围内。有争议的条款违反了《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》，因为事关国家财产的裁定应当在国家一级做出，而事关国家财产地位的裁定属于国家的专属权限。

26. 尽管波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院重申，其关于农业用地的裁定并没有就波斯尼亚和黑塞哥维那、塞族共和国、联邦和布尔奇科特区对包括农业用地在内国家财产的未来监管问题预先做出判断，但该裁定仍然引发了塞族共和国当局的激烈言辞和政治行动，这些言辞和行动明确申明波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院的这一裁定或有关国家财产的任何其他裁定都不会在塞族共和国得到承认、尊重或执行。塞族共和国国民议会2月17日的结论即确认了这一方式(见D.1节)。

27. 《塞族共和国农业土地法》只是塞族共和国国民议会近年来通过的一系列法律中的一项，这些法律包括《塞族共和国内河航道航行法》、《塞族共和国森林法》和《塞族共和国财产权利法修正案》。其相关条款旨在依法宣布各类“国有或公有财产”为塞族共和国所有，并在地籍记录中对所有权办理登记，以证实塞族共和国所宣传的波斯尼亚和黑塞哥维那是一个被剥夺主权、领土完整、宪法权限和财产所有权的国家联盟这一概念。

28. 相比之下，波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院在其2012年7月的决定中规定，根据相关宪法条文和原则，“波斯尼亚和黑塞哥维那显然是这一财产的所有权持

有人”，并且波斯尼亚和黑塞哥维那“有权继续管理其作为所有权持有人的‘国家财产’”，因为这是相关宪法条文下“有关身份和延续性概念的唯一有可能合乎逻辑并具实质性的内容”。尽管法院得出的结论是，国家财产反映了波斯尼亚和黑塞哥维那的国家地位、主权和领土完整，但塞族共和国当局继续声称这些实体是国家财产的所有权人，并据此行事。

29. 在未来国防财产的登记上毫无进展。在联邦，在波斯尼亚和黑塞哥维那国家所有权名下登记的潜在国防所在地的数目仍为 31 个，少数几个“法律和技术复杂”的地点仍未确定。虽有现存法律框架和具约束力的最终法院裁决，塞尔维亚共和国仍继续阻止对为波斯尼亚和黑塞哥维那国家所有的 20 个潜在国防地点办理登记。此外，塞族共和国至少有两个潜在的国防地点部分或全部登记在该实体名下。其中包括巴尼亚卢卡附近“马霍夫拉贾尼”机场的相当一部分。塞族共和国大地测量局 10 月就此发布了一项决定，将其登记为归塞族共和国所有。

3. 布尔奇科特区

30. 高级代表办事处继续支持布尔奇科特区监督员推进布尔奇科特区的善治、基础设施开发和私营部门发展方面的改革，目的是加强其复原力，推动布尔奇科特区实现最终裁决的既定目标。

31. 9 月份完成的财政化进程超出了最初的预期，有助于该特区和波斯尼亚和黑塞哥维那打击逃税和创造公共收入的努力。特区政府于 9 月 18 日及特区议会于 12 月 18 日一致通过了在高级代表办事处协助下起草的新的《预算法》，该项法律对改善财政纪律和公共收入支出透明度不可或缺。根据该法，2020 年特区预算于 3 月 25 日获得通过。

32. 通过预算和执行预算的法律，为创造近 4 000 万可兑换马尔卡的收入以帮助防止 COVID-19 的蔓延并减轻其后果奠定了基础。特区议会是波斯尼亚和黑塞哥维那讨论在这些特殊情况下采取支持经济措施的第一个立法机构，而特区政府同意向受影响企业提供 600 万可兑换马尔卡的财政支持。《公共集会法》将进一步加强善治，该法将根据国际标准规范和平集会的行使。还计划制定旨在为向非政府部门提供透明公平并重视绩效的支持奠定基础的《基金会和协会法》，以及旨在规范布尔奇科少数民族平等参与社区权利行使的《少数民族法》。高级代表办事处协助制定了所有这三部法律。为了进一步提高透明度，布尔奇科特区政府将建立一个向公众开放的关于公职人员和民选官员接收经济补偿的登记册。

33. 在基础设施开发方面，2019 年 3 月，在监督员推动下通过了布尔奇科港口现代化协议，该协议释放了协议通过两年多来因为政党方面的考虑而被搁置的欧洲复兴开发银行 700 万欧元贷款和欧洲联盟 300 万欧元补充赠款，高级代表办事处成功地加快了目前计划于 2020 年第三季度开工的建设工程开工进度。

34. 监督员还协助开展活动，使布尔奇科-古尼亚桥这一重要的运输走廊和波斯尼亚和黑塞哥维那过境点恢复繁忙的交通，该工程预计于 2020 年第四季度开始。在监督员与区主管当局接触后，议会 11 月通过了由此产生的预算再平衡，给完成新警察大楼有待完工的翻修工程提供了足够的资金，该区的警察部门定于 6 月

搬进大楼。该建筑大楼由欧洲联盟共同出资 350 万欧元，在闲置四年多之后，最终将用于原定用途。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也将入驻该大楼，这将改善管控移民危机方面的协调。

35. 经监督员与有关主管当局的接触，2020 年及时达成了有关布尔奇科特区电力供应的协议。10 月 4 日，该特区与作为最优惠供应商的塞族共和国电力公司之间的协议正式生效，国家电力监管委员会随后于 3 月 11 日就布尔奇科新电价所做决定对该协议做了补充，该决定自 4 月 1 日起适用。3 月 17 日，特区主管当局启动了 2021 年电力供应的招标。虽然该很早采取的举措值得称赞，但在市场环境下如何确保长期、可预测和可靠的电力供应仍然是一个有待实现的目标。高级代表办事处将继续鼓励通过提高能效就地生产可再生能源的立法和项目来加强该地区的能源安全。

36. 本报告所述期间取得的积极进展给新增布尔奇科基础设施项目提供了动力。1 月 30 日，波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议支持特区政府 9 月 23 日提出的向欧洲复兴开发银行借款 650 万欧元以用于扩大和改善特区供水系统的倡议，从而授权为缔结贷款协议进行谈判。

37. 由于私营部门的发展是布尔奇科特区保持经济活力的关键所在，监督员与特区领导层和商界开展合作，改善投资立法和商业流程，营造有利的营商环境。为此，12 月经特区议会事先批准，特区政府与布尔奇科最大的外国投资方斯图登控股公司签署了一份谅解备忘录，双方在备忘录中承诺采取公私合作举措，改善布尔奇科的营商环境，促进新的投资，包括斯图登控股公司的投资。

38. 虽然特区领导采取的步骤对加强布尔奇科的稳定和可持续性至关重要，但人们仍然担心工作进展可能会因 COVID-19 大流行病和 2020 年第四季度地方选举的临近而放缓。另一个令人关切的问题是，该国其他地区的紧张局势可能会蔓延到该地区，包括本报告所述在波斯尼亚和黑塞哥维那观察到的一些离心倾向给该地区带来的挑战。

39. 在这种情况下，2 月 20 日，在 1 月份由联邦任命的布尔奇科地区实体间边界争端仲裁法庭法官阿齐姆·萨迪克维奇去世后，联邦政府一致任命由拉达·萨迪克维奇接替他的职位，从而使《最后裁决》所述仲裁法庭保持不变。

4. 财政可持续性

40. 根据其包括协调责任在内的任务规定，高级代表办事处继续跟踪、分析并报告与财政可持续性相关的新近态势和立法行动，其中包括监测和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制管理委员会(高级代表办事处是国际社会在该委员会的唯一代表)、间接税务局和波斯尼亚和黑塞哥维那财政委员会的活动。这些机构的新近情况令人担忧，可能会影响各级政府确保这些机构顺畅运行及履行其宪法和法律义务的能力。

41. 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瘫痪的国家一级机构之一，因为在独立社会民主人士联盟挑选的波斯尼亚和黑塞哥维那部长

会议主席的候选人获任命之前，该机构的塞族共和国代表没有出席会议。因此，委员会直到 12 月 27 日才举行会议，最终开会并通过了早就应当通过的《2020-2022 年期间财政平衡和政策总体框架》，预计 2020 年国家机构总预算及其在间接税收收入中所占份额将增加 3 000 万可兑换马尔卡。预期增加虽然令人欢迎但仍然与国家机构的需求不相称，主要原因是，国家机构的能力因供资水平冻结七年而减弱，而且由于新的立法和当地新的现实情况，它们所持的义务还在增加。《框架》的延迟通过导致 2020 年国家预算的编制延后。因此，未能在 12 月 31 日最后截止日期期满前通过预算。

