



安全理事会

Distr.: General
19 April 2010
Chinese
Original: English

2010年4月15日秘书长给安全理事会主席的信

谨随函转交调查委员会关于巴基斯坦前总理莫赫塔马·贝娜齐尔·布托遇刺事实和案情的报告。

我赞扬各位委员及其工作人员从速和专业地完成了这一艰巨任务，并敦促巴基斯坦有关当局根据委员会有用的调查结果采取行动。开展刑事调查、查明罪犯并将其绳之以法仍然是巴基斯坦主管当局的职责。我强烈希望这一努力有助于只有巴基斯坦人才能推进的与有罪不罚现象进行的斗争以及加强该国法治的工作。

请提请安全理事会成员注意这一事项为荷。我还将向巴基斯坦政府转递该报告。

潘基文(签名)



联合国调查委员会关于巴基斯坦前总理莫赫塔马·贝娜齐尔·布托遇刺事实和案情的报告

摘要

2007 年 12 月 27 日，巴基斯坦前总理莫赫塔马·贝娜齐尔·布托在离开拉瓦尔品第市的利亚卡特公园的竞选活动时被暗杀。在对布托女士的袭击中，另有 24 人丧生，91 人受伤。

应巴基斯坦政府的请求，经与巴基斯坦官员和联合国安全理事会成员广泛磋商，秘书长任命了一个三人调查委员会，以确定该名前总理遇刺事实和案情。开展刑事调查、查明罪犯并将其绳之以法仍然是巴基斯坦主管部门的职责。

秘书长任命智利常驻联合国代表埃拉尔多·穆尼奥斯大使为委员会负责人，并任命印度尼西亚前检察长马祖基·达鲁斯曼先生和爱尔兰警察署“和平卫士”的前副署长彼得·菲茨杰拉德先生为委员会成员。该委员会于 2009 年 7 月 1 日开始活动，2010 年 3 月 30 日向秘书长提交了报告。

在其调查过程中，委员会得到巴基斯坦政府以及该国许多公民的重要支持。委员们和工作人员为推进其任务经常往访巴基斯坦。委员会进行了 250 多场约谈，与巴基斯坦官员、普通公民和了解巴基斯坦所发生事件的外国公民以及调查过暗杀事件某些方面的英国伦敦警察局(苏格兰场)的成员见面。委员会还审查了由巴基斯坦联邦和各省主管部门以及其他人士提供的数以百计的文件、录像、照片和其他文件资料。

委员会还会晤了诸如阿富汗、阿拉伯联合酋长国、联合王国和美国等其他国家政府的代表。一些相关的高级官员未能与委员会晤谈，但委员会认为，这并不妨碍其确定遇刺事实和案情的能力。然而，这些来源提供的相关信息，包括关于布托女士受威胁的信息，已在巴基斯坦当局的掌握之中，委员会最终得知了这些信息。

巴基斯坦政府当局某些高官的公开声明显示，他们试图阻碍委员会接触军事和情报部门的消息来源，委员会对此感到不解。由于任期延长至 3 月 31 日，委员会得以进一步争取解决这一问题，并最终会见了巴基斯坦军事和情报部门一些过去和现在的成员。

本报告阐述了布托女士返回巴基斯坦的政治和安全背景；对保护她负有主要责任的巴基斯坦当局为她作的安全安排，以及她的政党，巴基斯坦人民党(人民党)为此所作的安排；紧接暗杀前后的事件；以及在发生这一罪行之后巴基斯坦政府和警方进行的刑事调查和行动。

布托女士于 2007 年 10 月 18 日返回巴基斯坦，于 2007 年 12 月 27 日被暗杀，使政治冲突激烈的一年达到高潮，政治冲突主要是围绕定于当年晚些时候举行的选举以及选举为开启 8 年军人统治向民主过渡之门的可能性展开的。这一年也是巴基斯坦历史上最暴力的年份之一。布托女士是在与佩尔韦兹·穆沙拉夫将军达成空洞和不确定的政治协议的背景下回国的，这一协议是联合王国和美国促成的进程的一部分。

如果采取足够的安保措施，布托女士的遇刺本来是可以避免的。布托女士遇刺当天的安保应该由联邦政府、旁遮普省政府和拉瓦尔品县警察局负责。这些实体均未采取必要措施来应对他们知道布托女士面临的非同寻常的、新的和紧迫的安全风险。

穆沙拉夫将军领导下的联邦政府尽管充分了解和跟踪监测布托女士面临的严重威胁，但除了把这些威胁消息告诉她和省级主管部门外，几乎没采取任何其他行动，没有积极消除威胁，也没有确保所提供的安保与她所面临的威胁程度相符。鉴于 2007 年 10 月 18 日她返回巴基斯坦时就在卡拉奇遭到未遂暗杀，这一情况显得特别严重。

人民党为布托女士提供了额外的安保。委员会承认人民党个人支持者的英雄气概，其中许多人牺牲自己来保护她；但人民党的额外安保安排缺乏领导、不充分而且执行得也差。

拉瓦尔品第县警察局在紧接着布托女士遇刺事件后的行动和疏漏，包括冲洗犯罪现场，且没有收集和保存证据，给调查造成了不可弥补的损害。对布托女士遇刺以及与她一道遇害人员案的调查缺乏方向，效率低下，而且由于缺乏查明所有罪犯并将其绳之以法的决心而受到影响。虽然她是在一名十五岁半的自杀炸弹手在靠近她的汽车附近引爆身上的炸药时身亡，但无人相信这个男孩是单独行动。

布托女士面临着来自几个来源的威胁，这些来源包括基地组织、塔利班、当地的圣战团体和可能来自巴基斯坦实权派的人员。然而，委员会发现，调查重点关注低级别的人员，很少或根本没有关注策划、资助和执行暗杀背后更高级别的人。

调查受到情报机构和其他政府官员的严重阻碍，这些都阻碍了对真相的自由搜寻。更重要的是，三军情报局进行了平行调查，收集证据，并拘留嫌疑人。仅有选择性地与警方分享了从这种平行调查中收集到的证据。

委员会认为，警察未能有效地调查布托女士遇刺是出于故意。这些官员无法确定他们应该在多大程度上努力展开他们作为专业人士知道应该采取的行动，部分原因是情报机构的参与感到担心。

展开认真、可信的刑事调查，确定何人策划、下令和执行了这一令人发指的具有历史影响的罪行，并将罪犯绳之以法，仍然是巴基斯坦当局的责任。这样做将是该国朝着结束政治犯罪有罪不罚迈出的重要一步。

一. 导言

1. 2007 年 12 月 27 日,巴基斯坦前总理莫赫塔马·贝娜齐尔·布托在离开拉瓦尔品第市的利亚卡特公园的竞选活动时被暗杀。在对布托女士的袭击中,另有 24 人丧生,91 人受伤。
2. 2008 年 5 月,巴基斯坦政府请联合国秘书长设立一个国际委员会来调查布托女士遇刺事件。经与巴基斯坦官员和联合国安全理事会成员广泛磋商后,秘书长决定任命一个三人调查委员会,以确定该前总理遇刺的事实和案情。与巴基斯坦政府商定,国际委员会应是实况调查性质,而不是刑事调查性的。开展刑事调查、查明罪犯并将其绳之以法仍然是巴基斯坦主管当局的职责。根据这一协议,秘书长于 2009 年 2 月 2 日致函安全理事会主席,通知说他想同意上述请求,设立一个三人调查委员会。安全理事会主席于 2009 年 2 月 3 日复函表示,安理会成员赞赏地注意到秘书长信中表达的意向。本文附有包括商定的调查委员会职权范围在内的往来信件(见附文)。
3. 2009 年 2 月,秘书长任命智利常驻联合国代表埃拉尔多·穆尼奥斯大使为委员会负责人。后任命了另外两名委员:印度尼西亚前检察长马祖基·达鲁斯曼先生和爱尔兰警察署“和平卫士”的前副署长彼得·菲茨杰拉德先生。委员们得到一个小型工作人员班子的支持,其中包括具有刑事调查、法律和政治事务专门知识的专业人员。
4. 委员会的任务规定是在其开始活动后的六个月内向秘书长提交报告。秘书长将把报告送交巴基斯坦政府,并提交给安全理事会供其参考。该委员会将从由秘书长决定并正式通知巴基斯坦政府的日期开始活动。在秘书处筹措到支助委员会工作的自愿资金,并为其建立了人员编制和行政结构之后,秘书长于 2009 年 7 月 1 日宣布调查委员会开始活动。2009 年 12 月,秘书长宣布将委员会的任期延长 3 个月,即延至 3 月 31 日。
5. 为推进调查,委员们于 2009 年 7 月和 9 月以及 2010 年 2 月前往巴基斯坦。他们会见并约谈了各界巴基斯坦人,包括官员和普通公民。他们还在巴基斯坦以外的地方进行了约谈,并会见了其他国家政府代表。在执行任务期间,委员会的工作人员经常前往巴基斯坦。委员会与巴基斯坦人和巴基斯坦内外的其他人进行了 250 多场约谈。委员会约谈的许多人要求匿名。因此,本报告没有列出约谈者名单。委员会还审查了由巴基斯坦联邦和各省主管部门以及其他人员提供的数以百计的文件、录像、照片和其他文件资料。
6. 在调查过程中,委员会得到巴基斯坦政府和该国许多公民的重要支持。委员会对这一合作表示感谢。在联合国,巴基斯坦常驻代表阿卜杜拉·哈龙大使也提供了宝贵的支持。然而,巴基斯坦政府当局某些高官的公开声明显示,他们试图

阻碍委员会接触军事和情报部门的消息来源，委员会对此感到不解。由于任期延长至 3 月 31 日，使委员会除其他外，得以进一步争取解决这一问题，并最终会见了巴基斯坦军事和情报部门一些过去和现在的成员。委员会还与一些外国政府代表进行了接触，并在某些情况下与其情报机构接触。然而，这些来源提供的相关信息，包括关于布托女士受威胁的信息，已在巴基斯坦当局的掌握之中，委员会最终得知了这些信息。

7. 本报告阐述了委员会关于布托女士遇刺事实和案情的调查结果。

二. 事实和案情

A. 政治背景

8. 布托女士遇刺事件是在巴基斯坦境内政治力量较力的背景发生的，争斗焦点是要继续巴基斯坦总统佩尔韦兹·穆沙拉夫将军的军人统治，还是要恢复民选文职政府。布托女士返回巴基斯坦是这场斗争中的热点，其结果将对这个国家的主要政治行为体产生重大影响。此外，如下文所述，2007 年是巴基斯坦异常暴力的一年，伊斯兰极端分子和国家采取的暴力行为急剧增加。

巴基斯坦的政治暗杀和有罪不罚

9. 布托女士遇刺并不是巴基斯坦短暂的国家历史上第一次发生重要政治人物被杀或非正常死亡的事件。该国首任总理利亚卡特·阿里·汗 1951 年在布托女士被暗杀的同一公园内遭暗杀，凶手被警察当场打死，但一直没有确定更广泛的责任，包括这一暗杀活动背后的可能主使。布托女士的父亲佐勒菲卡尔·阿里·布托在 1971 年至 1973 年任巴基斯坦总统，1973 年至 1977 年任总理，1977 年被军事政变推翻，并被控谋杀一名政治对手的父亲，于 1979 年被绞死。许多人认为，对布托先生的司法程序充满瑕疵，有政治动机。后来，废黜布托先生并统治巴基斯坦 11 年的齐亚·哈克将军在 1988 年与美国驻巴基斯坦大使一道死于飞机失事；美国和巴基斯坦对这起坠机事件的调查得出相互冲突的结论，此事迄今仍引起很多推测。从未解决的政治人物被杀的其他事件包括布托女士的两个兄弟，纳瓦兹 1985 年在法国被杀，穆塔扎 1997 年在巴基斯坦被杀。这一名单越来越长，最近被杀者除其他人外，包括 79 岁的俾路支族领导人 Nawab Akbar Bugti 在 2006 年 8 月的一场军事行动中丧生，2009 年 4 月另有 3 名俾路支族领导人被杀，其中包括 Ghulam Mohammed Baloch。

10. 执法和司法部门机构很少进行协调努力，将策划、支持、资助或实施这些和类似犯罪的人绳之以法。这种情况导致普遍预期政治杀害案件中的有罪不罚。人们并不指望查明除最低层以外的罪犯并将其绳之以法。

政治和安全背景

11. 布托女士的回国和遇刺使巴基斯坦一年来的激烈内部政治冲突达到顶峰。这一冲突很大程度上是围绕定于 2007 年底举行的选举展开的，这些选举有可能结束 8 年的军人统治，向民主过渡，并使领导新政府的政治力量发生重大变化。这一年也是巴基斯坦历史上最暴力的年份之一，伊斯兰极端分子对当地的目标进行的极端主义袭击，包括自杀性爆炸急剧增加，当局对反对派运动使用武力的情况也急剧增加。最后，这一年国际社会对塔利班和基地组织在该地区的力量更加关切，增加了要求巴基斯坦在打击这些组织方面发挥更大作用的压力。

12. 1999 年，当时的陆军参谋长穆沙拉夫将军带头发动了一起军事政变，推翻了民选政府，此后巴基斯坦一直处于军人统治之下。他的政权首先中止宪法，然后修改宪法，为政府提供法律框架，并加强总统权力。在这一框架下，权力被集中到穆沙拉夫将军本人手中，在 2002 年选举后，他既是巴基斯坦陆军参谋长又是总统。有了这种双重权力，穆沙拉夫将军一方面依赖军事实力，同时在国家议会和各省议会中建立了一个政党联盟，从而确保了对其他重要的权力中心的更多控制。这一联盟包括：巴基斯坦穆斯林联盟(穆盟-奎派)，它控制了全国最大和最富裕的旁遮普省的省政府，并控制了信德省的省政府；统一民族运动党，其传统基地是卡拉奇；在这一期间的大部分时间内，该联盟还包括由大部分伊斯兰主义政党组成的联合行动同盟。穆沙拉夫将军决定同意美国在 2001 年 9 月 11 日后提出的巴基斯坦在反恐战争中合作的请求，这也意味着他得到了美国及其西方盟国的坚定支持。

13. 穆沙拉夫将军也得到巴基斯坦国内所谓“实权派”的全力支持，“实权派”是事实上的权力结构，其常设核心是军队最高指挥部门和情报机构，特别是军方的强大的三军情报局和军事情报局以及情报局。“实权派”在巴基斯坦行使权力的能力在很大程度上基于巴基斯坦军事和情报机构在国家政治生活中发挥的中心作用，在该国 62 年的独立史中，军人直接统治 32 年。2007 年 11 月 28 日穆沙拉夫将军终于卸下了陆军参谋长职务，将权力移交给他亲自挑选的继任者，阿什法克·佩尔韦兹·基亚尼将军。但是，这没有改变政权的军事性质。

14. 在巴基斯坦，由于戒严法和其他形式的军事干预，总理职位有五次被暂时取消，没有任何选举产生的文职总理在巴基斯坦全部完成五年任期。多数总理由于某种形式的直接或间接军事干预被罢免或解职。在 2007 年选举之前，布托女士作为巴基斯坦人民党(人民党)的领袖分别于 1988 年 12 月至 1990 年 8 月和 1993 年 10 月至 1996 年 11 月两次担任总理。她的第一次统治在仅仅 20 个月后便结束，第二次持续不到三年。她两次都是被当时的总统(分别为古拉姆·伊斯哈克汗和法鲁克·莱加里)解职，理由是关于腐败和任人唯亲的指控。这两个总统虽然都是文职，但与军方关系密切。布托女士和人民党认为，迫使她下台的是军队，或更广泛地说，是实权派。

15. 2007 年，在确定了新的议会选举和总统一职的选举团投票日程后，国内和国际要求结束直接军人统治的压力越来越大，其中包括来自联合王国和美国的压力。巴基斯坦的两个主要反对政党，即布托女士的人民党和巴基斯坦穆斯林联盟（穆盟-谢派），自 2005 年初以来即把彼此间的长期竞争放在一旁，共同努力，争取为恢复民主治理确定一个共同框架。这一协定于 2006 年 5 月由布托女士和纳瓦兹·谢里夫先生分别作为人民党和穆盟-谢派的领袖签署，称为“民主宪章”。

16. 2007 年 3 月 9 日，穆沙拉夫将军把首席大法官伊夫蒂哈尔·穆罕默德·乔德里停职，此后该国紧张状态加深。政府采取行动把大法官停职的依据是，他被指控干涉下级法院审理的案件，并滥用权力，为自己的儿子谋取好处和获取他的职务不该得到的国家资源。尽管如此，许多观察家指出两个与此有关的重要问题，它们都是当时政治环境中的核心问题。第一个问题是，最高法院在近几个月发生的几十起人员失踪案件中采取行动，传唤和询问高级军事和情报官员。这些案件是失踪者的家属提起的，他们担心失踪者被国家治安部队非法羁押。政府坚持说，法院正在破坏其打击恐怖集团的努力。第二个问题涉及法院的组成及其日益独立的决定，使这具有重要意义的是，法院有权决定即将举行的总统选举的合法性，而这次选举势必面对宪法质疑。