42. 波斯尼亚和黑塞哥维那财政委员会于 4 月 1 日再次开会，审议在国际货币基金组织(基金组织)快速融资工具下寻求援助的意向书，援助金额最高为 3.3 亿欧元，即波斯尼亚和黑塞哥维那配额的 100%，以解决波斯尼亚和黑塞哥维那因 COVID-19 爆发而产生的紧急需求。根据意向书，这些资金将用于增加医疗支出和为经济稳定措施提供资金，同时人们还预期快速融资工具将会推动捐助者提供支持，并提高对货币发行委员会的信心。意向书中列有签署方不允许波斯尼亚和黑塞哥维那中央银行把国际储备用于财政目的的承诺，目的是通过《波斯尼亚和黑塞哥维那存款保险机构法》加强银行解决方案框架，经由与欧洲复兴开发银行达成支持存款保险机构的信贷额度向银行存款人提供进一步的保护，优先通过 2020 年国家预算，并迅速通过联邦经修订的个人所得税和社会保障税法。

43. 然而，联邦和塞族共和国之间以及联邦内部关于国际货币基金组织援助分配的争端导致国际货币基金组织执行局推迟审议波斯尼亚和黑塞哥维那的请求，从而也推迟了付款。在国际社会促成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举行会议之后，僵局最终在 4 月 11 日得到化解，这为波斯尼亚和黑塞哥维那财政委员会所有成员通过和签署《意向书》并提交给计划于 4 月 20 日开会的基金组织执行局打开了大门。然而，虽然对 4 月 11 日协议分配给各州和布尔奇科特区的份额的标准有着不同的理解，但均认为货币基金组织的援助有其复杂性，即使是在向波斯尼亚和黑塞哥维那支付的情况下。

44. 在本报告所述期间，波斯尼亚和黑塞哥维那间接税务局执行委员会举行了三次会议(11 月 18 日、1 月 27 日和 3 月 6 日)。除了解决其职权范围内的技术问题外，执行委员会没有就任何长期未清的债务达成协议。在自 2008 年以来的总共 46 个季度中，实体收入分配系数仅在 13 个季度进行了调整(28.2%)，而自 2012 年以来，实体间债务累计超过 8 600 万可兑换马尔卡。未能遵守要求每季度调整系数和每两年进行债务结算的委员会条例，继续让实体间关系承受压力，这反映在塞族共和国和联邦就各自债务和相应的利息彼此提起诉讼。各实体的政府试图达成庭外和解，但须经执行委员会确认，而迄今尚未有结果。

45. 实体间争端进而对单一间接税制度及其国家一级机构结构的顺畅运行产生了负面影响。很能说明问题的一个事例是塞族共和国 2009 年和 2010 年就联邦欠塞族共和国的债务对间接税务局提起的损害赔偿诉讼(2011 年解决)，以及继波斯尼亚和黑塞哥维那法院 2015 年做出有利于它的裁决后塞族共和国试图对由间接税务局

管理的公共收入账户强制执行这些损害赔偿。其造成的后果——法院曾几次并且最近一次是在 2020 年 9 月 11 日之前暂停其意图执行的行动，从而或多或少减轻了其损害的力度——是包括对各实体、布尔奇科特区及增值税退税接收人和海关保险存款人等所有收入受益者的经济损失，及再次将此归因于作为系统运营商的间接税务局并寻求间接税务局提供赔偿。此外，这一先例给各实体今后就相互债务向间接税务局提起法律诉讼以及为执行诉讼而寻求损害赔偿金打开了大门。

46. 所概述的各种趋势削弱了国家一级的间接税制度，导致对其正常运行缺乏信任，并且会被遭到滥用，成为提出进一步质疑的借口，例如塞族共和国威胁退出关于间接税的转移协定，如果发生这种情况将会产生严重和深远的后果，尤其是对波斯尼亚和黑塞哥维那而言。

5. 反腐败努力

47. 2014 年通过了一项设立打击腐败和有组织犯罪的特别检察官和法院部门的联邦法律，但该项法律仍未得到执行。

48. 1 月 13 日，波斯尼亚和黑塞哥维那法院驳回了高级司法和检察委员会针对波斯尼亚和黑塞哥维那个人数据保护局的一项决定所提出的法律诉讼，认为这一诉讼没有根据，所述决定禁止该委员会按照其提交、核实和处理法官和检察官财务报表的规则手册规定的方式处理法官和检察官的个人数据，而这本应使该委员会能够检查财务报表的真实性。虽然法官和检察官根据现行法律提交财务报表，但报表的准确性没有经过核对。波斯尼亚和黑塞哥维那法院的法官在 1 月 28 日的信中强调，根据现行法律，高级司法和检察委员会没有处理财务报表的法律依据，要在这方面的采取行动的话需要对法律作出修改。在多年试图修订《关于高级司法和检察委员会的法律》之后，波斯尼亚和黑塞哥维那司法部 2019 年 11 月设立的工作组开始开会。然而，它所针对的是整部法律，而不是优先考虑有助于防止利益冲突和防止违法行为的修正案。

49. 2 月 20 日，高级司法和检察委员会主席米兰·泰盖尔蒂亚出席了由多迪克先生(独立社会民主人士联盟)组织的在国家机构工作的塞族共和国官员会议，尽管他既不是塞族共和国的官员也不是其代表，而是一名国家官员和国家机构的一名代表，并且他的行为无视了《关于高级司法和检察委员会的法律》，该法律要求高级司法和检察委员会成员在履行职责时保持独立和公正。

50. 上述事态发展突出表明，需要彻底修订高级司法和检察委员会的运行规则。

6. 战争罪案件

51. 经过处理战争罪案件的区域会议(最近一次会议于 12 月在萨拉热窝举行)，波斯尼亚和黑塞哥维那法院定期向该区域各国移交案件。与此同时，波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室 2020 年早些时候报告说，在 150 起案件受调查的 325 人不在波斯尼亚和黑塞哥维那；其中 127 人在塞尔维亚；95 人在克罗地亚；20 人在黑山；83 人在其他国家。检察官办公室仍在处理约 500 起针对已查明施害者的

战争罪案件、500 起针对未查明受害者的案件，以及 1 500 起无法查明的案件，包括挖尸检验。

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

52. 在整个报告所述期间，塞族共和国都推行甚至推进其挑战波斯尼亚和黑塞哥维那主权和领土完整的长期和一贯政策，无视国家一级的宪法权限，并破坏国家一级关键机构。作为旨在打散国家一级机构结构和逆转《和平总框架协议》执行工作主要成就的种种努力的一部分，它宣布打算单方面退出将实体在国防、间接税收以及与高级司法和检察委员会有关事项方面的权限移交给国家一级的两个实体协定，从而试图剥夺波斯尼亚和黑塞哥维那国家在这些领域的权限。这一事态发展对波斯尼亚和黑塞哥维那的整体政治稳定构成了严重威胁，是独立社会民主人士联盟领导的塞族共和国当局对《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》进行有缺陷和单方面解读的又一例证。

53. 塞族共和国国民议会于 11 月 11 日讨论了关于波斯尼亚和黑塞哥维那代顿结构违宪转变及其对塞族共和国地位和权利的影响的信息，并通过了 20 项挑战《和平总框架协议》基本原则的结论。其依据是对《和平总框架协议》的错误解读，具体针对波斯尼亚和黑塞哥维那和两个实体的宪法性质、国家一级的权限和机构以及高级代表的权力和以往决定。结论称，波斯尼亚和黑塞哥维那是一个国家联盟，拥有有限和派生的主权，由两个先前存在的实体作为主权承担者创建。结论确认自决的权利，将其与保留原始代顿结构和实体自治相挂钩。结论还对《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》第三条第 1 款所列权限以外的国家权限提出质疑，特别是根据权限移交协议委托给波斯尼亚和黑塞哥维那国家的权限，并寻求收回这些权限。塞族共和国国民议会还试图迫使塞族共和国官员以及塞族共和国选举和任命的国家级官员担任塞族共和国国民议会职位，威胁他们如果不遵守将受到刑事处罚。

54. 塞族共和国政府很快就对塞族共和国国民议会 11 月 11 日的结论采取了后续行动，责成政府各部门查明移交给波斯尼亚和黑塞哥维那一级的所有实体权限，并分析移交所产生的国家一级机构的工作。塞族共和国政府还表示愿意就通过一项关于波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院的法律以及审查先前对关于国防、间接税及高级司法和检察委员会的国家一级法律的同意情况，开始与联邦当局谈判。塞族共和国政府还承诺探索修订塞族共和国刑法的备选方案，以便就处罚与塞族共和国国民议会所采取的立场相违背的活动作出规定。

55. 2 月 17 日举行的塞族共和国国民议会特别会议在通过的结论中重申了类似立场，因为此前波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院于 2 月 7 日裁定宣布塞族共和国农业土地法的某些条款违宪并确认国家拥有对国家财产问题的专属权限。通过的结论主要针对波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院，但也有所超越。例如，结论要求塞族共和国在波斯尼亚和黑塞哥维那各机构的代表着手通过一项法律，终止在宪法法院任职的外籍法官的任期，并在该法律获得通过以及宪法法院最近的裁定被

废除之前，暂停在波斯尼亚和黑塞哥维那各机构通过任何决定，从而切实阻碍了这些机构的工作。

56. 塞族共和国国民议会在结论中指责高级代表和波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院违反《和平总框架协定》，改变了波斯尼亚和黑塞哥维那的政治制度，并进一步要求塞族共和国所有机构不得接受或执行高级代表和波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院今后任何反代顿和不民主的决定。此外，结论还责成塞族共和国政府继续与联邦政府谈判，以便根据《和平总框架协定》附件 2，确定塞族共和国和联邦之间的“边境线”(实际上是仅为行政目的而确立的“实体间边界线”，绝非“边境线”)。结论通过后，多迪克先生号召来自塞族共和国的两名法官立即退出波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院，否则他们将被塞族共和国国民议会免职。

57. 塞族共和国国民议会的行动伴随着相对应的言论，多迪克先生(独立社会民主人士联盟)在挑战波斯尼亚和黑塞哥维那主权、领土完整、权限和机构方面最直言不讳。1 月 20 日，多迪克先生表示，波斯尼亚和黑塞哥维那只有回到“原始代顿”才能生存。⁴ 在 2 月 12 日接受 N1 电视台新闻网采访时，他暗示要重建一支塞族共和国军队。⁵ 最后，在 2 月 17 日对塞族共和国国民议会的讲话中，他采用了英国脱欧的比喻，说道：“再见波斯尼亚和黑塞哥维那，欢迎塞族共和国脱离”，⁶ 重复了他 2 月 15 日在贝尔格莱德与塞尔维亚总统亚历山大·武契奇会晤后的评论，即塞族共和国将要求通过全民投票决定其地位。⁷

58. 2 月 20 日，在东萨拉热窝，多迪克先生和波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议主席佐兰·泰盖尔蒂亚(独立社会民主人士联盟)主持了一次来自塞族共和国的选举或任命的塞族国家级官员会议，向他们通报塞族共和国国民议会最近通过的结论，并详细说明这些结论将如何影响到他们的工作。在随后的新闻发布会上，多迪克先生详细阐述了给与会者的指示，他说，所有塞族共和国代表都应定期前来工作，但在收到进一步通知之前，不得参与任何决策进程。这次会议聚集了一些民选官员、政治任命人员和公务员。独立自主机构的负责人也出席了会议，其中最引人注目的是高级司法和检察委员会主席米兰·泰盖尔蒂亚和波斯尼亚和黑塞哥维那中央选举委员会主席布兰科·彼得里奇。我于 2 月 25 日发表新闻稿，谴责国家一级官员参加这次会议，提醒这些官员他们是国家机构的代表，并回顾他们有责

⁴ “波斯尼亚和黑塞哥维那只有回到原来的代顿才能生存……高级代表违反代顿和平协定所做的一切都是不可持续的，这一点国际社会也必须知道。”多迪克先生，巴尼亚卢卡，2020 年 1 月 20 日。

⁵ “塞族共和国国民议会将决定取消和撤回我们所有的批准，总共有三项。塞族共和国国民议会可能会决定进入同意撤回程序。如果我们决定这样做，我们会做到。也许我们会决定组建塞族共和国军队。”多迪克先生，N1 电视新闻网，2020 年 2 月 12 日。

⁶ “我们 60 天后见。我相信到时候当我向你们讲话时，我会更加确信，并且更加接近于我在开始时所说的，再见波斯尼亚和黑塞哥维那，欢迎塞族共和国脱离。”2020 年 2 月 17 日多迪克先生在塞族共和国国民议会的发言。

⁷ “最终，人民将作出决定。我们将要求通过全民投票决定塞族共和国的地位。我听到武契奇总统提出了保持和平的理由。没关系。但总有一天，人民不会允许我们变得愚蠢。”多迪克先生，《巴尔干洞察》，2020 年 2 月 15 日。

任严格遵守波斯尼亚和黑塞哥维那宪法和法律，确保国家机构充分且不受阻碍地运作，包括迅速作出决策。⁸

59. 2月19日，多迪克先生本人投票反对波斯尼亚和黑塞哥维那主席团的两项决定，即决定邀请黑山总统米洛·久卡诺维奇正式访问波斯尼亚和黑塞哥维那以及决定接受关于欧洲边境与海岸警卫局在波斯尼亚和黑塞哥维那境内活动的协议，并声明这两项决定都有害于塞族共和国的重要实体利益。塞族共和国国民议会支持他的声明，从而阻止了这两项决定的生效。

60. 尽管波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院在多项具有约束力的终局裁定中确定将1月9日指定为“塞族共和国日”违反宪法，多迪克先生仍在1月9日违宪举行的“塞族共和国日”纪念仪式上发言称，塞族人民没有自己的国家就不可能有自由，并重申塞族人现在有两个国家，即塞族共和国和塞尔维亚。⁹ 1月10日，他还出席了布尔奇科特区的“塞族共和国日”仪式。在波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院认定违宪当天继续纪念塞族共和国日，而且屡次将塞族共和国称为塞族人民的一个国家，都反映了对波斯尼亚和黑塞哥维那宪法秩序的持续不尊重，并引起了强烈反应。

61. 多迪克先生的言论和行动还引起了包括波斯尼亚和黑塞哥维那主席团成员泽利科·科姆希奇(民主阵线)和舍菲克·扎费罗维奇(民主行动党)在内的各方的强烈反应。扎费罗维奇指出，不尊重波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院的裁定构成一种犯罪行为，也是对《和平总框架协定》的直接违反，而宣布阻止国家一级机构的工作是对《和平总框架协定》的又一次直接攻击。扎费罗维奇先生和科姆希奇先生都一再强调了外籍法官在波斯尼亚和黑塞哥维那最高司法机构中保护国家主权和领土完整不受违宪行为侵害的重要性。两人都强调，对国家一级机构的任何阻碍都是不可接受的。

62. 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。在12月4日公报中，指导委员会除俄罗斯联邦外都提醒波斯尼亚和黑塞哥维那当局，其宪法是《和平总框架协定》不可分割的一部分，波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院的裁定是终局裁定，具有约束力，必须予以执行，还回顾《和平总框架协定》规定各实体有义务遵守波斯尼亚和黑塞哥维那机构的决定，并向政府提供必要援助，使其能够履行波斯尼亚和黑塞哥维那的国际义务。

⁸ 可查阅：<http://www.ohr.int/statement-by-the-hr-valentin-inzko-state-officials-are-not-entity-representatives/>。

⁹ “这些地区的塞族人知道，没有自己的国家，塞族人民就没有自由。塞族人现在有两个国家，即塞尔维亚和塞族共和国。塞族共和国是我们的生命，是我们的自由和我们在哪里生活的权利的同义词。”多迪克先生，RTS 电视网，2020年1月9日。

2. 塞族共和国关于军事中立的立场

63. 如以往报告所述, 2017 年 10 月 18 日, 塞族共和国国民议会通过了一项决议, 宣布塞族共和国“军事中立”, 尽管根据《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)》以及波斯尼亚和黑塞哥维那主席团和其他机构此前就这个问题通过的并且仍然有效的决定, 波斯尼亚和黑塞哥维那国家拥有对外交政策的专属权限。自那以来, 该决议一直被用来阻碍一些关键进程, 例如登记波斯尼亚和黑塞哥维那在塞族共和国拥有的预期国防财产以及向北约提交波斯尼亚和黑塞哥维那的年度国家方案, 这是对《和平总框架协定》若干基本方面的直接挑战。

64. 2017 年通过的这项决议于 2019 年 12 月 23 日得到确认, 当时塞族共和国国民议会讨论了关于波斯尼亚和黑塞哥维那主席团第四十五届特别会议通过的波斯尼亚和黑塞哥维那改革方案的信息, 并通过了一套结论, 将该文件解释为明显背离了波斯尼亚和黑塞哥维那加入北约的长期抱负。结论强调, 除了与北约的“合作和伙伴关系”, 该方案不得作为启动任何进程的依据, 塞族共和国国民议会“不接受对该文件的任何其他解释或处理”。结论申明, 根据波斯尼亚和黑塞哥维那宪法制度可能会通过一项关于加入北约的决定, 其中需要有允许塞族共和国实现其立场的机制, 并要求来自塞族共和国的塞族代表尊重塞族共和国国民议会的立场, 毫不犹豫地使用保护机制。最后, 所通过的结论回顾, 所有塞族共和国机关和机构以及塞族共和国在波斯尼亚和黑塞哥维那机构及国际组织和论坛中的代表都有义务执行 2017 年的这项决议。通过的这些结论以经常断言但有缺陷的假设为依据, 即塞族共和国国民议会无权决定政策事项, 包括根据《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》均为国家专属权限的外交政策和国防。通过这些结论, 塞族共和国国民议会试图单方面解读波斯尼亚和黑塞哥维那主席团行使国家专属责任的决定。