17. 穆沙拉夫将军的行动引起公众的强烈反对，特别是来自法律专业人员的反对，他们把这些行动指为公然侵犯司法独立。他们在巴基斯坦最高法院律师协会和地方律师协会的组织下举行了几十次公开辩论、集会和街头示威，呼吁恢复首席大法官的职务。这股反对力量不久变成“律师运动”，在当年逐步发展成巴基斯坦历史上最大规模的群众运动之一，激起了广泛的反对长期军人统治的情绪。律师运动成为这一年政治动态的关键因素，其活动为不断加紧的政治夺权斗争提供了背景。

18. 一个由 13 人组成的最高法院委员会于 2007 年 7 月 20 日恢复了乔德里首席大法官的职务。这场争议不仅激起了大规模的民众抗议，而且导致不同寻常地通过翔实的记录揭示出巴基斯坦情报机构在政治事务和司法事务中的参与。乔德里首席大法官就他受到的指控提交最高法院的书面证词描述，穆沙拉夫将军如何把他叫到陆军官邸，告诉他将把他停职。陪同穆沙拉夫将军参加这次会议的有总理肖卡特·阿齐兹、另外五个现役中将与一个准将，包括军事情报局、三军情报局和情报局的局长以及总统办公厅主任。军事情报局和情报局的局长以及总统办公厅主任提交了书面证词，作为政府反对首席大法官的理由的一部分。

19. 在这一年，政府和伊斯兰激进分子的政治暴力行动都大幅度增加。成千上万响应律师运动的呼吁参加示威的人遭到殴打和监禁；该运动的领导人遭到单独监禁，很多人被控以恐怖主义或煽动罪。警察突袭了至少两家主要电视台，当年有大约 250 个记者被捕，媒体受到严厉限制。与此同时，可信的人权组织提出的报告记录了成百个俾路支民族主义者的失踪，其中一些人被法外处决。政府宣称，

这些人是伊斯兰恐怖组织成员。有意安排让安全部队杀死被羁押的恐怖主义嫌疑人的“对峙事件”也越来越多；根据巴基斯坦人权委员会提供的资料，仅在旁遮普省，就有 234 人在与警察的对峙事件中被杀。

20. 伊斯兰激进分子的极端暴力行为直线上升，政府于 7 月份在位于伊斯兰堡市中心的红色清真寺袭击了亲塔利班好战分子及其支持者之后，情况尤其如此，这次袭击导致长达一个星期的战斗。帮助对这些案件进行调查的联邦调查局特别调查组告诉委员会，2007 年发生了 44 次自杀爆炸袭击，使大约 614 人丧生，比 2006 年的 8 次自杀爆炸袭击次数大幅度增加。在这些爆炸袭击中，35 次发生在对红色清真寺的围攻之后。可信的非政府来源说，自杀爆炸袭击的总数接近 70 次，造成 900 多人死亡。这些行动涉及的地域范围很大，自杀爆炸袭击发生在西北边境省、旁遮普省和信德省以及多数大城市，包括首都伊斯兰堡和陆军总部所在城市拉瓦尔品第。自杀爆炸袭击和其他袭击经常是以警察和军事人员为目标。其他一些袭击发生在公共场所，致使很多平民伤亡。

21. 政府对激进的伊斯兰好战分子发起长期攻势，其中不断有一些休战尝试，在联邦直辖部落地区和西北边境省的斯瓦特地区尤其如此。这一攻势于 2007 年面临严重困难。7 月，在围攻红色清真寺之后不久，好战分子们在瓦齐里斯坦终止长达 10 个月的休战，发起一连串爆炸袭击，仅仅两天内就使 70 人丧生。军方在该地区遭受严重损失，至少 250 名士兵于 8 月份被巴伊图拉·马哈苏德率领的塔利班扣作人质。经过政府与马哈苏德先生谈判，人质于 11 月被释放，以交换大约 57 名被俘的好战分子。在此之前，与穆沙拉夫将军紧密结盟的西北边境省政府于 2007 年 5 月在斯瓦特与执行先知穆罕默德法典运动达成休战协议，后者最终与巴伊图拉·马哈苏德的巴基斯坦塔利班运动(巴塔)联合在一起。很多分析家认为，这次休战使好战分子实际上控制了斯瓦特地区，但休战不久破裂，战斗于 9 月再度爆发。

关于布托女士回国的谈判

22. 布托女士于 1998 年离开巴基斯坦到迪拜生活，两年前，她于 1996 年 11 月被罢免总理一职。她在九年的自我放逐过程中继续领导人民党，通过遥控深入参与党务。在这段期间，她努力反驳在巴基斯坦、西班牙和瑞士对自己提出的腐败指控，并争取使她的丈夫阿西夫·阿里·扎尔达里从巴基斯坦监狱获释，他在那里面临的指控包括腐败和卷入对穆塔扎·布托的谋杀。布托女士在她的最后一本书《和解》中写到这些指控由于使她多年来在国际政治圈子中成为不受欢迎的人，给她带来什么样的困难。她决心在巴基斯坦恢复全部政治生活，为此目的，她尽管激烈批评穆沙拉夫将军的军政府，还是与后者展开对话。

23. 布托女士与穆沙拉夫将军于 2004 年开始认真的和解努力。穆沙拉夫将军的一些最亲密顾问告诉委员会，他们鼓励他打开与布托女士对话的渠道，相信如果

穆沙拉夫将军在他的下一届总统任期具有更广泛的政治支持基础，情况会比较好，并相信二人之间有足够的共同利益，使得这样一个联盟可行。自此开始了一个断断续续的过程，于 2005 和 2006 年在布托女士与穆沙拉夫将军的团队之间至少举行了五次会晤，该团队包括国家安全委员会前秘书 Tarik Aziz 和当时担任三军情报局局长的 Ashfaq Parvez Kayani 将军，穆沙拉夫将军的办公厅主任 Hamid Javed 中将参加了后来举行的会晤。这些会晤尽管在查明哪些领域存在共同利益方面起了重要作用，但没有产生任何具体协议。为了打破僵局，安排了一次布托女士与穆沙拉夫将军之间的直接会晤。二人于 2007 年 1 月 24 日在阿布扎比举行了秘密会晤。他们于 7 月 27 日在阿布扎比再度会晤。布托女士和几个亲密顾问，包括 Rehman Malik 先生和 Makhdoom Amin Fahim，不断与穆沙拉夫将军的团队保持接触。

24. 联合王国和美国政府为这些讨论提供了协助，深入参与了这个过程。两国政府都把确保穆沙拉夫将军的持续领导作用摆在优先地位，认为这对当时的反恐战争至关重要。与此同时，他们认为，如果有一个可信的文职伙伴领导政府，这项努力可以得到加强。联合王国发挥了早期作用(2004-05 年)，敦促布托女士和穆沙拉夫将军进行讨论，并鼓励美国把布托女士视为潜在伙伴。美国后来发挥了日益积极的作用，说服穆沙拉夫将军同意与布托女士达成一项“迁就”办法。穆沙拉夫将军和布托女士都在 2007 年全年与美国国务院的最高官员举行了多次接触，讨论这个进程。

25. 2007 年 9 月，布托女士在宣布返回巴基斯坦的日期之后，开始在这些讨论中，特别是在与美国政府代表的接触中就自己的人身安全提出种种担心和需要。美国政府的代表告诉委员会，他们建议布托女士雇用外交使团所使用的巴基斯坦私人保安公司，并至少有一次与穆沙拉夫将军的阵营讨论她的安全安排。然而，同一些官员说，美国没有答应为布托女士在巴基斯坦的安全承担任何责任。其他接近布托女士的来源告诉委员会，她曾期望美国发挥强有力的作用，敦促穆沙拉夫将军提供她所需要的全部安全支助。

26. 穆沙拉夫将军于 2007 年 1 月与布托女士会晤后，向他的亲密政治盟友，包括穆盟-奎派领导层，通报了这一进程。2007 年全年，这些盟友中的大部分人继续表示强烈的保留意见，甚至反对为穆沙拉夫将军再次当选总统争取人民党的支持，确信他们能够依靠自己的力量赢得总统选举和议会选举，并表示担心，更广泛的联盟会削弱他们的权力。同样，在人民党的高级领导层，没有几个人认为与穆沙拉夫将军结盟将使本党受益。

27. 来自讨论各方的对话者告诉委员会，布托女士在这些会晤中提出了若干关注的问题。其中最主要的是：(一) 她返回巴基斯坦参加政治活动；(二) 2007 年的自由和公正选举；(三) 穆沙拉夫退役；(四) 在控告她和她的丈夫阿西夫·阿里·扎尔达里的刑事案件中实行特赦；(五) 取消规定前总理不得第三次担任总理的禁令，因

为该禁令妨碍布托女士再次担任这个职务。同样的来源表示，穆沙拉夫将军的首要目标是迁就国际上对布托女士回国的关心，并保证自己持续掌权。

28. 媒体对这个进程的报导致使人们普遍认为，他们两个人很可能在选举后共同治理国家，穆沙拉夫将军继续担任总统，布托女士担任总理。接受委员会面谈的一些来源确认，这个方案得到讨论，但最后会怎么样取决于大选结果。穆沙拉夫将军还对穆盟-奎派领导层保证，如果他们赢得选举，他们的领袖乔德里·佩尔瓦伊兹·埃拉希将成为下一任总理。人们还提出了其他办法，例如由布托女士担任参议院议长。布托女士与穆沙拉夫将军分享权力的协议的具体条件变化不定，从来没有明确敲定。

29. 2007年8月和9月，布托女士和穆沙拉夫将军及其各自的团队进行了密集的幕后讨论。双方都有越来越大的紧迫感，但彼此的优先事项不同。对布托女士而言，最紧迫的关切事项是建立一个法律机制，用以取消过去对她和她的丈夫提出的腐败罪起诉；对穆沙拉夫将军来说，最紧迫的问题是保证人民党支持他再度当选总统。经过在迪拜举行一次会议，在伊斯兰堡举行其他会议和许多在最后一刻举行的讨论，于10月份的一个星期就这两个核心问题达成了折衷协议，这离布托女士宣布的回国日期不到两个星期。

30. 关于过去案件问题的谈判交由穆盟-奎派和人民党的高级代表进行，他们于9月在伊斯兰堡的一个三军情报局安全地点至少举行了两次会议。他们在这些会议和以后的会议上起草了后来成为《全国和解法令》的文件，其中规定，对那些“被发现出于政治原因或由于政治迫害，被错误地牵连到”1986至1999年10月期间对其提出起诉的案件中的政治人物实行实际上的特赦。2007年10月5日，穆沙拉夫将军签署了《全国和解法令》。10月6日，由当届议会和省议会议员组成的选举团选举穆沙拉夫将军连任总统。人民党议员虽然在投票中弃权，但没有退席，而在其他反对党议员拒绝参加投票和退出会场之后，他们的在场为法定人数所必需。这使得支持穆沙拉夫将军当选的穆盟-奎派选票得以赢得选举。

31. 若干来源说，穆沙拉夫将军无法说服穆盟-奎派同意支持取消关于第三次担任总理的禁令。党的领导人强烈反对这一措施，担心这最终将削弱他们的权力，帮助纳瓦兹·谢里夫先生重新掌权，并增加布托女士和谢里夫先生在选举中的声势。因此，在为布托女士第三次担任总理创造法律可能性方面从来没有达成任何协议。

32. 这一情况增加了举行自由和公正的选举对于布托女士的重要性。她在《和解》一书中用大量篇幅描述了以前选举中的作弊情况，详细描述她宣称的三军情报局和军事情报局在这些行动中起的主要作用。除了这些历史之外，记载翔实的文件显示，2007年的选民名单存在问题，必须在当年中期重新编制这些名单。此外，人民党和穆盟-谢派积极分子提出了成千上万的投诉，指控当局正准备在地方选

举中作弊。然而，布托女士如果要成为总理，人民党需要以足够的多数票赢得选举，并建立必要的联盟，以保证在新的国民议会中通过允许第三任的立法。这给布托女士带来更多压力，她不仅要警惕可能发生的选举作弊，而且要进行有力的宣传运动来赢得选票。

贝娜齐尔·布托返回巴基斯坦

33. 在这种情况下，布托女士于 9 月 14 日宣布，她将于 2007 年 10 月 18 日返回巴基斯坦，领导人民党的竞选活动。这也是与穆沙拉夫将军之间的一个主要争议问题。穆沙拉夫将军及其身边的其他人认为，他与她有明确协议，即布托女士将在当时预定于 11 月举行的选举后返回。一些对当时情况掌握第一手资料的接受面谈者告诉委员会，在布托女士做出宣告时穆沙拉夫将军十分恼怒，并且据一消息来源称，穆沙拉夫将军认为她的行为“完全违反了协议”。其他消息灵通人士称，布托女士似乎对穆沙拉夫将军的反应同样震惊。

34. 人民党于 2007 年 7 月在伦敦召开的一次中央执行委员会会议上决定，布托女士将继续领导该党，她参加竞选活动对于提高选举成功机会至关重要，并且她将在 9 月宣布返回日期。

35. 整个谈判期间，穆沙拉夫将军为坚决要求布托女士将返回日期推迟到选举后而提出的主要理由是安全问题。他和他的团队强调极端主义团体对她构成的威胁和从事竞选的巨大风险。当布托女士宣布决定回国参加竞选时，穆沙拉夫将军的团队对她重申这些理由，在她回国后也是如此。

36. 尽管布托女士向她的很多最亲密同事表达了她对这些威胁和其他威胁的担心，但他们说她没有完全相信穆沙拉夫将军和他的政府向她传达的关于威胁的警告。许多不同的消息来源称，她对她所面临的严重风险有清晰的认识。但是，布托女士认为穆沙拉夫将军在利用安全问题恐吓她，把她排除在巴基斯坦国外并防止她竞选。尽管布托女士面临风险，她对穆沙拉夫将军从根本上的不信任和她对选举将被操纵的担心使她非常积极开展竞选活动，公开露面的时候很多。

37. 2007 年 10 月 18 日，布托女士结束流亡返回巴基斯坦，从迪拜飞到卡拉奇。她的丈夫留在原地，这是出于安全原因特意做出的决定。她在卡拉奇机场和 Sharee-e-Faisal 公路沿途遇到大量欢迎民众，这些民众使她前往目的地巴基斯坦国父穆罕默德·阿里·真纳陵墓的车队前进速度减缓，她本计划在那里发表一个演讲。午夜刚过，在 Karsaz 居民区，她所乘坐的防弹车附近发生了爆炸。随后发生了第二次、更为猛烈的爆炸。布托女士没有受伤，但很多其他人受了伤，官方所述伤亡人数为 149 人死亡、402 人受伤。

38. 在这次袭击后不久，布托女士称她不指控该国政府实施了这次袭击。但是，2007 年 10 月 21 日，她试图以初步案情报告的形式提出一项正式投诉，以替代卡拉奇警方的初步案情报告，她认为警方的报告涉及范围过窄。在她的初步案情报

告中(该报告在她死后很久才被登记),她在持久的法庭程序后提及她所受到的来自她在 2007 年 10 月 16 日给穆沙拉夫将军的信中点名人员的威胁。虽然布托女士的初步案情报告申请中并未提及这些人的名字,但巴基斯坦和外国媒体很快报告称,布托女士的信中提到以下人士:在齐亚哈克将军独裁统治下担任军事情报局局长和在她首次担任总理时担任三军情报局局长的 Hamid Gul 中将(退役);情报局局长和前三军情报局官员 Ejaz Shah 准将(退役);穆沙拉夫将军的最亲密政治盟友之一,穆盟-奎派旁遮普省首席部长乔德里·佩尔瓦伊兹·埃拉希先生。内政部后来对这些人在该次袭击中的任何参与不予置信。

39. 信德省的警察根本没有推进对这次袭击的调查。然而,一个前三军情报局高级官员告诉委员会,三军情报局自己开展了调查,并且在 2007 年 10 月底前捕获并拘留了来自一个好战分子小组的四名嫌疑人;截至 2010 年 3 月,委员会无法确认这四名嫌疑人的去向。

40. 在穆沙拉夫将军于 2007 年 11 月 3 日决定宣布紧急状态、中止《宪法》、颁布一系列相当于戒严法的措施和再次罢免首席大法官乔德里和其他一些高等法院法官后,穆沙拉夫将军和布托女士的关系进一步恶化。首席大法官和该国三分之二的高级法官被软禁。穆沙拉夫将军解释说,该决定对于控制极端主义暴力行为的抬头是必要的。几乎所有与委员会就这一决定进行交流的信息来源,包括一些与穆沙拉夫将军关系密切的人,认为决定性因素其实是最高法院即将就穆沙拉夫将军最近再次当选为总统的合法性和他担任总统和陆军总参谋长双重职务的资格做出裁定。穆沙拉夫将军认为,法院将做出对他不利的裁定。