3. 关于战争罪行的言论

65. 民族主义领导人继续否认战争罪行, 颂扬被定罪的战犯, 并牵头开展分裂的纪念活动, 使群体受害者概念永久化, 同时忽视或淡化对他人痛苦和损失的同理心和同情心。敌对行动已停止 25 年, 高级政治人物和社会某些阶层却越来越多地质疑起诉应对 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刑事法庭、国际法院和刑事法庭余留事项国际处理机制的裁决。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

66. 在本报告所述期间, 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)和扎费罗维奇先生(民主行动党)举行了四次常会和若干次紧急特别会议。科姆希奇先生担任主席团主席直至 3 月 20 日, 随后作为八个月定期轮换的一部分, 由扎费罗维奇先生接任。

67. 主席团成员于 10 月对布鲁塞尔的欧洲联盟机构、于 12 月对斯洛文尼亚进行了联合正式访问，还各自访问了加拿大、美利坚合众国、梵蒂冈、在布鲁塞尔的欧洲联盟机构、北马其顿、日本和塞尔维亚。他们参加了奥斯威辛解放七十五周年纪念活动、耶路撒冷大屠杀世界论坛、第二次巴黎和平论坛、在巴库举行的第十八次不结盟国家国家元首和政府首脑会议以及在伊斯坦布尔举行的土耳其广播电视公司(TRT)世界论坛。扎费罗维奇先生参加了在土耳其伊迪恩举行的横贯安纳托利亚天然气管道竣工仪式，该管道是将阿塞拜疆天然气输送到欧洲的南方天然气走廊中最长的一段。主席团还接待了一些外国政要的来访。

68. 波斯尼亚和黑塞哥维那主席团成员虽然设法就几个重要议题达成了共识和一致，但在一些问题上大多存在分歧。

69. 在与五国大使¹⁰ 和欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那代表团团长会晤后，波斯尼亚和黑塞哥维那主席团于 11 月 19 日举行了一次紧急会议，对任命波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议主席达成了一致意见，并同意在波斯尼亚和黑塞哥维那代表院批准波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议主席后一天内向北约总部提交波斯尼亚和黑塞哥维那改革方案。波斯尼亚和黑塞哥维那改革方案随后根据该决定提交。11 月 19 日达成的协议是 2018 年大选后早该成立的波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议组成方面的一个突破，也是波斯尼亚和黑塞哥维那履行对北约长期义务方面的一个突破。然而，塞族共和国当局和政党代表，包括多迪克先生的分裂言论和行动，在许多场合挑战国家的性质、主权、领土完整、权限和机构，给加速取得进展的前景蒙上了阴影，本报告通篇都提到了这一点。

70. COVID-19 大流行病的爆发在某种程度上恢复了波斯尼亚和黑塞哥维那主席团的决策和团结。3 月，主席团与所有相关利益攸关方举行了协调会议，同意让波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队以非战斗物资和技术设备协助民政当局，在主席团权限范围内通过了旨在进一步提供协助的若干文件，并发表了一份联合公开声明。4 月 6 日，主席团讨论了关于采取措施应对这一疾病的最新报告。主席团的结论是波斯尼亚和黑塞哥维那境内各当局已经及时处理这一疫情，但仍要求采取进一步行动。主席团指示部长会议与各实体和布尔奇科特区合作，并在每个仍对人员开放的过境点设立隔离检疫帐篷，同时关闭了其他过境点。主席团鼓励波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议加紧与国际金融机构谈判，以获取经济援助。

71. 在同次会议上，波斯尼亚和黑塞哥维那主席团与波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议主席就 2020 年波斯尼亚和黑塞哥维那机构预算和国际义务法草案进行了磋商，并于随后将该草案退回部长会议在 5 月 31 日前作出调整，这将使国家一级机构能够不受阻碍地运作，履行宪法和法律义务，同时也适应新出现的特殊形势。

72. 这一时期的分歧主要是多迪克先生宣布在实体间边界线上设立塞族共和国检查站，以控制人员流动和防止 COVID-19 蔓延，以及他呼吁波斯尼亚和黑塞哥

¹⁰ 法国、德国、意大利、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国的大使，以及欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那特别代表。

维那中央银行释放储备金，以减轻这一大流行病的经济影响。他后来放弃了这两项倡议。

B. 波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议

73. 由于未能任命新一任部长会议，上一任期的部长会议继续开会直至 12 月 6 日，会议虽然不太频繁，但主要讨论了与欧洲联盟有关的问题、跨界合作、能源效率、基础设施项目和自然灾害保护。部长会议通过了一些技术决定、报告和信息、章程、关于批准国际协议的决定以及指导部长会议工作的文件。已经通过的文件包括作为经济发展质量管理基础的 2020-2022 年中期工作方案，以及 2020-2022 年波斯尼亚和黑塞哥维那各机构公共投资方案/发展投资方案。前一任部长会议任命了参加评价反洗钱措施和打击资助恐怖主义行为专家委员会的波斯尼亚和黑塞哥维那代表团，并解除了国家调查保护局局长的职务。

74. 12 月 24 日，在 2018 年 10 月举行的大选 14 个多月后，新一任部长会议终于得到波斯尼亚和黑塞哥维那代表院的批准。部长会议于 12 月 30 日举行第一次会议，任命了内部各委员会以及派驻国际机构和组织的代表。在同次会议上，部长会议通过了 2020 年 1 月至 3 月期间临时筹资的决定，以便能够在 2019 年底之后不间断地为国家一级机构供资。此后，部长会议又总共举行了四次常会和 13 次特别或紧急会议。

75. 自获得任命之后的几个月里，部长会议主要侧重于基础设施发展项目和移民问题，并通过了关于批准国际协议、战略、行动计划、报告和信息若干决定，以及属于其权限范围的几项技术决定。

76. 3 月 24 日，部长会议通过了关于 2020 年 4 月至 6 月期间临时筹资以及 2020 年波斯尼亚和黑塞哥维那各机构预算和国际义务草案的决定，从而启动了予以通过的程序。该预算草案没有得到部长会议主席佐兰·泰盖尔蒂亚或其他塞族部长的支持，他们认为预算草案没有反映出 COVID-19 大流行病带来的新现实。

77. 部长会议还通过了轻罪法修正案，使之与交通安全法保持一致，并通过了波斯尼亚和黑塞哥维那一级司法和检察机关薪资及其他报酬法修正案，以执行波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院的相关决定。国家调查保护局和波斯尼亚和黑塞哥维那情报安全局局长的任命仍然未决。

78. 3 月 17 日，部长会议通过了一项决定，宣布波斯尼亚和黑塞哥维那处于自然灾害或其他灾害状态，以遏制 COVID-19 的蔓延，并允许动用更多资源来应对公共卫生威胁。部长会议重新启动了波斯尼亚和黑塞哥维那保护和救援协调机构，任命波斯尼亚和黑塞哥维那安全部长法鲁丁·拉东契奇(美好未来党)为主席，并通过了一项决定，规范了波斯尼亚和黑塞哥维那各机构在疫情期间的运作。拉东契奇先生后来辞去协调机构主席一职，部长会议批准他的副手为代理主席。

79. 部长会议采取的与疫情有关的措施包括，禁止外国人——除了外国外交官和医务人员——进入波斯尼亚和黑塞哥维那、禁止发放签证、关闭机场客运过境点、确定货运过境点、免除所有人道主义医疗物资和设备的间接税。

C. 波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会

80. 议会大会的工作 12 月份之前基本上依然处于瘫痪状态，因为独立社会民主人士联盟在其波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议主席候选人获任命之前，有效地阻碍了议会各委员会和其他工作机构的设立。直到 12 月 5 日波斯尼亚和黑塞哥维那代表院常设委员会获得任命，独立社会民主人士联盟才最终提交了各委员会候选人，以避免根据经塞族民主党和民主进步党提议通过的经修订的代表院议事规则被排除在外。议事规则为一个政党选择不提名其代表到议会工作机构任职情况提供了一个解封机制。

81. 12 月 5 日，在得出积极的审查结果后，波斯尼亚和黑塞哥维那代表院批准任命佐兰·泰盖尔蒂亚为波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议主席。代表院 12 月 23 日批准了部长会议多名部长和副部长的任命，但波斯尼亚和黑塞哥维那人权和难民事务部长和波斯尼亚和黑塞哥维那安全部副部长还有待任命。1 月 16 日，波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会两院工作机构的组成及其出席欧洲委员会议会大会等国际论坛代表团人员最终敲定。在此之前，波斯尼亚和黑塞哥维那是唯一没有任命代表团的欧洲委员会议会大会成员。