41. 由人民党和穆盟-谢派领导的反对紧急状态措施和军人统治的政治抗议在全国各地爆发。在一些城市发生了警察和抗议者之间的暴力对抗,据媒体报道有几百人受伤。仅在 11 月,该国政府就承认逮捕了约 5 000 名抗议者;其中包括人民党和穆盟-谢派的一些候选人。一些穆盟-奎派人员开始呼吁推迟选举,这使局势的捉摸不定程度进一步增加。11 月 9 日,布托女士被暂时软禁。第二天,在伊斯兰堡的一次演讲中,她宣布与穆沙拉夫将军决裂,谴责他的行动,呼吁结束军政府,并宣布取消与他达成的所有协议。

42. 一些了解情况的消息来源告诉委员会,布托女士一旦返回巴基斯坦后,越来越意识到,她若考虑与穆沙拉夫将军共同治国的计划,将冒着与他共同承担公众对他的政府日益增长的怒火的风险。她担心,她与他的持续政治关系可能会在政治上削弱她、降低她的合法性并使人民党明确取得胜利的机会减少。

43. 尽管据称布托女士后来通过中间人与穆沙拉夫将军重新建立了联系,她将她的精力更多地转向她的竞选活动和加强与纳瓦兹·谢里夫先生和穆盟-谢派的关系。11 月 25 日,谢里夫先生被允许从沙特阿拉伯返回巴基斯坦,在此之前,他 9 月份试图入境时在机场被拘留,并被递解出境,理由是他违反了 1999 年穆沙拉

夫将军罢免他的总理职务之后达成的他将在外流亡十年的协议的规定。人民党和穆盟-谢派继续讨论选举的策略，并决定在一些地区共同推举一名候选人参选。布托女士和谢里夫先生再次确认他们对《民主宪章》的承诺，并认为在选举后可能会形成一个强大的人民党和穆盟-谢派联盟。

44. 穆沙拉夫将军于 12 月 16 日撤销了紧急状态措施。布托女士在 11 天后被暗杀。截至她被暗杀之时，两人之间恢复关系的可能性已明显减弱。委员会没有收到任何令人信服的证据，表明布托女士或穆沙拉夫将军认为她或他为实现各自的最终政治目标仍需要另一方的支持。

B. 布托女士的安全安排

为布托女士提供的政府安保

45. 随着布托女士决心在其自己选定的日期返回巴基斯坦一事变得更为明朗，穆沙拉夫政府开始为她做出安全安排。这些安排包括转达针对她的威胁的警告情报、采取一些安全措施以及委派一名警官担任布托女士与地方当局的联络人。

威胁警告

46. 委员会审查了内政部和省政府提供的大量文件，这些文件提到针对布托女士的威胁的警告情报。委员会通过大量访谈，确定了这些文件的真实性。内政部或三军情报局和军事情报局等情报机构定期直接向布托女士传达这些威胁警告，并通过拉赫曼·马利克先生和被委派担任她的联络人和个人警卫官员的警官伊姆蒂亚兹·侯赛因少校(退役)传达。

47. 这些文件显示了大量对布托女士的威胁，尤其是在三个期间——10 月份，在她返回巴基斯坦前夕、11 月初至 11 月中旬和 12 月中旬至 12 月底。例如，12 月 20 日，军事行动司通知内政秘书 Syed Kamal Shah，乌萨马·本·拉丹已下令暗杀佩尔维兹·穆沙拉夫将军、布托女士和 Maulana Fazal ur Rahman(一个宗教和政治领袖)。另一文件警告称，可能于 12 月 21 日对布托女士和马利克先生发起袭击。

48. 委员会从现任和前任三军情报局高级官员处获悉，他们从沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国政府代表处得到了有关针对布托女士的威胁的情报。阿拉伯联合酋长国的官员向委员会证实，发生了政府间的信息分享。三军情报局官员称，这两个国家的代表至少有两次飞往巴基斯坦，提供这一情报和其他情报，这些情报与他们自己的情报基本相符。外国政府还直接向布托女士或与她关系密切的人转达一些威胁警告。委员会得知，其中一次发生在迪拜，一名高级官员劝她鉴于巴基斯坦的严峻安全局势不要回国。布托女士还在她的最后一本书中提及，有人向她提供了四个不同团体计划派自杀炸弹手袭击她的具体信息。拉赫曼·马利克先生告诉委员会，他从一个“兄弟国家”得到了关于针对布托女士和他自己的另一重

大威胁的信息。马利克先生没有具体说明该威胁的详细情况。尽管布托女士或她的助手直接接到这些警告，此种警告的主要信息流渠道是三军情报局和外国情报机构之间的渠道。

49. 三军情报局局长 Nadeem Taj 少将与布托女士于 12 月 27 日清晨在伊斯兰堡的扎尔达里官邸会面。直接知情的消息来源告诉委员会，他们谈及选举和对布托女士生命的威胁；关于传达了至少多少有关威胁的详细情况有不同的说法。委员会感到满意的是，至少 Taj 少将告诉布托女士，三军情报局对她可能受到的恐怖主义袭击感到关切，并敦促她控制公开露面，并在当天稍晚时候在利亚卡特国立公园(利亚卡特公园)举行的选举活动中保持低姿态。

50. 内政部作为例行程序向各省主管部门传达了很多此种威胁警告，这些警告通常是书面形式的，并建议他们采取“万无一失的”安全措施。委员会发现，这些文件中都没有包含保护布托女士的清晰而具体的指示，并且联邦政府没有采取任何措施确保省级主管部门遵从其意见。

51. 在与委员会的会议中，当时的内政秘书 Syed Kamal Shah 先生尽量淡化联邦政府在她的安全方面的作用，称这些联邦政府的通报仅为咨询意见，因为根据巴基斯坦联邦结构，应该由省政府负责维持治安以及法律和秩序。但是，若干高级联邦和省级官员向委员会坚称，省级主管部门忽视或拒绝联邦请求的情况非常罕见。“这些请求被当作指令执行，”当时的旁遮普省内政秘书 Khusro Pervez 先生这样对委员会说。当时的旁遮普省警察总监 Ahmed Nasim 表达了类似的观点。此外，当联邦政府和省政府由同一政党或联盟领导时(2007 年即为如此)，那么省级主管部门忽视联邦请求的情况则更为罕见。

52. 委员会审查了一封内政部 2007 年 10 月 22 日的信函，该信明显是一个联邦指令。该信发给所有省政府，命令省政府为前总理肖卡特·阿齐兹先生¹和乔德里·舒贾特·侯赛因先生采取严格而具体的安全措施。这两个人均为穆盟-奎派成员，并且是穆沙拉夫将军的亲密盟友。内政部信函的附件指示省级主管部门为两名前总理提供极要员级安保，并列明须实施的具体措施。旁遮普省级主管部门尽管在委员会的要求下搜索了他们的档案，但无法找到来自联邦当局关于布托女士(同样是前总理)的类似指令。当时的内政秘书 Kamal Shah 先生告诉委员会，10 月 22 日指令的发布是执行总理肖卡特·阿齐兹的指示。当问及为何没有发出此种指令保护布托女士，他没有提供明确回答，仅指出联邦当局于 10 月 18 日向信德省主管部门发出在布托女士结束流亡返回巴基斯坦时对她提供保护的指令。委员会认为，联邦政府没有为保护布托女士发布一个类似于 10 月 22 日为前总理阿齐兹和侯赛因所发布的明确指令，这是不可原谅的。鉴于她在 10 月 22 日发布指

¹ 在撰写该信时，阿齐兹先生担任总理，但即将为看守政府让位。他于 11 月 15 日卸任。

令 3 天前在卡拉奇刚刚受到袭击，并且情报机构了解她受到具体、持续和可信的威胁，这更令人不安。

安全措施

53. 布托女士和她的助手考虑到巴基斯坦复杂的安全局势和针对她的威胁，向联邦政府和省政府屡次做出加强她的安全保卫的具体请求。他们要求防弹车和防弹背心、频率干扰器、允许为她的车辆装上茶色玻璃窗的许可，并增加训练有素的安保人员和提供巴基斯坦特种部队突击队员，以保护她及其随行人员和住所。该国政府部分同意了这些请求。

54. 布托女士首次提出的请求包括允许她在结束流亡返回巴基斯坦时由一个外国警卫队陪同。穆沙拉夫将军以国家安全为理由拒绝了这一请求。

55. 联邦和省级主管部门对布托女士的一些请求给予了积极回应。例如，他们在伊斯兰堡的扎尔达里官邸和卡拉奇的比拉瓦勒官邸外面安排警察，并在她旅行时提供警察护卫队，但是这些护卫队规模通常极小。对干扰器的请求在一些情况下得到了满足，但是人民党常常抱怨说，这些干扰器没有正常工作。特别是在信德省和西北边境省，为回应省级和国家级人民党领导人以及布托女士的警卫官员 Imtiaz 少校的多次具体请求，省政府为布托女士提供了一些安全支持。

56. 11 月，该国政府以安全威胁为理由，并采取了两项具体和有争议的措施。在旁遮普省内政部的请求下，联邦政府阻止布托女士于 11 月 9 日离开伊斯兰堡的扎尔达里官邸，并阻止了计划在利亚卡特公园对穆沙拉夫将军宣布紧急状态举行的一次抗议。旁遮普省内政大臣还于 11 月 9 日对她签发了拘留令，其中提及对她的安全威胁以及利亚卡特公园这一地点容易受到恐怖袭击。尽管她被允许在 11 月 10 日冒险离开扎尔达里官邸，但旁遮普省内政大臣 11 月 13 日再次下令在拉合尔将她软禁，使她无法领导从拉合尔到伊斯兰堡的抗议紧急状态的民主长征。

57. 布托女士、人民党和很多观察家认为，这些极端措施出于政治动机。当时的旁遮普省首席部长是穆盟-奎派的乔德里·佩尔瓦伊兹·埃拉希先生，他辩解说考虑到她面临的具体威胁，软禁是保护她的预防措施。鉴于软禁的情况和特定时间，安全可能确实是一种考虑，但是政治也起到了关键作用。事实上，一位高级内政部官员认为，软禁的动机毫无疑问是“政治性的”。甚至连签发这两次拘留令的旁遮普省内政大臣都告诉委员会，软禁是出于保护她的目的和“行政”原因。

58. 12 月 26 日，白沙瓦警方为布托女士在该城市的公开会议做出了严格的安全安排。白沙瓦警察局长 Tanveer ul Haq 指出，尽管他用了三天时间才说服当地的人民党人将公开会议的初始地点从一个易受攻击的地点转移到一个更加安全的当地体育场，但他们与他在规划该活动方面开展了合作。关于警察在该地点逮捕了一个自杀炸弹手的报告是没有根据的。警方确实逮捕了一个男孩，发现他在

裤兜里携带数量极小的爆炸物，但没有引爆装置，爆炸物是他在那天早些时候参加一个婚礼庆典时留下的。Haq 先生说，警察在证实那个男孩的供词后释放了他。

官方安全联络

59. 在布托女士即将返回巴基斯坦时，该国政府向她提出了两名候选人，以充当她的个人警卫官员并与巴基斯坦当局联络。她选择了 Imtiaz Hussain 少校(退役)，这是一名她信任的警长，在她于 1993 至 1996 年担任总理期间曾为她工作。据三军情报局副局长 Nusrat Naeem 少将称，三军情报局还提供了三名其他候选人，但是布托女士没有选择这些人。

60. Imtiaz 少校是政府向布托女士提供的唯一长期畅人安保官员。他的主要作用是随时陪同布托女士并与地方行政当局和警方联络。他还向联邦和省级主管部门提出对特定安保支持的请求，如干扰器、防弹车和防弹背心、护送布托女士及其随行人员的训练有素的警察人员。Imtiaz 少校没有从政府处得到有效履行其职责的充分支持。政府没有向他分配辅助人员；政府也没有同意他的很多具体请求。尽管做出了努力，委员会无法确定 Imtiaz 少校在履行其职责时，除了向布托女士报告，还向谁报告，但是他确实与布托女士周围的其他人民党安保人员进行了协调。

61. Imtiaz 少校还就布托女士自己应担负的安全责任向她提出意见。他指出，他多次建议她不要从防弹车的安全顶窗探出身向人群挥手，但是她通常会忽视他的建议，并且有时在他提出意见时表示生气。她被暗杀当天，Imtiaz 少校没有建议布托女士不要从安全顶窗探身出去。

62. 委员会认为，联邦政府没有一个保护布托女士的全面计划。联邦政府也没有将她的安保责任固定交给一个特定的联邦官员、实体或组织，而是期望省级主管部门为布托女士提供万无一失的安保，但没有发出与威胁相称的必要、具体和详细的指示，并从未采取后续行动，确保采取了有效措施。与其他前总理相比，她受到了歧视性的待遇。虽然接到了很多威胁警告，省级主管部门，尤其是旁遮普省的主管部门在 2007 年 12 月没有加强布托女士的安保。

巴基斯坦人民党为布托女士提供的安全保护

63. 人民党是一个政党而非安全机构。保护布托女士的安全是政府的责任。但是，布托女士认为不能相信穆沙拉夫将军的政府能为她提供足够的安全保障。因此，人民党自己为布托女士作了安全安排，以加强政府提供给她的无论什么程度的保护。

64. 布托女士的丈夫阿西夫·阿里·扎尔达里先生深入参与了布托女士返回巴基斯坦的安全规划工作。布托女士和扎尔达里先生很大程度上依靠与他们关系亲近的人来计划和组织人民党为她提供的安全保护。这些人包括联邦调查局前高级官

员 Rehman Malik 先生和信德省人民党领袖 Zulfikar Ali Mirza 先生和 Agha Sirraj Durrani 先生。

65. Malik 先生向委员会描述他的角色是布托女士的“国家安全顾问”，而不是她的人身安全顾问。他还代表布托女士与联邦当局联络，并作为布托女士的代表参加与穆沙拉夫将军及其助手进行的谈判。然而，大多数人民党领导人的理解是，Malik 先生的职责涵盖布托女士安全的所有方面。许多人还表示，Malik 先生负责协调保护布托女士的细节，包括与 Imtiaz 上校和 Tauqir Kaira 先生进行协调。委员会认为，除了 Malik 先生自己描述的职责外，他还在总体管理布托女士的安全方面扮演重要角色。Malik 先生就布托女士收到的威胁警告写信给当局并要求当局提供具体的安全支持，正好反映了他对安全工作的参与。

66. 人民党在每个省都为布托女士作了具体的安全安排，但尤其侧重于信德省和旁遮普省。最初将重点放在信德省。Mirza 先生组织了布托女士返回卡拉奇的安全安排，他是一名前陆军医生，领导欢迎布托女士流亡归来的人民党卡拉奇接待委员会。Durrani 先生为他提供支持。很快，Ahsan Ahmed 少将(已退役)加入了他们的行列，受命领导人民党为布托女士抵达而组织的安全委员会。但 Mirza 和 Durrani 先生继续作为布托女士在卡拉奇安全的主要负责人。Mirza 先生监督为布托女士及其随行人员建造防弹车的工程，该防弹车用于计划从卡拉奇机场到巴基斯坦国父穆罕默德·阿里·真纳陵墓的游行。

67. Mirza 和 Durrani 先生从人民党的学生和青年阵营中吸纳志愿者，组成“贝娜齐尔敢死队”(敢死队)。² 敢死队的主要任务是在布托女士周围形成人链，阻止人体炸弹靠近她，但敢死队还承担其他安全职责。据组织者介绍，敢死队的人数约 5 000 名，其中约 2 000 人在 10 月 18 日至 19 日身着制服，在布托女士的防弹车周围形成人链。Mirza 先生表示，他和一些敢死队志愿者当时携带了武器。余下的 3 000 人被安置在游行路线沿线的关键地点，以阻止潜在麻烦。人民党的安全安排加上信德省警方的安全保护，形成了不可逾越的屏障。尽管如此，还是有两起爆炸袭击了游行队伍，遇害者大多是敢死队志愿者。在布托女士死后出版的《和解》一书中，她赞誉敢死队在卡拉奇袭击中保护了她的生命。

68. 根据 Durrani 和 Mirza 先生的描述，卡拉奇警方的合作最初不冷不热，但随着布托女士抵达日期的临近有所改善。Durrani 和 Mirza 先生还表示，信德省政府在 10 月 18 日至 19 日所作的安全部署不足，但是他们称赞被部署的警察所做的工作值得赞扬。为布托女士流亡归来，人民党信德省安全委员会与卡拉奇警方在涉及安全的各方面密切合作，包括制定发生此类攻击事件时的疏散计划。Durrani 和 Mirza 先生表示，疏散工作是按该计划进行的。