82. 在本报告所述期间，波斯尼亚和黑塞哥维那代表院举行了六次常会和三次紧急会议，波斯尼亚和黑塞哥维那民族院举行了三次常会和两次紧急会议。立法能力极弱。真空中充斥着个别代表的提议，要求由行政机关制订立法提案或自行提出立法，而这些提议大多没有通过的希望。波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会 12 月 20 日通过的唯一立法是 2019 年波斯尼亚和黑塞哥维那各机构预算和波斯尼亚和黑塞哥维那的国际义务。

83. 此外，议会核准批准长期悬而未决的国际协定，还通过了若干次要的技术文件和报告。几项法律，主要是议员们自己提出的法律，被驳回，包括对《波斯尼亚和黑塞哥维那人权监察员法》的修订，而《利益冲突法》仍未审理，波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议尚未提交提案。波斯尼亚和黑塞哥维那民族院拒绝了民主阵线提出的修改《波斯尼亚和黑塞哥维那刑法》、将美化和否认种族灭绝定为刑事犯罪的提案。波斯尼亚和黑塞哥维那代表院通过了塞族民主党提出的《终止高级司法和检察委员会现任委员任期法》，而波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会一如既往地驳回了高级司法和检察委员会和波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室的年度工作报告。代表院就司法工作举行了一次专题会议，但这只是以次辩论，未达成立法结果。

84. 波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会的工作再次受阻，因为独立社会民主人士联盟代表根据塞族共和国国民议会 2 月 17 日关于不参与国家一级决策的结论，开始在议会各委员会和两院投反对票或根本不投票。鉴于投票机制和投票要求，这一做法迟滞并最终阻碍了国家一级立法机关的决策。

85. 同时，2 月 25 日，波斯尼亚和黑塞哥维那代表院中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的代表提交了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提案，试图立即终止三名外籍法

官的任期，并以国内法官取而代之。由于种种原因，该提案与《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》不相容。根据《宪法》，外籍法官终身任职，除非他们辞职或因某种原因被其他法官以协商一致方式免职。同样，根据《宪法》，波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会通过的一项法律只能改变国际法官的任命方法，但不能为了以国内法官取代他们而立即终止其任期。这需要事先通过一项《宪法》修正案。

86. 3月11日，民主行动党、民主阵线、塞族民主党和塞族共和国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，可从塞族人中任命波斯尼亚和黑塞哥维那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。民主阵线提议用其候选人取代任期届满的第五名成员，但没有得到塞族共和国的充分支持，该提议仍未得到审议，要等代表院主席团协商，可能还需经过第二轮投票。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波斯尼亚民主行动党背叛了与他们的联盟，并利用塞族共和国反对党来控制波斯尼亚和黑塞哥维那中央选举委员会，因此在投票前退出了会议。他们指控这违反了《波斯尼亚和黑塞哥维那选举法》规定的更换中央选举委员会成员的程序。民主行动党提出了其法律解释，并回顾说，该委员会七名成员中有五名成员的任期已经届满。

87. 随着 COVID-19 大流行病在波斯尼亚和黑塞哥维那爆发，波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会暂停了会议，打算在修改两院议事规则以允许在线举行会议后恢复开会。4月15日，代表院主席团确定4月28日为代表院全会的日期，以相应修订其议事规则。

四. 波斯尼亚和黑塞哥维那联邦

88. 自2018年10月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25次常会和25次特别会议。

89. 3月16日，由于 COVID-19 大流行病，政府宣布进入紧急状态，并成立了危机指挥部，此后该指挥部采取了一些应对这一大流行病的措施。为减轻疫情造成的经济后果，政府于4月3日通过了《减轻负面经济后果法》，其中除其他措施外，设想向受影响的公司提供在缴费和最低工资税方面提供补贴，制订一项所有行政、诉讼、法外和执法程序诉讼时效中断的法规，并设立一个开户金额为8 000万可兑换马尔卡的担保基金。该提案使联邦各级政府能够改变以前指定资金的用途，将其重新用于抗击大流行病。

90. 政府还通过了两项决定，向中央以下各级共拨款2 100万可兑换马尔卡，以进一步支持他们的工作。在公众强烈抗议资金分配不公平、不合逻辑且出于政治动机之后，4月5日，政府宣布这两项决定无效，并决定将资金转给联邦卫生部，用于购买医疗设备。

91. 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四次常会、一次特别会议和一次专题会议，联邦民族院举行了两次常会和三次特别会议。立法成果乏善可陈，只通过了四项现行法律修正案和一项新法律。

92. 两院的主席团仍然不完整。自 2 月份的首届会议以来，联邦民族院一直未能任命塞族副议长，部分原因是塞族核心小组的政治分歧，该分歧也使塞族核心小组未能选出其主席。未能选出主席并不妨碍塞族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代表院主席团，而来自塞族的副议长还是没有得到任命。

93. 4 月初，两院修改了各自的议事规则，允许在疫情期间举行在线会议。

A. 联邦宪法法院的重要国家利益分庭依然无法工作

94. 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到场才能达到法定人数，并且各项决定必须以协商一致方式做出。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。目前有几个案件有待该分庭裁决。

95. 尽管波斯尼亚和黑塞哥维那高级司法和检察委员会早些时候履行了义务，通过了替换四名退休法官中三名法官的最终候选人名单，并将之提交给了联邦主席团，但主席团未能最终确定替换人选。11 月 20 日，欧洲联盟特别代表、美国大使馆、欧洲安全与合作组织和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办事处联名致函主席和副主席，提醒其宪法职责。11 月 27 日，联邦宪法法院院长亚历山大·马蒂诺维奇要求联邦主席查瓦拉先生(波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟)、副主席梅莉卡·马穆贝戈维奇(民主行动党)和米兰·杜诺维奇(民主阵线)加快这一程序。12 月 3 日，两名副主席向主席提交了提案，敦促他提名三名法官候选人。随后，国际社会代表与联邦主席于 2 月举行了一次联席会议。到目前为止，联邦主席尚未就此采取任何行动。

B. 莫斯塔尔地方选举未取得进展

96. 在本报告所述期间没有就颁布《波斯尼亚和黑塞哥维那选举法》修正案达成协议，该修正案将规范莫斯塔尔市的地方选举，该市自 2008 年以来一直没有举行过地方选举。10 月 29 日，欧洲人权法院通过对 Irma Baralija 诉波斯尼亚和黑塞哥维那一案的判决，裁定波斯尼亚和黑塞哥维那国家必须修订其《选举法》，使得能够在莫斯塔尔举行地方选举，使得解决这一问题的压力进一步加大。法院认定，法律上的无效使原告长期无法行使其投票权和参加地方选举的权利。法院指出，莫斯塔尔的情况不符合《保护人权与基本自由公约》序言中提到的“有效政治民主”和“法治”的概念，并得出结论认为，该国未能履行其义务，未能采取措施在莫斯塔尔举行民主选举，并因此违反了《公约》第 12 号议定书第 1 条的规定。波斯尼亚和黑塞哥维那必须在判决成为最终判决之日起 6 个月内修改《选举法》，以便允许莫斯塔尔举行地方选举。法院指出，如果未能按期修改《选举法》，宪法法院有权作出安排，作为必要的过渡措施。

97. 我继续敦促解决这一问题，使莫斯塔尔公民能够像该国其他地方的公民一样，享有同样的选举当地领导人和参加选举的民主权利。

C. 萨拉热窝州政府改组

98. 12月17日，萨拉热窝州议会中由民主行动党领导的新多数派提交了一项请求，要求罢免议长，召开会议，并在会议上对政府进行不信任投票。这一请求引发了一系列事件和行动，提出了遵守议会议长和副议长选举程序宪法框架的问题。因此，1月8日，议会克族核心小组主席要求我解释关于规范议会议长和副议长提名和确认的《联邦宪法》第七十九号修正案。我于1月15日作出答复，回顾了《联邦宪法》的相关规定，并敦促议会采取必要步骤，确保遵守其宪法义务。

99. 在一系列事件和政治动荡之后，议会在1月29日的会议上投票赞成一项不信任埃丁·福尔托(我们的党(人民党))领导的政府的动议，并于3月3日任命马里奥·内纳迪奇(SBB)为总理的新政府。

100. 我必须承认被罢免的政府在改革、打击腐败和向该州公民提供服务方面所作的切实努力。我对新政府同样寄予厚望，与所有其他级别的当局一样，新政府现在必须面对 COVID-19 大流行病及其后果。

D. 联邦各州宪法平等对待塞族人

101. 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-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，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一涅雷特瓦州根本没有执行。

102. 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

103. 独立社会民主人士联盟继续与上一任期的合作伙伴领导塞族共和国执政联盟。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)的主持下定期举行会议。塞族共和国国民议会举行了 3 次常会和 7 次特别会议，通过了 7 部新法律和 22 套现行法律修正案。