² 乌尔都语 Jaan Nisaar Benazir 的意思是：那些愿意为贝娜齐尔牺牲生命之人。

69. 卡拉奇袭击发生后，人民党审查了为布托女士所作的安全安排。鉴于对她的威胁，Mirza 和 Durrani 先生决定，由 250 名至 300 名敢死队志愿者组成的核心小组将始终陪伴布托女士前往信德省各地。他们中的一小部分人还两次被派往旁遮普省，以加强对布托女士的保护，但他们没有陪她到拉瓦尔品第的利亚卡特公园，即布托女士 12 月 27 日最后一次举行公众集会的公园。

70. 人民党在旁遮普省为布托女士采取的安全措施不如在信德省那么周全，部分原因是缺乏领导，而且没有一个象敢死队那样的队伍。即便如此，布托女士在旁遮普省旅行时，全程被人民党的两组安全人员围绕。这两个小组还陪同她到了白沙瓦和查谟及克什米尔。

71. 第一个人民党安全小组由 14 名没有武装的男子组成，由 Chaudhry Muhammad Aslam 先生领导，他与第二小组负责人 Imtiaz 少校和 Tauqir Kaira 先生协调行动。第一小组的成员陪伴布托女士的随行人员前往伊斯兰堡、旁遮普省、白沙瓦和查谟及克什米尔。他们的主要任务是在布托女士身边形成安全警戒线。这些人都是人民党的积极分子，许多人告诉委员会，他们自 1986 年起就追随布托女士。

72. 布托女士身边的另一个人民党安全小组由 Kaira 先生领导的武装人员组成。这个小组为布托女士提供第一道防线。Kaira 先生还负责协调布托女士的车队，检查车辆并确保每辆车在车队中的位置。他与 Imtiaz 少校和 Chaudhry Aslam 先生协调日常工作。委员会无法确定 Kaira 先生向谁作日常报告，尤其是在 12 月份竞选活动愈演愈热之时。12 月 27 日，Kaira 先生在试图保护布托女士时身亡。

73. Khaled Shahenshah 先生从学生时代起就支持人民党，他陪同布托女士在巴基斯坦旅行并担任她的个人保镖。12 月 27 日，他与布托女士一起在利亚卡特公园的讲台上，并且，当致命袭击发生时，Shahenshah 先生也在布托女士的汽车里。布托女士去世几个月之后，Shahenshah 先生在卡拉奇被杀。当时的媒体报道将该谋杀事件归因于 Shahenshah 先生与卡拉奇黑社会的联系。有人向委员会指出，Shahenshah 先生在利亚卡特公园讲台上时手势奇特，并指称他参与了暗杀布托女士的阴谋。但包括几名人民党领导人在内的其他一些人排除了这一说法。委员会没有发现任何新事实来支持围绕着 Shahenshah 先生行为的阴谋论。

74. 布托女士的车队包括两部主车，即白色丰田装甲越野车和黑色奔驰防弹车，以及安全人员和人民党高层领导人乘坐的其他车辆。布托女士旅行时会在两部主车中选择一部，另外一部作为诱饵和备用车随行。

75. 布托女士敏锐地察觉到对她的威胁，并竭尽全力来保护自己。尽管人民党没有关于安全的标准作业程序，但她设计出特别的安全演习，并且，据布托女士最亲密的助手介绍，她经常穿防弹背心。然而，布托女士同样决心要大力并公开进行竞选活动，经常与民众互动，因而使自己暴露在潜在袭击者面前。

76. 尽管人民党个别成员为保护布托女士作了相当大的积极努力，但人民党作为一个组织还是不足以应对挑战。没有人全面负责人民党提供的安全措施。因此，人民党为布托女士提供的安全保护特点在于缺乏指导和专业水准。但是，委员会重申，未能保护布托女士的责任应由巴基斯坦政府承担。

12 月 27 日利亚卡特公园的安全安排

77. 作为布托女士繁忙竞选活动计划的一部分，定于 12 月 27 日在位于拉瓦尔品第的一个开放式公园——利亚卡特公园举行公众集会。拉瓦尔品第是一个人口约 300 万的城市，位于旁遮普省，距伊斯兰堡约 30 公里。拉瓦尔品第是巴基斯坦陆军总部所在地。利亚卡特公园北邻利亚卡特路，东邻 Murree 路，南边是 Press Club 路。在利亚卡特路边紧靠着利亚卡特公园，有一道外门通向普通停车场，第二道内门通向贵宾停车场。

78. 拉瓦尔品第县行政当局和警察与当地的人民党委员会举行了一次正式会议，为筹备该公众集会。根据提供给委员会的会议记录，筹备会于 12 月 25 日举行，由县协调专员 Muhammad Irfan Elahi 先生主持，他是该县级别最高的文职官员。人民党方面由当地的委员会主席 Zamurrud Khan 先生率领。一些高级警官也出席了会议。与会者讨论了关于利亚卡特公园公众集会的《行为守则》以及管理公众集会的相关问题。

79. 当地人民党委员会的委员们说，他们理解地方行政当局应负责利亚卡特公园公众集会的所有安全措施。尽管如此，人民党承担了布托女士最后演讲的讲台安全工作，并将人民党工作人员安置在公园的关键入口，以查验人员身份并协助警方维持安全。

80. 拉瓦尔品第县警察局拟订了一份书面安全安排计划，日期显示为 2007 年 12 月 26 日，涉及定于次日举行的两个政治集会（“安全计划”）。其中一个集会是人民党将在利亚卡特公园举行的布托女士出席的集会，另一个集会是穆斯林联盟-谢里夫派在 Gujar Khan 组织的，纳瓦兹·谢里夫先生将出席该集会。为布托女士制定的安全计划更复杂，它设想一支精锐部队在助理警司 Ashfaq Anwar 的监督下为布托女士的车队提供安全保护，在行驶过程中组成一个围绕布托女士汽车的箱形队列。警方说，该精锐部队在伊斯兰堡与拉瓦尔品第辖区边界的 Faizabad 路口形成了围绕布托女士汽车的矩阵。但委员会认为情况并不是这样。

81. 该安全计划列出了负责利亚卡特公园内部和外围各区域的一些警务人员。高级警司 Yaseen Farooq 负责全面监督，Khurram Shahzad 警司提供协助。拟在利亚卡特公园边上当地急救中心使用的一幢建筑物里设置一个指挥部，称作“救援 15”。集会期间，拉瓦尔品第警方负责人市警察局长 Saud Aziz、县协调专员 Irfan Elahi 和情报机构人员待在指挥部里。

82. 该安全计划规定，为人民党的活动设置两道安全警戒线：内部警戒线确保利亚卡特公园的安全，外部警戒线覆盖利亚卡特公园的周边区域，包括利亚卡特路和 Murree 路。根据该计划，1 371 名警察被部署在利亚卡特公园。安装了金属探测器的三个通行式安检门被放置在公园的公众入口处。该计划还规定在利亚卡特公园周边建筑物的屋顶上部署警察。根据该计划，这些警察都应该携带自动步枪和双筒望远镜。然而，委员会约谈的 7 名警员都没有携带望远镜，他们甚至不知道应该带望远镜。警方还应该对参加集会的人进行随机搜查。据警方表示，之前特警处曾关闭该公园并进行炸弹搜索，然后于 12 月 27 日 7 时将公园交给警方。

83. 委员会认为，该安全计划有缺陷，因为它没有足够重视为布托女士提供保护，而是更侧重于部署警力以控制人群。此外，该计划没有得到适当执行。委员会审查了录像片段和照片，对部署在利亚卡特公园的警察人数提出质疑。陪同布托女士的人民党官员不记得在前往活动地点时有精锐部队的矩阵围绕在布托女士汽车周围，只有一部交通护卫车。这些内容以及有关安全计划执行的其他事项将在下文中讨论。

C. 暗杀的时间顺序

84. 为了确定暗杀事件的时间顺序，委员会审查了从巴基斯坦政府、公开来源和专业摄影师处获得的大量录像片段和几百张照片。委员会还在伦敦会见了伦敦警察局(苏格兰场)负责调查这一暗杀事件的团队成员。委员会仔细审查了苏格兰场全面报告³背后的分析，并与苏格兰场的警官面谈，了解他们的方法和法证分析。

85. 2007 年 12 月 26 日傍晚，布托女士从西北边境省的白沙瓦通过陆路抵达伊斯兰堡，回到其家庭住处—扎尔达里府邸。布托女士计划于第二天到邻近的拉瓦尔品第举行竞选活动。12 月 27 日早上，布托女士离开扎尔达里府邸，赴伊斯兰堡的塞雷娜酒店会见阿富汗总统哈米德·卡尔扎伊先生。她在下午早些时候回到扎尔达里府邸，一直待在那里直到出发去参加竞选活动。

暗杀当天：2007 年 12 月 27 日

离开扎尔达里府邸赴利亚卡特公园

86. 大约 14 时，布托女士及其车队离开扎尔达里府邸赴利亚卡特公园。该车队包括 Tauqir Kaira 先生乘坐的黑色丰田越野车，其后是布托女士的白色装甲越野车，以及行驶在布托女士汽车两侧的 Kaira 先生的另外两辆车。后两者中，右侧是一辆奔驰面包车，左侧是一辆四门双座舱汽车。紧随其后的是两辆丰田维哥小卡车，并排行驶。维哥小卡车后面跟着一辆黑色奔驰车。这辆从扎尔达里府邸

³ 苏格兰场派出的分析师和调查人员团队于 2007 年 1 月 4 日前往巴基斯坦，以“协助地方当局厘清布托女士死亡的确切原因”。苏格兰场报告的更多细节见第 188-196 段。

驶出的奔驰是防弹车，作为布托女士的备用车。两辆维哥小卡车也是从扎尔达里府邸驶出的。

87. Kaira 先生与其安全人员坐在领头的车里。坐在布托女士车里陪同她的是：Javed-ur-Rehman 先生(驾驶员，前排左座)、(已退役)高级警司 Imtiaz Hussain 少校(前排右座)、马赫杜姆·阿敏·法希姆(人民党高级成员，第二排左座)、布托女士(第二排中座)、Naheed Khan 女士(人民党高级成员和布托女士的政治秘书，第二排右座)。在汽车后部的两条长椅上相对而坐的是 Safdar Abbasi 参议员(人民党高级成员，后排右侧长椅)、Shahenshah 先生(后排左侧长椅，面向 Abbasi 参议员)和 Razaq Mirani 先生(布托女士的个人侍从，后排右侧长椅，坐在 Abbasi 参议员的左边)。Kaira 先生的两辆车载着他的部下，分别位于布托女士越野车的两侧。维哥小卡车载着 Chaudry Aslam 先生的安全小组人员。乘坐黑色奔驰车的有司机、坐在前排乘客座位上的人民党官员 Faratullah Babar 先生、以及坐在后排座位上从左到右的两位人民党官员——Babar Awan 先生和 Rehman Malik 先生及 Tauqir Zia 将军(已退役)。

抵达利亚卡特公园

88. 据应承担保护车队安全责任的拉瓦尔品第县警方介绍，布托女士的车队于 14 时 15 分左右到达 Faizabad 路口。根据警方介绍和安全计划的内容，应当提供的护卫包括一辆交警“领航”吉普车、引领车队的一辆普通警用吉普车以及从三面保护布托女士越野车的三辆精锐部队丰田小卡车。但是，与布托女士同车之人表示，根本不存在这样的护卫，只有一辆交通警车。

89. 大约 14 时 56 分，布托女士的车队在 Murree 路-利亚卡特路交界处右转，朝着利亚卡特公园方向行驶。录像片段显示，布托女士的车队从 Murree 路-利亚卡特路交界处驶向通往利亚卡特公园贵宾停车场的内部安全门。录像带显示，当布托女士乘坐的越野车沿着利亚卡特路缓慢行驶时，布托女士从车的安全顶窗中伸出身子，站立着，向周围的大批人群挥手。

90. 精锐部队的督导 Ashfaq Anwar 助理警司以及该部队的指挥官 Azmat Ali Dogar 警司都告诉委员会，他们按照安全计划，一直陪同布托女士到了讲台后方。然而，录像片段和照片显示，当布托女士行驶在利亚卡特路上时，她的车辆两侧只有她自己的私人保安车辆。她的汽车附近根本没有精锐部队的车辆。事实上，委员会辨认出 Dogar 警司在离布托女士汽车有一段距离的人群中。与警方的说法相反，当布托女士抵达集会地点时，她的周围根本就没有警方提供的箱形队列，并且精锐部队也没有执行安全部署所规定的职责。此外，委员会认为，警方所描述的全面护卫根本不曾存在过。

91. 大约 15 时 16 分，布托女士的车队到达停车场的内门处，停留了几分钟以等候开门，在此期间，布托女士仍穿过安全顶窗站立着。警方和一些人民党委员对

于延迟开门的原因存在争议。人民党称警方并没有开门的钥匙，而警方说他们不想让大批人群跟随布托女士进入贵宾停车场。总之，在从 Murree 路-利亚卡特路交界处行驶到停车场门口的约 20 分钟路程中，布托女士一直穿过安全顶窗站立着。这令人质疑拉瓦尔品第县警方的陈述，警方声称，他们在看到布托女士在离开利亚卡特公园的路上从安全顶窗处露出身来时感到惊讶。

92. 大约 15 时 31 分，车队通过内门后驶过贵宾停车场开到讲台后方。当时至少有以下三辆车在贵宾停车场内：布托女士的越野车、Kaira 先生的引导车和黑色奔驰防弹车。为集会临时建造的木制楼梯从停车场直接通向讲台后方。布托女士爬上楼梯，走到讲台上向人群挥手，在发表讲话之前先在自己的座位上坐下。

93. 人民党的一些工作人员在靠近讲台后方处与试图阻止他们爬上讲台的警察突然扭打在一起。这造成人民党工作人员与部署在该区域的警察之间关系紧张。人民党代表和警方就该事件的程度和性质所作的陈述大相径庭。警方表示争执不大并且立即得到了解决，而人民党的一些当地成员则声称该争执很严重，并且导致警方在集会的剩余期间反应强烈。这些人民党成员说，警方觉得受到了冒犯，因而在履行安全职责方面变得更消极。委员会发现警方在提供安全保护方面确实非常消极，并且，委员会认为，如果拉瓦尔品第县警察局因尊严受到伤害而在任何程度上降低警戒状态，是不符合职业规范的。

离开利亚卡特公园

94. 数千人参加了该次活动。一些人民党的全国领导人和拉瓦尔品第县的全部候选议员也上台与布托女士会合。人群很热烈，人民党领导人和积极分子认为该次活动取得了巨大成功。他们说布托女士发表了铿锵有力且鼓舞人心的演讲，是她在竞选活动中最出色的演讲之一，并形容她当天光彩照人。

95. 大约 17 时 10 分，公众集会结束，布托女士走下木制楼梯，进入她的越野车。车内的乘客和他们的座位位置与开往利亚卡特公园时相同。黑色奔驰轿车的乘客也保持不变。

96. 黑色奔驰防弹车第一个离开停车场。目前还不清楚爆炸发生时这辆奔驰车与布托女士车队其他车辆之间的距离。可信的报道对该距离的估计从 100 米到 250 米不等。那辆车里的一些人说，他们与布托女士的汽车离得很近，可以感觉到爆炸的冲击。而在爆炸现场的其他人说，奔驰车离开利亚卡特公园时开得太快，爆炸发生时已经不见踪影。确实，委员会在审查许多显示出口区域的视频图像时都没有看到这辆车。尽管该车的一些乘客承认他们感觉到了爆炸的冲击，但委员会发现很难相信这辆车用了大约 20 分钟时间一路开回扎尔达里府邸，然后才意识到布托女士已经在爆炸中受伤。他们在感觉到爆炸后，本应在安全距离外停下，以检查布托女士的情况、她的车辆状况、以及是否需要备用车。事实上，作为备

用车，该奔驰轿车本应是布托女士的车队在回程中不可或缺的一部分，即便该车中的乘客确认布托女士并未在袭击中受伤。

97. Kaira 先生的汽车跟在奔驰车之后离开停车场，布托女士的车紧随其后，然后是 Kaira 先生的另一辆车。两部维哥小卡车从内、外大门之间的外部停车场随后跟上。

98. 17 时 12 分，布托女士的越野车驶出外门。当该车开始右转进入利亚卡特路时，已经聚集在这条路上的人群涌向该车。此外，许多人离开了公园，使得越野车周围的人群更加庞大，而不是象警方所说的，在布托女士的车队离开之前，警察不允许任何人走出公园。布托女士从安全顶窗中站出来，开始向她的支持者挥手。当汽车接近道路中央隔离带时，因为被人群阻挡而进一步减慢速度。

99. 坐在越野车前排座位上的 Imtiaz 少校说他担心车队因为人群而受阻。他想用手机给市警察局长 Saud Aziz 打电话，但他没有市警察局长的直拨号码。于是他打给市警察局长的接线员，而接线员在旁遮普省另一个镇 Multan 的警察局(这是 Imtiaz 少校的上一个工作地点)。委员会认为，这种缺乏准备是安全安排的重大缺陷，反映 Imtiaz 少校的专业能力严重不足，他应该与拉瓦尔品第警方指挥人员保持全面且迅速的联络。

100. 对于聚集在越野车周围人群的性质仍存在疑问。越野车内的乘客和人民党一些当地成员回忆说，人群中大多是人民党工作人员，并且他们没有在人群中看到任何陌生人或不正常的举动。拉瓦尔品第县警察局和人民党其他成员则指出，有一群人故意站在越野车前面，以阻止其移动。无论这两种说法是否准确，总之警方没有控制住利亚卡特公园外的人群。因此，袭击者才能够那么靠近布托女士的汽车。

101. 拉瓦尔品第警察当局和一些人民党工作人员在为布托女士车队商定的确切撤离路线问题上存有争议。拉瓦尔品第县警方和县协调专员 Elahi 声称，为车队计划的路线是右转进入利亚卡特路，然后左转上 Murree 路，沿着车队的来程路线返回。只有在紧急情况下车队才应在离开外门后左转；采取该紧急路线的决定必须由负责现场安全的高级警官作出。一些与警方一起参加筹备会的人民党地方工作人员不同意这一说法。他们声称，原计划是车队左转到达利亚卡特路上，而县协调专员提供的会议记录没有显示左转安排，是不准确的。无论如何，照片显示两部警车停在利亚卡特路上，挡住了本可以用于左转的左侧车道。因此，即使在紧急情况下，布托女士的车队也不可能向左转并使用撤离路线，除非这些警车很快开走。委员会了解到，这些车辆是拉瓦尔品第高级警官的公务用车。委员会认为，这些车辆以挡住紧急撤离路线的方式停放，是不负责任的。

102. 拉瓦尔品第县警察局声称，助理警司 Ashfaq Anwar 率领的精锐部队的警车在外门外面等候护送布托女士的车队，当针对布托女士的袭击发生时，它们正

要形成一个保护性的箱形队列。然而，鉴于利亚卡特路很狭窄，并且已经有很多人开始围住布托女士的汽车，在这一地点形成箱形是不实际的。无论如何，录像片段显示现场没有多少穿制服的警察可以将人群向后推，以提供空间用于箱形队列。此外，在爆炸前不久拍摄的视频和照片以及委员会的访谈均显示，该精锐部队不可能组成箱形队列。车队进入和离开之时，精锐部队都没到位，而且也没有履行其提供保护的任务，该部队的失职实在令人叹为观止。

103. 总体而言，视频和照片资料以及委员会的访谈证实，当布托女士的车队试图离开现场时，部署在外门以外和利亚卡特路上的警察很少。

袭击

104. 布托女士的越野车在出口处开始右转进入利亚卡特路。当该车缓慢接近利亚卡特路的中央隔离带时，人群开始高喊口号。关于布托女士是自己决定站起来还是被敦促这么做，存在一些争议。在站起来之前，布托女士让 Naheed Khan 女士打电话给穆斯林联盟-谢里夫派的领导人纳瓦兹·谢里夫先生，对当天早些时候谢里夫先生的一些支持者在穆斯林联盟-谢里夫派集会上被枪杀一事表示哀悼。据报道，枪杀事件发生在穆斯林联盟-谢里夫派和穆斯林联盟-奎德派的支持者之间。

105. 正当 Khan 女士试图接通谢里夫先生时，布托女士阻止了她，并要求坐在后座上的 Abbasi 参议员使用汽车上的扩音器向人群高呼口号。布托女士则站在座位上，穿过安全顶窗出现在人群面前，她的头和肩膀暴露在车外。

106. 布托女士向人群挥手。车辆继续缓慢地向利亚卡特路右转。就在此时，越野左侧的人群中出现了一个戴深色眼镜的男子。17 时 14 分左右，当车辆继续右转时，该男子抽出一把手枪，从大约 2、3 米远的距离外向布托女士开了三枪。根据苏格兰场对录像进行的分析，这三枪是在不到一秒钟的时间内射出的。

107. 委员会查看了从后面角度拍摄的录像片断，录像片断显示，布托女士的围巾(dupatta)，即她的白色包头巾和她的头发在第二声枪响后向上拂动。不过，没有证据表明第二枪与这一拂动之间有任何联系。第三声枪响后，她开始跌回车内。

108. 在射出第三枪之后，枪手放下枪向下看，然后引爆了炸药。爆炸发生时，枪手位于车辆左后角附近。录像片断显示，在爆炸发生时越野车仍在右转。苏格兰场小组的分析表明，从第一声枪响到引爆炸弹用了 1.6 秒。

越野车内

109. Naheed Khan 女士回忆说，在她听到三声枪响后，布托女士跌回车内，倒在她膝上。Khan 女士说，此后她马上感觉到爆炸的冲击力。布托女士的头部右侧靠在 Khan 女士膝上。Khan 女士看到布托女士头部右侧大量出血。她注意到布托

女士一动不动，并看到她耳部也在滴血。Makhdoom Amin Fahim 回忆说，布托女士重重地跌倒，且跌倒后就没有任何生命迹象。根据苏格兰场对录像的分析，布托女士在视野中消失三分之二秒之后爆炸亮光出现。

110. 车内其他人的伤势均不严重。

送往医院

111. 爆炸发生后，Abbasi 参议员让司机把车开往医院(最初的想法是去伊斯兰堡的一所医院)。虽然爆炸导致越野车的四个轮胎均爆胎，但是越野车仍设法沿着利亚卡特路行驶了近 300 米，行至 Murree 路交叉口左转。当越野车在 Murree 路上行驶时，司机越来越难以靠车轮的金属边缘来控制。越野车在距离利亚卡特路与 Murree 路交叉口大约 4 公里远的 Rehmanabad 路交叉口掉头，以便行至马路对面的拉瓦尔品第总医院。越野车内的人员回忆说，此时越野车前面只有一辆交通警察。其他车辆，包括黑色奔驰防弹车和精锐部队的任何车辆，均不见踪影。越野车在掉头后熄火。车内人员不得不在 Murree 路上等候了一段时间，直到属于 Sherry Rehman 女士的一辆私家车到来并将布托女士送往医院。

在拉瓦尔品第总医院

112. 17 时 35 分左右，拉瓦尔品第总医院(后来改名为贝娜齐尔·布托医院)的事故与急诊科接收了布托女士。Saeeda Yasmin 医生在急救室对她进行了救治。当时，急救室里的工作人员都在忙于治疗那天早些时候在纳瓦兹·谢里夫集会上所发生枪击案的受伤人员。

113. Saeeda 医生告诉委员会，布托女士脸色苍白、丧失知觉并且没有呼吸。她头部右侧有个伤口正在滴血，可见白色物质。布托女士的衣服被血浸透了。Saeeda 医生立即开始努力抢救她。随后，资深专科住院医生 Aurangzeb Khan 医生加入 Saeeda 医生的抢救工作以提供协助。这两名医生均说他们没有看到任何其他伤口。由于布托女士的状况没有改善，她被送到位于一层以上一层的急诊手术室继续进行抢救。

114. 17 时 50 分左右，该院的资深医生 Mohammed Mussadiq Khan 教授前来接管。医生们仍然没有发现她有脉搏。17 时 57 分，Mussadiq 教授打开布托女士的胸腔进行开放式心脏按摩。但这些努力没有成功。

115. 18 时 16 分，Mussadiq 教授停止了抢救工作，并宣布布托女士死亡。他命令所有男子离开手术室，使女医生和护士能够清洗遗体。在整个过程中，手术室里只有医务人员在场。

116. Qudsiya Anjum Qureshi 医生清洗了布托女士的头部、颈部和上身，并检查了布托女士身上是否还有其他伤口。除了头部右侧的伤口和胸廓切开术的创口外，她没有看到其他伤口。然后给布托女士穿上了医院的衣服，并把她自己的衣

服交给她的女佣。医生们指出，他们没有看到她的围巾(dupatta)。围巾(dupatta)至今不见踪影。

117. Mussadiq教授曾在三个不同场合请市警察局长Saud Aziz批准对布托女士进行尸体解剖，但是后者拒绝了所有请求。在第二次提出请求时，据说市警察局长Saud Aziz讽刺地问教授是否已提交初步案情报告，⁴ 而这是市警察局长而不是该教授应该了解的事项。同样出现在手术室外的县协调专员Elahi支持市警察局长Saud Aziz的立场。不过，当局否认市警察局长故意拒不允许进行尸体解剖。他们坚称，他们想获得布托女士家人的许可。正如下文所述，警察要求进行尸体解剖的法定责任不需要得到家属的许可。

118. Mussadiq 教授由于无法让警方同意进行尸体解剖，因此唤来 X 射线技师 Ghafoor Jadd，该技师用便携式 X 射线机拍下两张布托女士头骨的 X 射线片。他这么做并没有通知市警察局长 Saud Aziz，也没有征得他的同意。一位放射科医生当时虽然不在场，但是在第二天检查了 X 射线片。

119. 资深专科住院医师 Aurangzeb 医生填写了布托女士的死亡证明并在上面签名，他记录的死亡原因是“待尸体解剖后确定”。

120. 三军情报局的一名军官，即拉瓦尔品第分遣队指挥官 Jehangir Akhtar 上校当晚大部分时间均在该医院。三军情报局副局长 Nusrat Naeem 少将曾通过 Jehangir 上校的手机与 Mussadiq 教授联系。在委员会问及此事时，Nusrat Naeem 少将最初否认曾往医院打过任何电话，但是此后被进一步追问时又承认他确实往医院打过电话。他声称在向上级报告之前打了电话，目的是从 Mussadiq 教授口中直接听到布托女士已死亡的消息。

121. 布托女士的遗体一直留在手术室内，直到当晚 22 时 35 分左右被放进一个木棺，从医院带走并运至附近的查克拉拉空军基地。Naheed Khan 女士在医院签名领走布托女士的遗体。12 月 28 日 1 时左右，在查克拉拉空军基地将遗体转交给乘飞机从迪拜赶来的布托女士的丈夫阿西夫·阿里·扎尔达里先生，他签署了一份说明对此予以确认。此后，布托女士的遗体被飞机运回她在信德省的家乡拉尔卡纳安葬。

暗杀后的第二天：2007 年 12 月 28 日

122. 12 月 28 日上午，县协调专员 Elahi 在医院召集曾参加救治布托女士的医生开会，他要求医生们就布托女士的救治情况提交报告。县协调专员 Elahi 指示医生们直接将报告原件交给他，并进一步指示他们不得保留报告的打印文本或电子文本。在这次事件发生之前和之后都从未有人要求提交这样的报告。医生们编写了报告并将其提交给县协调专员 Elahi。12 月 28 日下午，Mussadiq Khan 教授

⁴ 在巴基斯坦警务程序中，初步案情报告是在警察局登记并启动调查的刑事控诉记录。

根据县协调专员的命令举行了简短的新闻发布会，县协调专员是从旁遮普省内政秘书处接到有关指示的。旁遮普省的高级官员告诉委员会，旁遮普政府在一次内阁会议上讨论了这个问题。

123. 12月28日傍晚，内政部另行举办了新闻发布会，政府在这次发布会上通过内政部发言人 Javed Iqbal Cheema 准将(已退役)公布了布托女士的死亡原因以及对袭击事件负责者。下文讨论了这次新闻发布会的主要内容及其引发的争议。

124. 12月28日下午，布托女士被葬于拉尔卡纳 Gahri Khuda Baksh 的家庭陵墓。她的死亡给支持者造成巨大的悲痛和愤怒。在她死后的数天内，暴力遍布巴基斯坦全国。

D. 刑事调查

125. 本节讨论了对布托女士遇刺事件及与她一同死亡者案件的刑事调查。本节还讨论了对调查产生影响的政府行动，包括两次新闻发布会、情报机构的参与以及人民党与调查机构的互动。

冲洗犯罪现场

126. 12月27日傍晚在利亚卡特公园外发生爆炸后不久，市警察局长 Saud Aziz 就离开犯罪现场前往拉瓦尔品第总医院；稍后不久高级警司 Yaseen Farooq 也来到医院。拉瓦尔品第警方留在犯罪现场的最高级别官员是警司 Khurram Shahzad，他继续通过电话接受市警察局长 Saud Aziz 的指示。拉瓦尔品第警方在此期间对犯罪现场的管理和证据收集工作引起了相当大的争议。

127. 爆炸刚发生后的录像片断显示了现场人们的震惊、恐惧和混乱，警方几乎没有进行控制。犯罪现场没有立即设置警戒线。警方确实收集了一些证据。情报机构的人员，包括三军情报局、情报局和军事情报局的人员也在现场收集了证据，拉瓦尔品第的一名警察注意到，他们使用的证据收集设备比警方的设备好。不过，在爆炸发生1小时40分钟之后，Khurram 警司命令现场的消防和救援人员用消防水龙头冲洗犯罪现场。他告诉委员会，当时警方已收集到所有可以得到的证据。警方的记录显示，在这个原本有望收集到数千件证据的案件中，仅收集到23件证据。证据主要包括人体残块、两只手枪、废弹壳以及布托女士被损坏的车辆。

128. 据 Khurram 警司和拉瓦尔品第警方其他高级官员称，包括不在现场的一些警方官员称，冲洗犯罪现场是控制人群的必要措施。他们声称，现场有些人，主要是人民党的支持者，在听说布托女士已经死亡后非常难过，有些支持者相信地上的血是布托女士的血，因此以手沾血并涂抹在自己身上。Khurram 警司断言人民党支持者可能制造混乱。因此，作为维持公共秩序的一项措施，警方需要将现场的血迹清洗掉。Khurram 警司和警方的其他官员还指出，有人报告说距离犯罪

现场不远处发生了破坏他人财产的事件，要求对现场的警察进行重新部署。他们称，犯罪现场清洗完毕后，人群立即散开并前往拉瓦尔品第总医院，从而允许将现场的警察重新部署到其他需要控制人群的局势。

129. 其他人，包括熟悉该案的警方官员，对拉瓦尔品第存在公共秩序问题的说法表示反对。对于不守规矩人群的存在将妨碍警方在犯罪现场周围设置警戒线并为冲洗现场提供了合理的理由，他们进一步表示异议。除了 Khurram 警司以外，没有任何人告诉委员会他们看到有人往自己身上涂抹血迹。甚至 Khurram 警司本人最后也告诉委员会，他只看到一个人那样做。还有消息指出，拉瓦尔品第不是人民党的根据地，因此警方的指控言过其实。还有消息指出，即便在很多人民党支持者聚集的拉瓦尔品第总医院，滋扰现象也是最低程度的。

130. 一名目击者说，爆炸发生后，犯罪现场大约有 100 到 200 人以及大约 20 到 30 名警察。1 名警方官员声称现场大约有 40 名警察。委员会认为，除了冲洗现场这一极端措施以外，Khurram 警司在控制犯罪现场的人群方面有许多选择。他本来可以命令在场的警察围绕犯罪现场形成一道警戒线；他本来可以重新部署执勤的 1 371 名警察中的任何人；他本来可以要求增援。但是他没有尝试采取任何上述措施。警方高级官员告诉委员会，Khurram 警司本来的确可以而且也应该重新部署警察或寻求增援。

131. 巴基斯坦警方的很多高级官员向委员会解释说，从法律和实践角度来讲，在犯罪现场的警方高级官员负责就犯罪现场管理问题作出决定。Khurram 警司声称冲洗现场的决定是他作出的。在向救援和消防人员发出这一命令之前，Khurram 警司打电话给他的上级，即市警察局长 Saud Aziz，以征得其同意，市警察局长对此予以批准。一些消息来源，包括熟悉该案的警方官员，对 Khurram 警司声称决定是他主动作出的说法的真实性表示质疑。

132. 市警察局长 Saud Aziz 在这一决定中的作用引起了争议。巴基斯坦警方的很多高级官员曾强调说，冲洗犯罪现场根本不符合巴基斯坦警方的做法。他们承认，虽然巴基斯坦在犯罪现场管理问题上没有统一的做法，但是冲洗犯罪现场仍然是超出常规的。的确，除了拉瓦尔品第警方的一些官员之外，巴基斯坦警方几乎所有高级官员均对这种犯罪现场管理方式提出了批评。一名警方高级官员称，冲洗犯罪现场构成“刑事疏忽罪”。令几名认识市警察局长 Saud Aziz 的警方高级官员感到困惑的是，一名具有多年经验的警官竟然允许冲洗犯罪现场并因而损害了自己的名声。