104. 如本报告 D 节所述，在塞族共和国观察到的一个趋势是，独立社会民主人士联盟领导的当局不断撤回以前的改革，恢复所谓“原始代顿”。塞族共和国当局还试图限制政治自由，包括在塞族共和国国民议会 11 月 11 日的结论中把旨在反对《塞族共和国宪法》的活动称为犯罪行为，威胁来自塞族共和国的国家一级机构的当选和任命官员，如果他们不遵守，就将承担刑事责任，或改变塞族共和国

国民议会规则，限制反对派有效开展工作，从而破坏塞族共和国的适当制衡。对塞族共和国反对派代表的威胁和人身攻击也有所增加。

105. 此外，塞族共和国当局试图限制公民自由，特别是集会自由。11月23日，一名来自巴尼亚卢卡区的活动家因在巴尼亚卢卡主广场上演木偶戏而被拘留就是一个例证。塞族共和国当局继续向“为大卫伸张正义”活动人士施压，阻止他们的重要成员以个人或小团体的形式聚集在巴尼亚卢卡主广场。2月27日，波斯尼亚和黑塞哥维那人权监察员机制报告说，塞族共和国警察对“为大卫伸张正义”成员过度使用武力。

106. 各方普遍认为，塞族共和国当局，特别是巴尼亚卢卡地方当局对 COVID-19 大流行病做出了积极的初期应对，迅速、有效地采取了措施。塞族共和国政府成立了危机指挥部，宣布进入紧急状态，采取了流行病学措施，在塞族共和国全境，特别是在感染人数最多的巴尼亚卢卡，按规定实施了这些措施，同时还采取了政治经济措施。虽然塞族共和国公民大多遵守了流行病学措施，但由于担心为遏止大流行病而采取的措施可能被用作压制批评的理由，政治措施引发了媒体、非政府组织和国际社会以及塞族共和国反对派的许多反应。随着危机的继续，执政联盟在不保持最低限度民主监督的情况下压制批评者并接管所有权力杠杆的意图变得更加明显。在这方面，3月26日，塞族共和国政府向塞族共和国国民议会提议宣布进入紧急状态，国民议会在3月28日的一次特别会议上宣布进入紧急状态。

107. 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)在塞族共和国国民议会会议后对媒体发表讲话时表示，国民议会在目前情况下不应召开会议，在宣布进入紧急状态后，她将利用宪法权力发布具有法律效力的法令，包括关于属于国民议会管辖范围的问题的法令。她补充说，这些措施将与塞族共和国政府、国民议会成员(包括每个政党核心小组的负责人)和一个法律专家小组合作发布。她还表示，《塞族共和国宪法》不会暂停公民的权利和自由。这项提议不允许反对派讨论，会议不对公众公开。

108. 塞族共和国总统宣布，她将利用“权力发布具有法律效力的法令”，这似乎不符合《塞族共和国宪法》第81条关于波斯尼亚和黑塞哥维那国家必须宣布进入紧急状态的规定。这样的声明必须根据《波斯尼亚和黑塞哥维那国防法》作出，该法要求波斯尼亚和黑塞哥维那主席团请波斯尼亚和黑塞哥维那议会“在波斯尼亚和黑塞哥维那的存在受到威胁、宪法机构的正常运作受到威胁或立即有战争威胁的情况下”作出声明。第81条规定，在波斯尼亚和黑塞哥维那各机构宣布进入紧急状态期间，塞族共和国总统“根据塞族共和国政府的提议，或根据其个人倡议，在考虑塞族共和国国民议会议长的意见后”应通过具有法律约束力的法令和其他决定，如任命和解雇国民议会选举、任命和解职的工作人员。一旦国民议会能够重新召开，这样的决定将需要国民议会的确认。到目前为止，波斯尼亚和黑塞哥维那国家还未宣布进入这样的紧急状态。

109. 4月6日，塞族共和国总统颁布了前两项具有法律效力的法令：《关于紧急状态期间法院诉讼时效和程序的具有法律效力的法令》，规定在大多数司法程序

中，在紧急状态期间取消诉讼时效；以及《关于紧急状态期间禁止制造恐慌和混乱的具有法律效力的法令》，禁止传播引起恐慌或严重破坏公共和平与秩序或妨碍或严重干扰国家机关、其他机构和事业单位的命令和措施执行的“假消息”或指控。后一项法令引起了人们的担忧，特别是在该法令颁布后，就有几位著名的反对派人物立即被罚款或被警方传唤。波斯尼亚和黑塞哥维那记者协会认为这是对言论自由的不当限制，透明国际要求撤销这项法令。塞族共和国各反对党批评总统前两项法令选择不当，声称她选择优先处置塞族共和国公民，而不是采取措施帮助塞族共和国企业。

A. 斯雷布雷尼察

110. 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性法庭和国内法院证实的在斯雷布雷尼察犯下的种族灭绝罪行，拒绝接受国际性法院对战争罪案件的判决和调查结论。塞族共和国政府 2004 年发布的斯雷布雷尼察事件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，突显了和解进程在过去几年中已退步到何种程度。

111. 2 月，塞族共和国政府任命的调查斯雷布雷尼察地区所有人民在 1992 年至 1995 年期间遭受苦难的独立国际委员会要求波托卡里纪念中心允许查阅被该中心列为 1995 年 7 月战争事件受害者的 8 372 人的资料和关于他们遇难的一般资料。中心主任 Emir Suljagić 回应说，中心永远不会提供这样的信息，从而参与了对种族灭绝的否认，塞族共和国媒体和官员认为这是企图隐瞒真相。母亲协会普遍认为这一要求是一种侮辱。

112. 10 月 23 日，塞族共和国派出官方代表参加贝尔格莱德书展，宣传《斯雷布雷尼察：现实与操纵》一书，该书对法庭判决中记录的战时事件提出了质疑。最近，4 月 1 日，多迪克先生警告主席团主席扎费罗维奇滥用职权和误导外国政要，因为他在 2020 年早些时候发出了参加 2020 年 7 月斯雷布雷尼察种族灭绝纪念活动的邀请。多迪克先生坚称，主席团对此并不同意，扎费罗维奇先生只能以波斯尼亚和黑塞哥维那主席团主席以外的身份向外国政要致函。同一天，多迪克先生写信给黑山总统，提到久卡诺维奇先生最近接受采访时承认种族灭绝，批评他接受对波斯尼亚和黑塞哥维那战时事件做出的“片面”解释，并重申，将围绕斯雷布雷尼察的 1995 年 7 月事件称为“种族灭绝”是“绝对令人无法接受的”。

113. 继续否认种族灭绝，同时颂扬和纪念战犯和其他有争议的人物，突出了通过国家一级立法解决这些问题的必要性。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所指出的：“修正主义和否认灭绝种族违背了最根本的欧洲价值观。”

B. 不与高级代表合作

114. 《和平总框架协定》第九条及协定附件 10 规定波斯尼亚和黑塞哥维那所有当局应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限。和平执行理事会指导委员会一再发出呼吁，提醒塞族共和国当局在这方面的义务，但至今毫无效果。

六. 公共安全和执法，包括情报部门改革

115. 对警务进行不当政治干涉的做法由来已久而且没有减少。

116. 波斯尼亚州当局再次未能通过对相关法律的修改，没有删除一项违反 2007 年安全理事会主席就前联合国国际警察工作队拒绝认证警察人员一事来信的规定，尽管该州当局一再作出保证。10 月，波斯那-波德里涅州议会通过了一项关于警员的新法律，尽管当地警察联合会和警务专员对此给予尖锐批评，认为他们的专业意见被忽视了。12 月，泽尼察-多博伊州当局通过了对《内部事务法》的修改，出于联盟政治方面的原因将单独警务预算推迟到 2021 财政年度执行。

117. 1 月，图兹拉州政府解除了警务专员的职务，引起当地和国际社会广泛批评，认为此举是出于政治动机。3 月，地方法院暂停后续甄选程序，停至被解职的警务专员启动的投诉程序结束。波斯那-波德里涅州独立委员会在 1 月对警务专员作出负面的年度评价，引起对透明度和问责制的疑问，正如高级代表办事处和美国大使馆 2 月 14 日致州当局的联名信中所述。与此同时，黑塞哥维那-涅雷特瓦州当局作出了完成任命新的独立委员会、警务专员、公共投诉局和警察委员会的程序的承诺。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 月以来也没有一个正常运作的独立委员会。

118. 在 2020 年 2 月举行的联邦警察机构负责人会议上，与会者一致认为，最近对警察机构负责人的负面评价导致其任期提前终止的趋势令人关切，它影响了有关警察机构的效率和稳定。波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议尚未完成新任国家调查保护局局长的任命程序。前任国家调查保护局局长的任期已于 2019 年 11 月结束。负责执行甄选程序的机构波斯尼亚和黑塞哥维那独立委员会于 2019 年 11 月结束了甄选进程中由该委员会负责的部分。由于执政联盟内部的争议，这一进程陷入困难。据报该职位的几名候选人已达到法定退休年龄，而本届独立委员会的任期已于 2018 年 3 月到期，因此出现了更多的复杂情况。