133. 有消息来源告知委员会，市警察局长 Saud Aziz 在决定冲洗犯罪现场时并非自作主张。一个匿名提供消息的人说，市警察局长 Saud Aziz 曾向他吐露，他收到陆军总部打来的电话，指示他下令冲洗犯罪现场。另一个同样匿名提供消息的人说，命令市警察局长冲洗现场的人是军事情报局局长 Nadeem Ijaz Ahmad 少

将。包括 3 名警方官员在内的其他人告诉委员会，市警察局长 Saud Aziz 并非自作主张，而且“每个人都知道”是谁下令冲洗现场的。然而，他们不愿意在记录中说明“每个人都知道”什么。在委员会调查过程中，很多时候包括政府官员在内的个人对于公开谈论此事表示恐惧或犹豫不决，这只是其中的一次。

134. 巴基斯坦警方的一些高级官员指出，有更多因素表明市警察局长 Saud Aziz 并非自作主张。他们指出，虽然故意冲洗现场在警方做法中闻所未闻，但在少数情况下确实曾有发生，每次发生时这类袭击的目标都是军队，并且犯罪现场由军队直接管理。即便是市警察局长 Saud Aziz，在向委员会声称冲洗犯罪现场有先例可循时，也承认他假设为先例的所有事件实际上均涉及军事目标。指出这一模式的警方官员认为，这进一步说明军队参与了下令冲洗犯罪现场。

135. 有些媒体报道将冲洗拉瓦尔品第犯罪现场的做法与所指控的在 10 月卡拉奇袭击事件中清洗犯罪现场的做法联系起来。不过，在卡拉奇必须扑灭爆炸现场附近的火，因此不得不在犯罪现场用水。警方在犯罪现场收集碎片，实际上并没有冲洗现场。卡拉奇警方的行动虽然存在缺陷，却促使更好地保护了犯罪现场和更好地收集证据，最终允许联邦调查局的调查人员找到人弹的击槌套。

136. 冲洗犯罪现场的超常规性质引发了如此大的争议，以至于使旁遮普省的官员认识到有必要采取对策。旁遮普首席部长成立了调查委员会，对冲洗犯罪现场这一问题进行调查。该委员会由旁遮普 3 名高级官员组成。委员会要求与这些个人会面，而促进委员会却无法安排会面，也没有提供任何可信的理由。

137. 旁遮普委员会的任务限于以下内容：

- (a) 调查是何种情况导致冲洗现场；
- (b) 确定冲洗现场是否具有任何不良企图；
- (c) 确定冲洗现场对确定死亡原因是否造成任何困难。

138. 该委员会于 2008 年 2 月 14 日开始工作，并于第二日，即 2 月 15 日完成工作。虽然该委员会承认，从原则上讲，“至少在进行详尽的搜索和全面的法证检验之前”，应对犯罪现场进行保护，但是该委员会接受了拉瓦尔品第警方的解释，即冲洗现场的决定是在现场进行调查的警官 Khurram 警司出于公共秩序方面的考虑，在得到市警察局长 Saud Aziz 的批准后作出的。该委员会还认为，作出这一决定不具有任何不良企图，并且冲洗犯罪现场对于确定死亡原因也没有造成任何负面影响。

139. 巴基斯坦警方的几名高级官员告诉委员会，他们认为旁遮普委员会的结论不可靠。委员会的确很难相信旁遮普委员会的工作。该委员会的工作范围使人对其独立性提出质疑。犯罪现场管理的目的是收集和保存证据，总体目标是破案。通过将其调查限制在冲洗犯罪现场是否阻碍确定死亡原因这一狭隘的问题，该委

员会莫名其妙地没有考虑冲洗现场对更广泛的刑事调查造成的影响。全靠联邦调查局调查人员的不懈努力，才在爆炸现场附近的下水道里发现了重要的证据。

140. 旁遮普委员会开展调查的时间非常短，使本委员会不得不质疑其结论。简而言之，旁遮普委员会是在掩盖拉瓦尔品第警方未能管理犯罪现场和销毁证据的行动。旁遮普委员会的工作适得其反，这一点并不令人吃惊，因为该委员会的工作进一步加深了很多巴基斯坦人对 2007 年 12 月 27 日警方行为的怀疑。

保存证据

141. 甚至在犯罪现场被冲洗后，对拉瓦尔品第警方保存证据，特别是在联合调查队的调查人员开始工作之前保存证据的情况仍然存在疑问。

142. 布托女士的越野车最初在 12 月 28 日凌晨被Kashif Riaz警司运到市警察局，然后又运到警察营地。⁵ 12 月 28 日凌晨，市警察局长Saud Aziz和其他人，包括三军情报局的官员(他们是最初对该车辆进行法证检验的人)一起去警察营地。一位根据市警察局长的命令进行调查的警官脱下布托女士的鞋子，把它们带回市警察局。在此之后的某个时间，那双鞋子又被命令放回车上。这显然干扰了证据的完整性。此外，该车辆虽然停在警察营地，却没有得到妥善保存。委员会获悉，即使调查仍在进行中，联合调查队一些成员在一次视察期间看到车里有人在清洗。联合调查队对该车辆进行实物检查，但在安全顶窗的边缘没有发现任何毛发、血液或其他物质。后来联合调查队和苏格兰场对安全顶窗边缘的化验标本进行法证分析，也没有任何发现。是对车辆的干扰导致可能存在于边缘的任何物质消失，还是最初那里就没有这种物质，这一点无法确定。但显然这种干扰会损害任何可能存在的法证证据。

关于不进行尸检的决定

143. 委员会获悉，市警察局长Saud Aziz三次拒绝医生们提出的要求，不允许对布托女士的遗体进行尸检。巴基斯坦法律规定，在非正常死亡情况下，警方必须提供验尸报告，作为其调查的一部分。提出尸检要求的责任在于警方而不是医院当局。事实上，医院当局必须经警方要求才能进行尸检。许多受访者，包括所有医生和几乎所有高级警官，都重申了这一规则。甚至市警察局长Saud Aziz本人也承认这是巴基斯坦的法律。⁶ 只有县治安法官可以免去尸检的需要。如果死者家属不希望进行尸检，他们必须向法官提出申请，请求发出命令，豁免这一规定。

⁵ 警察营地是拉瓦尔品第县警方的一个行政中心，包括军营和其他设施。

⁶ 医生们指出，进行尸检通常是在同样位于拉瓦尔品第的县总部医院，而不是在拉瓦尔品第总医院。如果警方要求或同意医生进行尸检的请求，可以将布托女士挪到不同的医院进行尸检，或者来自另一医院的病理学家可到拉瓦尔品第总医院去。

144. 有人向委员会提出，这一做法与法律规定不同。主要是出于宗教考虑，可能要征求家人允许。在巴基斯坦文化中，对女性进行尸检是件敏感的事情。然而，由于检查在法证上的重要性，警察可以采取的措施，克服宗教或文化上的反对意见。一位高级警官解释说，根据他的经验，如果家人不愿进行尸检，警方可以耐心说服他们改变立场，因为尸检对任何调查都是至关重要的。

145. 市警察局长 Saud Aziz 否认医生三次请求他批准进行尸检，他告诉委员会，因为布托女士个人的重要性，他不可能不先征得她家人同意就进行尸检。他首先征求人民党主席穆罕默德·卡西姆·法希姆同意进行尸检。法希姆先生告诉他，他没有能力给予这一同意，并要求他等待正在从迪拜返回巴基斯坦途中的扎尔达里先生。他在扎尔达里先生到达查克拉拉空军基地后，向他提出许可请求，但被拒绝了。

146. 委员会没有发现有可信的理由不对布托女士的尸体进行解剖。开胸按摩时已对尸体进行了侵入性医疗程序。此外，可进行仅限于完整外部检查的尸检，不涉及任何侵入性手术。在这一案件中，甚至没有进行这一有限的检查。虽然有一名医生大体检查了一下尸体，但该医生承认，这并不构成适当的外部尸检。

147. 奇怪的是，在扎尔达里先生从迪拜抵达之前，布托女士的遗体就被运到拉瓦尔品第的巴基斯坦空军基地(查克拉拉空军基地)。据消息灵通人士说，尸体是在 12 月 27 日 23 时左右从医院运出。而扎尔达里先生签署收到其妻遗体的便条上的时间是 12 月 28 日 11 时。如果警方真的在等待扎尔达里先生的许可，然后再请求尸检，他们就该把布托女士的遗体留在医院。但他们却将她的遗体运到查克拉拉空军基地，从而使这种检查更加困难。当被问及这一问题时，旁遮普省的高级官员说，计划在基地进行尸检，那里也有医疗设施。然而，布托女士的棺木并没有运到医疗设施，而是放在基地的一个房间里，这一事实使得这一说法令人怀疑。

148. 关于没有进行尸检，市警察局长 Saud Aziz 和他的上司有一系列备忘录。市警察局长给他的顶头上司、旁遮普邦警察总监写了一份备忘录，上面的日期是 12 月 27 日，但实际上是 12 月 28 日上午写的。他在其中报告说，因为布托女士的丈夫拒绝授权，无法进行尸体解剖。警察总监然后给信德省内政秘书发出一份备忘录(上面的日期也是 12 月 27 日，但实际上是 12 月 28 日写的)，报告扎尔达里先生拒绝尸检，并建议此事由信德省内政署接管。12 月 28 日，旁遮普负责内部安全的二级秘书写信给信德省内政秘书，要求后者征求扎尔达里先生的允许，在布托女士的遗体下葬前进行尸检。

149. 委员会认为，市警察局长 Saud Aziz 写的那封信基本上具有误导性。信中没有任何地方解释了为何不在之前的五个小时里，即在布托女士的遗体运到拉瓦尔品第总医院时早点尸体解剖，反而完全着眼于扎尔达里先生拒绝同意进行尸

检——甚至用误导的措辞描绘那一拒绝。该信显然是想掩饰市警察局长 Saud Aziz 根本未履行其进行尸检的法律义务，而把这一失职转嫁于扎尔达里先生。试图把失职的责任推到扎尔达里先生身上的做法是不能接受的。在布托女士被宣布死亡 5 小时后，尸体没有解剖，反被放置到棺材中，运到巴基斯坦空军基地。市警察局长 Saud Aziz 将扎尔达里先生置于几乎被迫拒绝尸检请求的困难情况下。

150. 旁遮普邦警察总监在其后的信中，重申了市警察局长 Saud Aziz 信中对事件的误导性概述，反映出他的行政上司希望推动这一推卸责任，掩盖未进行尸检背后的真正原因。

151. 简言之，市警察局长 Saud Aziz 没有履行命令进行尸体解剖的法律义务。在此失职后，他又把扎尔达里先生置于旨在引导其拒绝尸体解剖的境地，试图掩盖自己的失职。市警察局长 Saud Aziz 通过写一份备忘录，将责任转嫁到扎尔达里先生身上，从而进一步努力掩盖自己的失职，这是非常不妥的。这些因素综合起来，看上去很像有一种预谋，努力防止对布托女士的遗体进行全面检查。

152. 作为经验丰富的高级警官，市警察局长 Saud Aziz 拒绝允许进行尸检。他显然明白在这种案件中法律的要求和法律惯例。他不需要等待扎尔达里先生。此外，他知道当事人的重要性和地位。所有这些因素综合在一起，都支持许多巴基斯坦人持有的观点，即市警察局长 Saud Aziz 在这件事情上不是独立行事的。他坚持证明自己行之以理，使得委员会难以进一步调查和努力揭示谁可能是这一决定的幕后之手。

关于布托女士是否中弹的问题

153. 尽管人民党一些成员在暗杀发生后不久，即公开或私下断言布托女士遭枪击中弹，但在委员会约谈的人民党许多高级和低级成员中，却没有人可以证实这一说法。许多人民党成员告诉委员会，最初至少有一位医生说布托女士受了枪伤，暗示这些医生后来是故意改口。无论人们多么真诚地持有这一观点，委员会都未能找到支持它的依据。反而有些医生承认，他们在开始想努力救活布托女士时，公开讨论过枪伤的可能性，但在最后的评价中，都排除了这种可能性。有一位那天晚上去过达拉瓦尔品第总医院的医生继续断言存在枪伤。但他不是检查的医生，他的观点依据的不是直接看到了枪伤。

154. 委员会还约谈了一些在爆炸中受伤的人民党支持者。如某些媒体以前报道的那样，没人受到枪伤。据警方说，事件之后立即对 25 人进行了访谈，没有人受枪伤。他们都是被滚珠而非子弹打伤的。

155. 委员会没有获得任何新的可靠信息，表明布托女士受了枪伤。一位人民党高级官员过去公开宣称看到布托女士的枪伤，但她在委员会约谈时收回了这一说法。事实上，她并没有看到布托女士头上的伤，是别人让她告诉媒体看见了。委员会认为，虽然布托女士的支持者可能有理由假定她在暗杀周围的混乱之中中

弹，但没有证据继续断言她受到枪击，以及关于非真实目击者的传闻，当时带有误导性，而且继续带有误导性。委员会认识到，当布托女士被带到拉瓦尔品第总医院时，那里的混乱和紧急状况自然在那里的工作人员中产生了对枪伤可能性的讨论。这种讨论可能被某些人误解为医学调查结果。

政府的新闻发布会

156. 暗杀发生后第二天，政府在 17 时左右举行了一次电视转播的新闻发布会，由内政部发言人 Cheema 准将主持，他在会上宣布：

(a) 布托女士死于头部受伤，由于爆炸的力量，她的头部撞到安全顶窗的推杆上；

(b) 与基地组织有关联的巴伊图拉·马哈苏德先生要对此负责，并展示了截获的一段马哈苏德先生与一位 Maulvi Sahib 先生的电话对话，其中可听到马哈苏德先生祝贺 Maulvi 先生干得漂亮。

157. 12 月 28 日上午，在总部称为营地之家的一个设施中举行会议期间，穆沙拉夫将军做出举行新闻发布会的决定。在这次会议上，向穆沙拉夫将军通报了截获的电话和医疗证据，三军情报局、军事情报局和情报局局长出席了会议。Cheema 准将被召去参加三军情报局在其后举行的一次会议，该局局长指示他举行新闻发布会。除 Cheema 准将外，第二次会议的与会者有内政秘书 Kamal Shah、三军情报局局长、情报局局长、三军情报局副局长和该局的另一位准将。

158. 穆沙拉夫政府断言，关于死亡原因的证据很清楚。据政府说，录像片段显示，枪手的子弹并没有击中布托女士。医疗报告表明她死于头部右侧伤口流血过多，根据这一报告，穆沙拉夫政府通过 Cheema 准将阐述了其结论：布托女士的头碰到了越野车安全顶窗的推杆上。

159. 这一新闻发布会遭到巴基斯坦公众的普遍怀疑，并引起媒体的愤怒。人民党和其他人谴责政府掩盖事实真相。许多人对截获电话的突然和及时出现，以及对其内容加以分析和解释的速度之快表示质疑。许多人还对布托女士并未中弹的观点以及如此之快地进行了所谓的分析表示质疑。此外，许多人民党高级官员认为，政府极力诋毁布托女士，暗示她从车里探出身来造成自己的死亡。简而言之，这一新闻发布会不仅没有对暗杀引起的重要问题提供可信的答复，反而引起人们普遍怀疑政府当局没有对事实真相进行真正的调查。

(由旁遮普领导的) 第一个联合调查队

160. 12 月 28 日，旁遮普当局为调查这一暗杀事件成立了一个联合调查队。该调查队在 2008 年 2 月 17 日宣布工作结束。本节将概述在布托女士遇刺后不久成立的这第一个联合调查队的组成、内部动态和侧重点。本节不打算详述该调查队的调查结果。

161. 根据反恐怖主义法，在发生恐怖主义罪行时，必须成立联合调查队。相关的规定很宽泛，把联合调查队界定为涉及由一个执法机构与另一个执法机构或情报机构合作进行的调查。就其他种类犯罪而言，通常是由省警方主要负责调查罪行，联邦首都伊斯兰堡则由联邦政府牵头。但在恐怖主义案件中，省警方或者联邦政府都可以启动联合调查队。如果由省里启动，则省政府负责牵头挑选调查队成员。由于联邦调查局特别调查组拥有专业知识，联邦调查局通常从该部门派一些官员去联合调查队工作。⁷ 如果联合调查队由省里成立，则向联邦调查局发出通知，邀请特别调查组派工作人员参加调查队。

162. 联合调查队由旁遮普省二级总监 Abdul Majeed 先生领导。除了旁遮普警方官员外，联合调查队包括联邦调查局的三名高级成员，包括一名爆破专家、一名刑侦处副总监级警官、一名法证摄影专家，以及九名中级警官。Majeed 二级总监在联合调查队成立之时不在国内，联合调查队头两天由队里次一级的最高级警官领导，即由拉合尔刑侦处的副总监 Mushtaq Ahmad Sukhera 领导。Sukhera 副总监和他的调查队于 2007 年 12 月 28 日开始工作。

163. 12 月 28 日晚，联合调查队成员去警察营地会见市警察局长 Saud Azi。市警察局长 Saud Azi 没有直接去现场，却在一间会议室里招待联合调查队的调查人员喝茶。在联合调查队成员还在会议室时，电视播出了 Cheema 准将举行的新闻发布会。据可靠消息来源说，新闻发布会结束后，市警察局长言辞激烈地问联合调查队成员既然犯罪人已查明，他们还打算调查什么。当调查队成员要求去犯罪现场去，市警察局长 Saud Aziz 指出天已经黑了，说他将安排他们第二天早上去现场。上述来源把这些行动解释为阻止调查队成员进入犯罪现场的手段。

164. 第二天，即 12 月 29 日，调查队的调查人员返回警察营地，他们在那里检查了布托女士的汽车。他们在检查初期发现，安全顶窗的推杆上没有与布托女士头部张开的伤口相符的血迹或纤维，在很多程度上向调查人员显示，布托女士的头并没有撞到推杆上。

165. 在进行这一检查之后，市警察局长 Saud Aziz 并没有带调查人员直接去犯罪现场，而是招待他们吃午饭，直到下午很晚之时。据上述同一来源说，他在午餐结束时再次表示，等调查队到犯罪现场时天就黑了。只是到了 17 时左右，调查队的调查人员才被带到利亚卡特公园犯罪现场。委员会认为，调查人员直到暗杀发生两整天后才得以在犯罪现场进行调查，这一点令人费解。这种行为进一步阻碍了证据的收集，至少是违反最佳做法的。

⁷ 联邦调查局根据 1975 年联邦调查局法成立。它有权调查该法附表中规定的所要罪行，包括恐怖主义。该局所属的特别调查组拥有调查恐怖主义案件的专门人才。特别调查组于 2001 年 9 月 11 日后成立，2003 年 4 月开始运作。

166. 一旦到达现场，调查人员可以看出它是被水冲洗过的。尽管天色已晚，他们在那里呆了 7 个小时。他们跟踪水流，包括艰难地检查下水道，从瓦砾中收集证据。他们在水道里找到一颗子弹壳，后来通过法证检验，确认这颗子弹是从上面有自杀炸弹手的 DNA 的手枪中射出的。调查队成员在午夜时分离开现场。拉瓦尔品第警方为他们提供了安全保护。整个过程期间，用警戒线封锁了道路。第二天，调查队回去继续调查。在他们的请求下，现场继续用警戒线封锁，道路关闭。在检查犯罪现场的过程中，他们最后找到了其他证据，包括从现场附近的一栋大楼楼顶上，找到自杀炸弹手的部分头骨。

167. 12 月 31 日，Majeed 二级总监旅行归来，接管了联合调查队的领导权。调查队领导的这一变化导致了调查动力的改变。Majeed 先生有效排挤了已经开始调查的更有经验的高级警官，而直接与调查队中最低级的调查人员打交道。从信德省警方请来参加联合调查队的两名高级警官只在联合调查队工作了两天，就决定回信德省去。从这时开始，调查队进行的大部分工作，都是根据 Majeed 先生从情报机构获得的情报，而情报机构保持与警方分享情报的唯一控制权，在有选择的基础上向警方提供情报。

168. 苏格兰场小组对自杀炸弹手的遗骸进行了科学分析，确定他是一位十几岁的男子，不超过十六岁。据联合调查队调查，这个年轻人名叫 Bilal，又名 Saeed，来自南瓦济里斯坦。是通过几位被告承认与炸弹手有联系，以及三军情报局截获的巴伊图拉·马哈苏德与 Maulvi Sahib 的电话交谈确认这一点的。

被告

169. 联合调查队逮捕了五人：Aitezaz Shah、Sher Zehman、Husnain Gul、Mohamad Rafiqat 和 Rasheed Ahmed。此外，联合调查队控告 Nasrullah、Abdullah、巴伊图拉·马哈苏德和 Maulvi Sahib 为“通缉犯”。巴伊图拉·马哈苏德在 2009 年 8 月的一次无人驾驶飞机攻击中丧生，Nasrullah 据说在联邦直辖部落地区的一次攻击中丧生。

170. 委员会将不详细论及起诉这些个人的理由。但委员会总体上注意到，被告被控是自杀炸弹手的搬运工和后勤支助者，或者了解暗杀布托女士的计划却没有向警方提供情报。他们的罪名包括帮助和支持恐怖主义、谋杀和隐瞒关于犯罪的情报。

171. 联合调查队集中调查这些低级个人被指控的作用。几乎或根本没有侧重调查那些地位更高的人在计划和执行暗杀中的作用。联合调查队尤其未做任何事情来立案调查马哈苏德先生，而把 Cheema 准将向公众公布的截获电话内容作为其犯罪的决定因素。Majeed 二级总监告诉委员会，他认为没有必要确定截获电话的真实性或对其进行分析的依据，包括语音甄别和把这一对话解释为是指暗杀布托女士。委员会认为这种调查做法违反最佳做法，也不符合真正的真相调查。

172. 委员会还关切地注意到，某些被告的拘留记录有不一致的地方，特别是由于情报机构在执法机构逮捕他们之前对其进行法外拘留引起的争议。

巴伊图拉·马哈苏德

173. 当时的政府断言巴伊图拉·马哈苏德是背后操纵暗杀布托女士的人，从最好角度讲，这一断言也是不成熟的。如此匆忙地宣布行凶者，使警方尚未开始的调查有了先入之见。在联合调查队调查巴伊图拉·马哈苏德在暗杀中被指控作用的做法中还有其他缺陷，也与真正调查事实真相不符。

174. 三军情报局截获的通信自称是 Emir Sahib(据说是巴伊图拉·马哈苏德)与 Maulvi Sahib 的电话谈话。两人在谈话中就某一事件相互祝贺，Cheema 准将断言这一事件就是暗杀。三军情报局断言他们已经有巴伊图拉·马哈苏德的声音标识，能够在截获的谈话中辨认他的声音。在截获内容文字记录的英文翻译中，Emir Sahib 在某一时刻问 Maulvi Sahib：“他们是谁？”Maulvi Sahib 回答：“有 Saeed，第二个人是 Badarwala Bilal，Ikramullah 也在那里。”Mehsud 问：“他们三人做的那事？”Maulvi Sahib 回答说：“Ikramullah 和 Bilal 做的。”谈话中没有提到布托女士的名字。委员会无法评价这一自称截获内容的真实性。对布托女士暗杀事件的进一步调查必须包括采取步骤确认这一内容的真实性。

175. 不清楚三军情报局截获的电话是如何录音或何时录音。三军情报局的一位前高级官员告诉委员会，该情报局一直在严密跟踪巴伊图拉·马哈苏德的通讯，因此能够辨认他的声音。此外，他断言三军情报局一直在跟踪与塔利班有关联的恐怖小组，而这些小组又严密跟踪布托女士，在一系列连续的公共集合上以她作为目标。据这位三军情报局官员说，就是这些小组中的一个，最终在拉瓦尔品第暗杀了布托女士。

176. 三军情报局对其调查的精确度极有信心，而这些调查大多以分析截获内容为依据，它能通过这种分析辨别每一小组，以及每一小组与巴伊图拉·马哈苏德的联系。三军情报局在其调查的基础上拘留了四人，罪名是参与发生在这一攻击后两星期内的卡拉奇爆炸事件。据上述三军调查局前官员说，审讯证实了他们对截获内容的分析。委员会无法评估三军情报局这一情报的可靠性。但这一情报的确提出了以下所要论述的重要问题。

177. 有媒体报告说，马哈苏德先生否认对暗杀负责。来自南瓦济里斯坦的参议员 Saleh Shah Qureshi 告知委员会，马哈苏德先生明确否认参与 10 月 18 日至 19 日的暗杀企图及其后 12 月 27 日对布托女士的暗杀，还质疑那段被归于马哈苏德的电话截获内容的真实性。联合调查队没有采取任何步骤调查这种否认的真实性。而当时的某些政府官员告诉委员会，任何这种否认都是不可信的，暗示不值得采取这种调查步骤。

178. 在 5 名被告被逮捕后,联合调查队基本上停止调查其他罪犯涉案的可能性,特别是那些可能通过资助参与规划或指导暗杀,或以其他方式使暗杀得逞的人。联合调查队甚至停止了查明自杀炸弹手身份的努力。

布托女士在 2007 年 10 月 16 日的信中所指控者

179. 2007 年 10 月 16 日,布托女士从迪拜致函穆沙拉夫将军,指出 3 人对她的安全构成威胁:(一) 刺杀时担任情报局局长的 Ejaz Shah 准将(退役);(二) 三军情报局前局长 Hamid Gul 将军(退役);(三) 2007 年 11 月 22 日前担任遮普省首席部长的乔德里·佩尔瓦伊兹·埃拉希先生。

180. 2007 年 11 月 6 日,内政部致布托女士的回函称,她提到的威胁“既没有实际依据,也没有任何可证明其感觉的证据”。委员会与信中提到的两个人以及与他们关系密切的人谈了话,所有人都认为,该信毫无根据并存有政治动机。至于布托女士身边的助手,凡与委员会会晤的都说在写信之前没有看到过此函,他们对于信函内容和意图的解释也众说纷纭。有一人认为,该信之目的是通过指认与穆沙拉夫将军密切相关的两个人,把将军列为她担心的人员之列,是为了给将军施加政治压力。其他来源,包括一位前高级外交官则认为,这些人对她的安全构成真正威胁,并把这些人与实权派及其长期对人民党和布托女士家族抱有的敌意联系起来。委员会没有收到可能针对布托女士的具体威胁的信息。

181. 在调查过程中,无论是卡拉奇还是联合调查队的调查人员都没有讯问或约谈这些人。卡拉奇和联合调查队的调查人员解释说,如果没有更多信息,他们无法仅仅根据布托女士的指控传唤和审讯这些人。在 10 月 18 日和 19 日的袭击后,布托女士在卡拉奇提出了初步案情报告,其中间接提到这些人。然而,尽管初步案情报告提到 10 月 16 日的信,但并未提供人名,也没有附上该信的副本。人民党成员中也没有任何人向调查员提供人名。卡拉奇和联合调查队的调查人员在向委员会解释他们为何拒绝接触这 3 个人时,均提到了这些因素。

182. 尽管委员会认为布托女士和人民党其他成员在此一问题上对警方不够开诚布公,但也认为,警方调查人员应请这三人自愿前来会谈。卡拉奇和联合调查队的调查人员也承认,这三个人的名字已在新闻界广为流传。

巴基斯坦人民党与调查人员之间的互动

183. 人民党和巴基斯坦警方之间关系的特点是人民党不信任警方。这一点明显体现在 2007 年 10 月 18 日和 19 日的袭击发生后,他们对卡拉奇警方缺乏合作,对于拉瓦尔品第的调查也态度冷淡。

184. 除 Imtiaz 少校外,联合调查队未与事件发生时与布托女士同车的任何人谈话。在问及此事时,二级总监 Majeed 解释说,已传唤这些人面谈,但他们拒绝出面。然而,联合调查队一些成员承认,虽然可以确认传唤人民党成员面谈的信义

已发出，但无法确认人民党成员收到了这些信。总体而言，联合调查队为接触人民党所做出的能力有限，与 10 月袭击后卡拉奇警方做出的努力相比，形成了鲜明对照。在卡拉奇，尽管警方与人民党关系紧张，几近公开对抗的地步，但卡拉奇警方还是努力顾及人民党的关切，除其他外，应人民党的要求替换了最初的首席调查员。

185. 人民党成员否认警察与他们联系过，声称如果联系了，他们会出面。为了强调这种意愿，他们指出，当苏格兰场与其接触时，他们确实作出回应。此外，他们指出，曾与几家媒体单位谈到过此一暗杀事件及相关事件。他们坚称自己与布托女士有如此紧密的关系，当然希望她遇刺身亡的真相水落石出。

186. 与此同时，一些人民党成员向委员会成员解释说，人民党对调查的公正没有信心。因此，他们不与警方合作。一些高级成员向委员会承认，人民党因此采取了与卡拉奇警方调查不予合作的政策，原因是警方拒绝登记他们的初步案情报告。人民党对警方的不信任也反映在卡拉奇袭击后，布托女士提出第二份初步案情报告上。

187. 委员会认识到，人民党对卡拉奇和拉瓦尔品第两地警方调查的不信任帮助促使该党不愿配合刑事调查。不过，人民党由于拒绝与卡拉奇和拉瓦尔品第的调查进行合作，没有起到建设性作用。委员会指出，人民党成员显然没有必要等着警方正式通知才与警方谈话。正如任何执法问题一样，人民党成员可以自由主动地找调查人员谈话。

苏格兰场

188. 在联合王国首相戈登·布朗与穆沙拉夫将军举行讨论后，商定从伦敦警察局反恐指挥部(S015)派出由法证专家和调查员组成的小组进行有限调查，以协助巴基斯坦警方调查布托女士遇刺案。该小组工作成果是编写了一份机密报告。

189. 2008 年 1 月 11 日，英国驻巴基斯坦高级专员署发表一份声明，公布了英国外交及联邦事务部与巴基斯坦内政部商定的苏格兰场援助的职权范围。苏格兰场小组的主要目的是“协助地方当局澄清布托女士身亡的确切原因”。据苏格兰场的报告，专家和调查人员小组于 2008 年 1 月 4 日抵达巴基斯坦，用两个半星期进行了调查。2008 年 2 月 8 日，英国驻巴基斯坦高级专员署发表了英国苏格兰场报告的执行摘要。该报告的主要部分尚未公布。

190. 据该摘要，该小组的重要调查结果包括：

(a) 尽管无法“断然……排除”枪伤的可能性，但现有证据表明，没有任何枪伤；

(b) 爆炸致使布托女士的头部撞在安全顶窗的边缘，死于头部重伤；

(c) 开枪者和引爆炸药者为同一人。

摘要指出：“由于没有对犯罪现场进行大范围和仔细的搜查，加之没有进行验尸，使确定当时真实状况的任务变得复杂化”。然而，报告接着指出：“不过，现有证据足以得出可靠结论”。后一句评论被巴基斯坦一些官员抓住，以支持拉瓦尔品第县警察局在管理犯罪现场方面的表现，并为警方不允许验尸提供理由。拉瓦尔品第警方的很差的表现现在执行摘要中找到了借口，这是令人遗憾的。

191. 由于只公布了行政摘要，苏格兰场报告的关键部分尚不为人知。委员会认为，必须指出，苏格兰场小组认为，2007 年 12 月 24 日，警察没有对犯罪现场进行法证检查。⁸ 该小组认为在发生爆炸“之后”和撤离伤亡人员期间，出现骚乱和混乱局面是可以理解的，但指出，当晚在现场从来没有任何组织有序的现场管制或法证检查。就收集的证据而言，拉瓦尔品第警方往往无法准确说明证据的原有位置。据一位警察告诉苏格兰场小组，对现场进行了 45 分钟搜查。苏格兰场发现在爆炸发生“1 小时内”，现场已被冲洗，彻底进行法证检查的机会因此丧失。

192. 苏格兰场任命的病理学家 Nathaniel Cary 医生证实，是爆炸的冲击力造成布托女士的致命伤。但是，布托女士并不是像内政部 2007 年 12 月 28 日记者发布会宣布的那样，是由于撞到安全顶窗的窗门而受伤。Cary 医生断言，她的头部碰到了安全顶窗的某处边缘。虽然苏格兰场是在调查后提出其调查结果，但结论以内政部的调查为准。

193. 如上所述，官员们当时还试图援引苏格兰场报告作为未进行尸检的借口。但苏格兰场报告没有对这一失误提供任何支持。相反，该报告引用了经 1997 年《第二项法案》第 174(3)节修订的 1898 年《巴基斯坦刑法典》的规定，即警官须提供尸体供解剖，并指出 Aurangzeb 医生所写死因“尚待尸检确定”。小组执行摘要指出，“由于[除其他原因外]没有进行验尸，使确定真实状况的任务变得复杂化”。此外，摘要还明确解释说，Cary 医生不能断然排除枪伤的可能性，因为“X 光检验报告有限、没有完整的验尸检查和 CT 扫描。”

194. 刺杀时在场的巴基斯坦政府一些官员和旁遮普警方一些警察官员试图引用苏格兰场报告以支持或认可拉瓦尔品第警方对布托女士的安全安排、2007 年 12 月 27 日对犯罪现场的管理以及拉瓦尔品第警察和政府官员当时的其他行动或不作为。这些说法没有任何事实或逻辑基础。苏格兰场小组明确表示，他们没有审查布托女士的安全安排，指证谁该负责也不在小组职权范围内。