119. 虽然联邦独立委员会已于 2019 年 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，尽管联邦独立委员会一再呼吁。

七. 经济

120. 本节依据的是 COVID-19 大流行之前时期的最新可用指标。随着 COVID-19 继续传播，它对人类造成的悲惨后果和对全球经济的负面影响继续以前所未有的速度演变，而这些影响在波斯尼亚和黑塞哥维那也很明显。截至 3 月初的情况尤其如此，当时波斯尼亚和黑塞哥维那出现了第一批感染病例，该国经济感受到了为遏制病毒传播和保护生命而在全球和区域一级采取的遏制措施的初步影响。此后情况恶化，例如制造业、贸易和服务业受到严重干扰、失业率上升、对汇款减少的担忧、投资不确定性增加等等，对公共收入产生了相应的影响。虽然尚无综

合数据可用于就 COVID-19 对波斯尼亚和黑塞哥维那经济的影响提供可靠的评估，但显然这一影响具有极大的破坏性。

121. 包括国际金融机构在内的国际组织和双边捐助方承诺支助波斯尼亚和黑塞哥维那减轻这场大流行病造成的医疗和经济后果，补充波斯尼亚和黑塞哥维那为此采取的措施。这场危机也突出表明，有必要重新侧重和加快可能恢复和加强波斯尼亚和黑塞哥维那经济、社会、金融和财政稳定的改革，同时避免因缺乏理解或为政治目标而滥用局势，采取可能与稳定努力背道而驰的行动。

A. 经济趋势

122. 10 月，国际货币基金组织将波斯尼亚和黑塞哥维那 2019 年经济增长预测从 3.1%修正为 2.8%，将 2020 年的经济增长预测从 3.2%修正为 2.6%。1 月至 10 月工业生产下降 5.6%，2019 年出口和进口数据显示分别下降 3.4%和增长 1.2%。通货膨胀率为 0.3%。外国直接投资增长了 11.6%，但从绝对值来看，波斯尼亚和黑塞哥维那仍然落后于邻国。联合国贸易和发展会议《2019 年世界投资报告》将波斯尼亚和黑塞哥维那列为 2018 年东南欧外国直接投资流入国家的最后一位。12 月行政失业率和实际失业率分别为 32.6%和 15.7%，反映失业率继续下降。2019 年青年失业率估计为 33.8%，比 2018 年下降 5%。日益严重的人口外流可能是导致失业率下降的因素之一。根据波斯尼亚和黑塞哥维那可持续回归及融合联盟的数据，自 2013 年以来，已有 20 多万人离开波斯尼亚和黑塞哥维那，仅 2019 年就约有 6 万人离开。

123. 2019 年平均净工资和平均养老金虽有小幅增长，但仍明显低于消费品篮子的平均价格，这表明即使是收入稳定收入人群也难以维持生计。最低养老金领取者尤其如此。2 月，波斯尼亚和黑塞哥维那统计局指出，波斯尼亚和黑塞哥维那有多达 129 673 名未成年人和 419 873 名成年人领取社会福利，欧盟统计局 12 月发布的数据显示，波斯尼亚和黑塞哥维那的经济福祉在欧洲垫底。波斯尼亚和黑塞哥维那的其他评级也普遍令人沮丧。

124. 评估认为银行部门稳定且拥有流动性。银行业的稳定依靠波斯尼亚和黑塞哥维那中央银行的支撑，但中央银行在保持独立、明确职责和运作不受阻碍方面仍面临持续挑战。央行理事会目前由五名成员中的三人经管，这是法定人数的最低要求。这一情况的出现是由于波斯尼亚和黑塞哥维那主席团根据多迪克先生的提议，于 6 月 19 日作出解除央行理事会两名成员职务的决定，而在目前进行的法庭诉讼产生结果之前，主席团内部缺乏对任命拟议的继任人选的必要支持。

125. 此外，COVID-19 大流行病成为再次呼吁(主要由多迪克先生和来自独立社会民主人士联盟的官员提出)释放波斯尼亚和黑塞哥维那央行储备的理由。根据央行的评估和波斯尼亚和黑塞哥维那金融稳定常设委员会 3 月 18 日的磋商，这种措施为时过早，而且具有潜在危险，对波斯尼亚和黑塞哥维那的货币、金融和财政稳定构成威胁。国际货币基金组织也在 3 月 18 日警告说，“试图将中央银行的国际储备用于财政目的，将会削弱货币发行局，威胁金融稳定，并有可能导致

严重的通货膨胀。这种做法会损坏宏观经济稳定的支柱，在任何时候都应该避免，在危机情况下尤其应该避免。”

B. 财政问题

126. 偿债和每月定期预算付款没有延误。这主要是由于 2019 年间接税收入创历史新高，达到 79.8 亿可兑换马尔卡，与 2018 年相比增长了 5.14%，但另一个原因是国内借款，特别是在塞族共和国。

127. 国家机构整个 2019 年都依靠有限的临时供资，这是因为独立社会民主人士联盟代表封锁议会工作，使 2019 年国家预算推迟到 12 月 20 日才通过。通过的预算总额为 17.91 亿可兑换马尔卡。其中国家机构资金为 9.66 亿可兑换马尔卡，与前 7 年供资数额相比增加了 2%，外债还本付息数额定为 8.257 亿可兑换马尔卡，减少了 8%。

128. 由于作为预算编制基础的《2020-2022 年期间财政平衡和政策总体框架》较晚才通过，2020 年国家预算也未能在 12 月 31 日截止日期以前通过。因此，波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议通过了 2020 年第一季度临时供资决定，后来又通过了第二季度临时供资决定。6 月 30 日以后国家机构能否得到不间断供资、能否不受阻碍地运作，取决于 2020 年预算或者至少是 2020 年第三季度临时供资决定的通过。延长临时供资不是首选的解决办法，因为这会引起为国家机构提供资金的可靠性问题，并限制它们的可用资金数额和活动范围。这些限制可能严重影响国家机构履行其宪法和法律义务以及应对 COVID-19 大流行病这样的特殊情况的能力。

129. 3 月 24 日，波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议在部长会议主席和塞族部长持不同意见的情况下通过了 2020 年国家预算草案，并将其提交波斯尼亚和黑塞哥维那主席团，由主席团正式提交波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会最后通过。根据《总体框架》，预算预计增加 3 000 万可兑换马尔卡，增幅不大，并不充足，但仍是亟需的。波斯尼亚和黑塞哥维那主席团与波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议主席协商后，于 4 月 6 日将预算草案发回部长会议，请其在 5 月 31 日以前进行调整，这样可使国家一级机构既不受阻碍地运作，又在适应 COVID-19 大流行病造成的特殊情况的同时履行其宪法和法律义务，办法是重新分配预算和节省成本，这将有助于在遵守波斯尼亚和黑塞哥维那财政委员会 12 月 27 日商定的波斯尼亚和黑塞哥维那各机构预算框架的前提下积累资金以缓解经济挫折。波斯尼亚和黑塞哥维那主席团的结论与多迪克先生早前的声明有些不同，多迪克先生早前表示反对现有的预算草案，因为它低估了收入短缺，他认为要调整预算的话就必须作出 30% 的削减。

130. 在本报告所述期间，联邦保持了预算稳定。联邦 1 月至 9 月期间汇总预算执行报告指出，联邦各级政府的累计财务结果呈正值，共计 7.647 亿可兑换马尔卡。联邦议会在 12 月 18 日的代表院会议和 12 月 19 日的民族院会议上通过了总额为 49.54 亿可兑换马尔卡的联邦 2020 年预算。与 2019 年重新平衡的预算相比增加了 83%，大幅增加的主要原因是自 1 月 1 日起将联邦养老金和残疾保险基金纳入预算。这一变化使养老金成为继偿债之后的主要优先支付事项。然而，由于

COVID-19 大流行病，将需要重新平衡预算，以减轻对经济的负面影响，包括采取《减轻负面经济后果法》预见的措施。

131. 12 月 17 日，塞族共和国国民议会通过了 2020 年预算、经济改革方案以及相应的借款和贷款担保决定。预算总额为 34.25 亿可兑换马尔卡，与 2019 年重新平衡的预算相比增加了 3.3%。预算资金一半以上计划用于养老金付款和公务员工资。预算预计借款 3.425 亿可兑换马尔卡。《经济改革方案》预计塞族共和国的年度经济增长率在 3.5% 至 4% 之间，并阐明了塞族共和国政府的优先事项，其中把重点放在卫生部门改革、社会保障制度、改善公共企业治理和提高劳动力市场效率。然而，由于 COVID-19 大流行病，将需要改变预测和计划。针对 COVID-19 大流行病对经济的影响，塞族共和国政府提出了一些措施。塞族共和国投资和开发银行推迟了企业和家庭还贷，商业银行计划重新安排还贷时间。塞族共和国税务局推迟了纳税人义务的支付期限。塞族共和国 2020 年预算也将重新平衡，以应对新的优先事项。

C. 国际义务

132. 12 月 13 日，能源共同体部长理事会未能一致同意针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》规定的义务重新采取措施。然而，缺乏一致意见并不排除履约的义务，这项义务一直因两实体对国家一级天然气部门监管范围和相应国家立法的争议而被搁置。塞族共和国的天然气公司因与联邦的天然气公司发生纠纷，于 10 月初单方面切断了对联邦的天然气供应，虽然此事已得到解决，没有造成重大后果，但该事件表明，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不间断供气构成风险。

133. 塞族共和国在 2016 年和 2017 年扣发应付给波斯尼亚和黑塞哥维那国营铁路公司的缴款，使该公司失去资金，此举引发了联邦的反措施。根据 10 月份的审计结果，联邦要求该公司向联邦补偿两实体提供给公司的资金的差额。为了进一步补偿塞族共和国单方面扣减造成的两实体向该公司缴款的不平衡，联邦在 2020 年预算中没有计划为该公司提供任何资金。根据《和平总框架协定》附件 9 建立的唯一国家级公司面临的风险不仅来自资金的不确定性，也是因为塞族共和国政府 3 月 12 日作出结论，要求塞族共和国交通和通讯部与联邦对口部门一起重新评估《关于建立联合公共铁路公司作为运输公司一部分的协定》。

134. 联邦内部以及联邦与塞族共和国之间对波斯尼亚和黑塞哥维那电力传输公司管理人员的任命存在争议，影响了该公司的运作。整个管理团队和管理委员会的任期已经届满，但其继任者的任命却未获支持。尽管任期届满，公职人员都有权利和义务履行自己的职责，直到被替换为止。不过，他们避免对包括输电网必要投资在内的事项作出决策。这对波斯尼亚和黑塞哥维那的电力供应造成了风险，也为对该公司的挑战提供了借口，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 日就输电公司和独立系统运营商缔结了协议。

八. 难民和流离失所者的回返

135. 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。

136. 2020 年早些时候，斯雷布雷尼察的回返居民中出现了紧张关系，当时一名学生的社交网络个人资料中出现一张学生穿着塞族民俗服装的照片，标题为“切特尼克兄弟”。塞族代表为学生辩护，在某些情况下还为切特尼克运动本身辩护。社交媒体上充斥着仇恨言论，在当地民众当中引起相当大的骚动。此外，2 月 20 日，斯雷布雷尼察的一名波什尼亚克族家长报告说，她的女儿因为戴头巾而遭到一群塞族男童的口头骚扰。这些事件引起的强烈反应加深了斯雷布雷尼察的波什尼亚克族与塞族群体之间的裂痕。2 月 25 日，塞族共和国教育和文化部长纳塔利娅·特里维奇(塞族团结党)和塞族共和国教学研究所所长普雷德拉格·达米亚诺维奇在巴尼亚卢卡与斯雷布雷尼察学区主任、家长代表、市长和市议会议长举行会议，就一系列措施达成了协议，教育和文化部长发表了一份受欢迎的声明，表示该支持每一位父母或儿童，无论他们属于哪个族裔。

137. 塞族共和国的财产法和单方面行动，包括上文第二.C 节中报告的财产法和行动，不仅影响国家财产问题的解决和国家一级的监管，而且影响公民的私人财产权，特别是塞族共和国境内的流离失所者和回返者的财产权。塞族共和国《关于侵占和志愿战士权限法》就是一个例证，该法设定了将非法侵占公有土地合法化的条件，以及将公有土地分配给 1912 至 1918 年战争中塞尔维亚和黑山军队志愿战士的程序。该法案的通过引起波什尼亚克族和克罗地亚族政治代表的反应，特别是在塞族共和国宪法法院 1 月 17 日裁定该法没有侵犯波什尼亚克族和克罗地亚族的民族利益之后，他们宣布将继续采取法律行动，包括向波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院提起诉讼。

九. 媒体动态

138. 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 23 起侵犯记者权利事件，包括 3 起死亡威胁、3 起暴力攻击以及 9 起政治施压和口头威胁。死亡威胁是针对门户网站 Žurnal、Capital 和自由欧洲电台的调查工作。

139. 公职人员口头骚扰媒体和记者个人的事件经常发生。在 2 月 14 日的一次新闻发布会上，多迪克先生称记者弗拉基米尔·科瓦切维奇及其媒体和雇主 BN TV 是“叛徒”。科瓦切维奇先生在 2018 年一次谋杀未遂事件中幸存下来，该案一名袭击者被判处监禁，另一名嫌疑人于 2019 年 11 月向塞族共和国警方自首。1 月 1 日，科瓦切维奇先生在初审法院中诉塞族共和国公共广播公司、即塞族共和国广播电视台诽谤案中胜诉，该案指控塞族共和国广播电视台称他从美国国际开发署收受 8 万美元，目的是威胁塞族共和国的合法体制和安全。

140. 波斯尼亚和黑塞哥维那记者联合会记录了警方和检察官对袭击记者事件调查不力的情况，并报告说，法院仅在大约 30% 的案件中作出对记者有利的判决。性别暴力和侵犯女记者权利行为增加，也令人关切。

141. 10 月 30 日，波斯尼亚和黑塞哥维那通信管理局向商业运营商“波斯尼亚和黑塞哥维那 Multiplex 服务”发放了 Multiplex C 许可证，该运营商有义务建立一个数字平台，为广播电视提供商提供数字广播能力。通信管理局向供应商提供了申请标准，并公布了一次公开招标，该招标活动于 3 月 16 日结束。共有 21 家广播电视提供商提出申请。通信管理局声称，由于在波斯尼亚和黑塞哥维那公共广播系统主持下建立 Multiplex A 造成太大延误，通信管理局启动了建立 Multiplex C 的过程。通信管理局向公共广播系统发放新的五年许可证的过程也进入了最后阶段，目前的许可证将于 4 月 26 日到期。12 月 10 日，通信管理局公布了该局局长的职位空缺，因为现任局长的任期将于 4 月 26 日届满。通信管理局理事会将从四名申请人中选定一人，并向波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议建议任命。

142. 公共广播系统陷于财政困境，仍然难以达到基本法定要求。COVID-19 大流行病给波斯尼亚和黑塞哥维那广播电视税的征收带来额外挑战，影响到所有三家公共广播公司(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)。波斯尼亚和黑塞哥维那广播电视台报告其收入大幅减少，威及其工作和生存。

143. 4 月 3 日，欧洲委员会人权专员杜尼娅·米亚托维奇警告说，打击关于 COVID-19 的虚假信息措施不得损害新闻自由。她强调，在波斯尼亚和黑塞哥维那，旨在惩罚可能造成恐慌的信息传播的法令和立法提案有可能限制记者的工作和社交媒体平台上的言论自由。4 月 9 日，波斯尼亚和黑塞哥维那记者联合会要求两实体提供不受阻碍和安全的获取信息渠道，供了解与大流行病有关的决定。据该联合会称，在联邦和塞族共和国都已启动了几起对涉嫌传播“假新闻”的刑事诉讼案件。

十. 欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那军事特派团

144. 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了至关重要的作用。在这方面，我感到关切的是，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，将严重影响和动摇安全和有保障的环境。

145. 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执法机构的专业性、问责制和协调性。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。有鉴于此，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

146. 和平执行理事会指导委员会的政治指导人员于 2019 年 12 月 3 日至 4 日在萨拉热窝举行会议，审查执行《和平总框架协定》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《代顿协定》得到遵守，并根据其附件 10 和安全理事会相关决议执行任务。各政治指导员强调地方当局和机构必须实现在高级代表办事处关闭之前所须达到的五个目标和两个条件(“5+2 议程”)。指导委员会的下一次会议计划在 2020 年 6 月 2 日和 3 日举行。

147. 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，要推动该国取得进展，显然还有相当多的工作要做。我的办事处已在努力精简业务。在 2002 年的顶峰时期，高级代表办事处的预算为 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 92 人。

148. 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，但任务大体未变。由于预算逐渐削减，如果进一步削减费用，则极难做到不削弱核心专长和能力。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。对本办事处而言，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。

149. 如果没有适当水平的资源，履行授权职责、执行《和平总框架协定》和达到关闭高级代表办事处条件的能力就会受到限制。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盟一体化所需的一个关键条件。

十二. 提交报告时间表

150. 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 10 月提交秘书长。