195. 苏格兰场强调说，鉴于小组的任务权限极其狭窄，其报告提供的大部分背景说明采信了巴基斯坦警方的说法。但在许多方面，这种信任被拉瓦尔品第县警

⁸ 苏格兰场小组没有提到情报机构收集的证据。

方滥用，在涉及安全安排的时候尤其如此。委员会的调查显示，拉瓦尔品第警方向苏格兰场提供的描述基本上是不真实的。

196. 应委员会的要求，荷兰法证研究所审查了苏格兰场对布托女士女士死因和死亡方式的调查情况。研究所根据对苏格兰场报告的分析，为委员会编写了该所自己的报告，其中得出结论认为，苏格兰场的调查没有重大矛盾之处。

进一步调查：第二个联合调查队(由联邦调查局领导)

197. 2009年10月，在巴基斯坦人民党政府上台执政18个月后，内政部启动了进一步调查，成立了联合调查队，以调查此案中第一个联合调查队没有涵盖的方面。这支联合调查队由联邦牵头，联邦调查局/特别调查小组官员领导调查工作，调查目前还在进行之中。委员会将不对第二个联合调查队的工作进行任何详细评论。

198. 但委员会注意到，一般来说，第二个联合调查队在开展调查时更加缜密。调查员们一直大力推动某些方面的调查，似乎取得了某些进一步进展。不过，尚不清楚这次调查在何种程度上可以自由和不受约束地寻找真相，包括自由调查那些可能应该对策划和实施暗杀布托女士承担最大责任的人。

三. 威胁、责任与可能的罪责

199. 确定策划、组织、资助、支持和实施暗杀的罪责的工作只能由巴基斯坦主管当局承担。委员会既没有权力、也没有手段做出这样的结论。事实上，如果委员会这样做，可能危及将来的起诉，或会使将来的被告难以得到公平审判。本节只是评估一些假设，涉及某些看来对布托女士构成威胁的个人和实体可能犯下的罪责。此外，本节审查了那些负责布托女士安全的人员的表现以及负责调查暗杀案件者的表现。本节还回顾了巴基斯坦情报机构在本案中的作用。

A. 暗杀威胁和可能的罪责

200. 委员会的调查显示，布托女士在返回巴基斯坦时面临重大威胁。布托女士在其著作和讲话中以及在与同事的讨论中(据向委员会的转述)都直言不讳地谈到她对面临威胁的看法。

201. 必须结合巴基斯坦最近的历史背景来理解造成对布托女士威胁的巴基斯坦局势。在1977年至1988年齐亚·哈克军事独裁期间，曾经是非宗教的军人与伊斯兰政治势力结盟，并利用圣战组织作为工具，招募和支持叛乱分子以反对苏联扶持的阿富汗政府。1996年，巴基斯坦军方组织并支持塔利班控制了阿富汗。1989年后，军方在克什米尔又用类似的手法来对付印度。这些政策导致军人和实权派与伊斯兰激进分子建立了积极联系，但却牺牲了国内的非宗教力量，并使宗教极端主义和其他军事集团在部落地区和旁遮普省持久盘踞。2007年，布托女士正是在这种背景下结束流亡生活返回的。因此，在讨论对布托女士的威胁以及那

些感受到她重返巴基斯坦政坛的可能性所带来的威胁的势力时，必须包括以下方面：基地组织、塔利班、地方性的圣战组织以及实权派分子。

基地组织

202. 穆沙拉夫政府和布托女士的意见鲜少一致，但他们都认为对布托女士的威胁来自伊斯兰极端团体。布托女士曾担心基地组织有理由伤害她。她公开反对基地组织煽动的伊斯兰暴力活动，认为有必要在部落地区抑制极端主义，还有很多人认为她代表美国行事，如此等等，都可能使她成为基地组织和有关团体的袭击对象。她在 2007 年所写的《和解》一书断言，乌萨马·本·拉丹曾在 1989 年资助三军情报局试图通过在国会提出的一项不信任动议来推翻她的第一届政府。一位与布托女士关系密切的同事记得，布托女士在选举活动期间告诉她：“乌萨马·本·拉丹将拿出大笔钱来除掉我。”

203. 基地组织对包括布托女士在内的、所有不符合基地组织理念的巴基斯坦政界人士构成广泛威胁。但当布托女士返回巴基斯坦日期接近之时、以及在她积极参加竞选活动之际，对她的威胁加剧了且变得具体。巴基斯坦政府和阿拉伯联合酋长国当局都向布托女士转达了基地组织对她的威胁。

204. 10 月 23 日发生卡拉奇袭击事件后，人民党高级领导人、布托女士的律师 Farook Naek 先生在其办公室收到了一封手写信函，来信人自称是“自杀炸弹手的头领，基地组织的朋友”，并威胁说布托女士将死得很惨。纳依克先生向最高法院通报了此事，敦促将此项威胁传发至政府并要求加强对布托女士的安全保卫。

205. 基地组织威胁布托女士的进一步证据在她死后两天浮出水面，基地组织发言人 Mustafa Abu al Yazid 在接受《亚洲时报在线》的电话采访中声称对布托女士遇刺事件负责。他说：“我们已经终结了曾发誓要击败圣战者的美国最宝贵的支持者。”Abu Yazid 说，基地组织曾下令进行暗杀，并由“虔诚军”（一个具有强烈反什叶派偏见的旁遮普省伊斯兰圣战组织）活动小组付诸实施。基地组织势必从布托女士被暗杀后出现的巴基斯坦政治动乱获益。鉴于上述情况，委员会认为巴基斯坦有关当局应大力追究基地组织在暗杀布托事件中可能扮演的角色。

巴基斯坦塔利班和其他地方圣战团体⁹

206. 巴基斯坦塔利班是在部落地区活动的普什图好战伊斯兰团体的混合体。它们与阿富汗塔利班和基地组织紧密结盟。其中若干团体在 2007 年年底汇合，在来自南瓦济里斯坦的塔利班指挥官巴伊图拉·马哈苏德的领导下，成立了巴基斯坦塔利班运动(巴塔)。巴基斯坦塔利班最初是阿富汗塔利班和在巴基斯坦部落地

⁹ 圣战一词在巴基斯坦被理解为专指那些在阿富汗抵抗苏联，后来在克什米尔作战的团体。其中若干团体及其分裂派别同基地组织及阿富汗和巴基斯坦的塔利班建立了联系。

区的基地组织的一个支持网络，在穆沙拉夫将军被视为站在美国反恐斗争一边之后，凭自身力量成为一个行为体。结果，巴基斯坦塔利班目前是对巴基斯坦国内稳定的一个重大威胁。

207. 圣战团体是多数以旁遮普省为基地的逊尼团体。这些团体的成员曾根据三军情报局的命令在阿富汗协助塔利班的努力，后来同基地组织和巴基斯坦塔利班团体发展了关系。巴基斯坦军方和三军情报局还在 1989 年后的克什米尔叛乱中利用并支持了其中的一些团体。大部分反印度活动过去是，现在仍是同三军情报局关系密切的虔诚军等团体所为。这些圣战团体的一个共同特点是，它们都属于伊斯兰迪欧班地逊尼教派，反什叶派倾向强烈，在阿富汗和克什米尔受到巴基斯坦军事和情报机构的利用。

208. 鉴于这种背景，上述团体对布托女士及其主张构成威胁并不令人奇怪。布托女士不仅是一位现代派的政治家和一个主要世俗党派的领导人，而且公开强烈声讨这些团体信奉的伊斯兰极端主义。她支持美国对恐怖主义的对策。众所周知，联合王国和美国在协助她返回巴基斯坦。尽管她和穆沙拉夫将军有分歧，她曾支持穆沙拉夫镇压好战分子，包括 2007 年 7 月的红色清真寺事件中予以这种支持。而且，她曾反复指责穆沙拉夫将军在反恐战线上半心半意。许多人认为，对于相信一个女人不应领导一个伊斯兰国家的宗教极端分子来说，布托女士的性别也是一个问题。她至少被一些好战分子视为什叶派，因为她的母亲和丈夫是什叶派。

209. 在布托女士 2007 年 10 月返回巴基斯坦前不久，一家报纸的报道援引南瓦济里斯坦 Saleh Shah Qureshi 参议员的话说，巴伊图拉·马哈苏德曾威胁让一批自杀炸弹手来欢迎布托女士。Shah Qureshi 参议员极力否认这一报道。不过，在巴基斯坦的一些消息来源告诉委员会，巴伊图拉·马哈苏德是对布托女士的一个可信的威胁。与此相吻合的是，巴伊图拉·马哈苏德的两名助手 2007 年 10 月初在南瓦济里斯坦陪同一名英国广播公司记者时说，他们深信，布托女士即将返回巴基斯坦是与穆沙拉夫将军分享权力的交易的一部分，旨在强化巴基斯坦政府已经很强大的亲美主义。据英国广播公司报道，一名助手对记者说，“她实际上是什叶派，所以我们岂能指望别的什么”。

210. 在 2007 年 12 月 28 日的新闻发布会上，穆沙拉夫将军的政府也将暗杀归罪于巴基斯坦塔利班领导人巴伊图拉·马哈苏德。前高级情报官员告诉委员会，11 月和 12 月，他们一直在拉尔卡纳、马丹、白沙瓦和拉瓦尔品第跟踪以布托女士为打击目标的多个自杀爆炸小组。巴基斯坦现政府高级官员表示相信马哈苏德先生的卷入，尽管他们继续认为他是一个更大阴谋的一部分。

211. 美国中央情报局局长迈克尔·海登先生也支持归罪于塔利班和基地组织。他在 2008 年 1 月 18 日《华盛顿邮报》的一次采访中声称，布托女士是与巴伊图

拉·马哈苏德结盟的战士在基地组织恐怖网络的支持下杀害的。美国政府没有允许委员会会晤美国情报官员，以确定海登先生如此断言的依据。

212. 这些因素本身并不足以衡量塔利班和圣战组织对暗杀布托女士的可能罪责。尽管如此，委员会约谈的人，包括布托女士的人民党同事，几乎无一否认，好战分子(塔利班和圣战团体)对布托女士构成威胁。一名对穆沙拉夫政权持有相当批评的态度的退休将军承认：“巴伊图拉·马哈苏德会是想让人杀害[布托女士]的人之一。”委员会认为，巴基斯坦主管当局应积极追查巴塔和巴基斯坦圣战组织在暗杀布托女士中可能发挥的作用。

来自实权派的威胁

213. 实权派在巴基斯坦一般是指那些行使事实上权力的人，其中包括军事最高司令部和情报机构，加上某些政党最高领导人、官僚机构高级成员以及与他们结盟的商人。军事最高司令部和情报机构形成实权派的核心，是其最持久和势力最大的组成部分。

214. 布托女士通过其著作和公开声明，对她面临的威胁的来源直言不讳；其中有实权派成员，她熟悉他们的策略和影响所及。她和许多其他人认定，军事和情报机构对她在1980年代和1990年代竞选总理时一些针对她的“肮脏”运动，以及对策划推翻她的政府负有责任。她认为，她主张的政策——恢复文官统治和民主、人权、同印度谈判、同非穆斯林世界和解和抗击伊斯兰激进分子——威胁实权派对巴基斯坦的持续控制。

215. 布托女士的有关政策建议，包括人民党的《2007年宣言》中阐明的建议，要求限制军事和情报机构的权力。她建议将这些机构置于文官、民主控制之下，对军事预算和支出的透明度和控制作出规定。她公开发誓要利用改革来清除情报机构中有政治和宗教动机的成员。布托女士采取的一些触及实权派的关切的立场包括：

(a) 她公开声明的有必要消除军方一好战分子之间一切残余联系的立场。她的建议是消除军方和情报部门与塔利班和圣战团体之间的关系，尽管这些机构中的许多人仍然公开认为这些团体是在次区域推进国家利益反对印度的重要外交政策工具。本着这种想法，布托女士谴责军方在斯瓦特和部落地区同塔利班武装分子的各次停火，争辩说停火等于绥靖。

(b) 她关于迫切需要同印度改善关系的独立立场及其对克什米尔争端的影响，而军方将该争端视为自己的政策领域。

(c) 她对军事和情报机构在国内政治中所起作用的频繁谴责。

(d) 对她愿意顾及西方关切的看法。尽管军方和实权派中的其他方面愿意与美国、联合王国和其他西方国家合作，但布托女士被描绘成过于顺从。

(e) 她据称愿意在巴基斯坦的核方案上让步，允许向西方更多开放该方案。军方一直严格控制其核秘密，始终拒绝允许国际人员接触向其他国家出售核武器知识的巴基斯坦核科学家 A. Q. Khan 博士。布托女士曾经说过，她会让国际原子能机构接触 Khan 博士，但她的话被一些媒体报道歪曲了。

216. 委员会约谈的许多消息来源认为，实权派因布托女士可能重返高级公职而感到威胁，参与了对她的暗杀行动或对此负有某种责任。这些来源的分析基于多年对实权派如何运作的观察和了解，尽管没有提供任何有关暗杀布托的具体证据。

217. 其中一些消息来源提到实权派内有成员认为，布托在巴基斯坦恢复的积极政治生涯威胁到他们的权力。这些成员特别包括那些同伊斯兰激进分子，尤其是同好战的圣战和塔利班团体保持联系，并同情它们的事业，或认为它们是在该区域维护巴基斯坦所起作用的战略资产的人。这些组织的发展以及伊斯兰极端主义的传播使得世俗民主化势力边缘化，在齐亚·哈克将军的军人政权期间得到促进（该政权推翻了以布托女士父亲为首的民选政府，后来处决了他）；三军情报局最初在冷战和 1980 年代的反苏战争中，后来在支持克什米尔叛乱分子的过程中，发展了这些关系。虽然数名现任和前任巴基斯坦情报官员告诉委员会，他们的机构在 2007 年便不再有这种关系，但几乎所有独立分析家都提供了相反情报，并确认了许多联系的持续性质。

218. 布托女士本人之所以担心基地组织和其他好战分子对她的威胁，部分原因是她知道他们同曾经与三军情报局合作或是其帮手的人的联系。她担心，当局会动用这些关系，利用伊斯兰激进分子伤害她，同时掩盖自己在任何袭击中的作用。这就是她在 10 月 16 日给穆沙拉夫将军的信中指控 Hamid Gul 中将（退役）和 Ejaz Shah 准将（退役）的依据。Gul 是齐亚·哈克手下的军事情报局局长，后来在布托女士于 1988-90 年任总理期间是三军情报局局长。虽然他已经退休，但布托女士认为，他仍保持过去与好战圣战分子的密切关系。Ejaz Shah 准将于 2007 年任情报局局长，曾任三军情报局官员，是穆沙拉夫将军的核心集团成员。当 Daniel Pearl 谋杀案的主要被告 Omar Saeed Sheikh 在 2002 年被逼得走投无路时，要求向 Shah 准将自首。一些人认为，这是因为 Shah 准将据报与 Sheikh 先生有情报关系；Shah 准将强烈否认这种关系，并告诉委员会，自首是通过其家乡社区内的家庭关系协助促成。

219. 布托女士和其他人特别关注的好战分子包括极端主义伊斯兰圣战运动的创始人之一 Qari Saifullah Akhtar。布托女士指控此人在其第二届政府期间参与了 1995 年针对她的未遂政变。布托女士结束流亡回国时住在巴基斯坦的 Akhtar 先生据报是三军情报局与阿富汗塔利班政权的主要联系之一，据信在那段时间与住在阿富汗的本·拉丹先生培育了关系。布托女士认为 Akhtar 先生与 2007 年 10 月针对她的卡拉奇袭击有关。一度是 Akhtar 先生副手的 Ilyas Kashmiri（他在阿富

汗和克什米尔战争期间与巴基斯坦军方有联系)曾是本·拉丹先生副手埃曼·扎瓦希里的高级助理。

220. 正是情报机构和好战分子之间的这种联系和关系,让布托女士和许多其他人极为担忧,他们认为当局可以动用这些关系来伤害她。由于其隐蔽性质,在袭击她的事件中的任何这种关系都难以发现或证实。

221. 布托女士还作为穆沙拉夫将军的一个潜在威胁出现。她先是返回巴基斯坦参加竞选,然后又集中注意选举舞弊的可能性,最后在数周戒严期间开展直接反对军事独裁的竞选活动,从而日益挑战穆沙拉夫继续掌权的计划。一些人认为,穆沙拉夫对布托女士在同他进行谈判后如此激烈地批评他及其政权感到越来越生气。同样,穆沙拉夫将军的盟友穆盟-奎派也受到布托女士的威胁,因为如果人民党在选举中获胜,使之丧失议会中的多数党地位,他们的损失最大。

222. 布托女士遇刺前在巴基斯坦竞选的过程中形成了以下看法:穆沙拉夫将军是对她的安全的主要威胁。在她看来,穆沙拉夫政府没有提供她由于受到威胁和作为前总理而应当得到的安保。她在给其在美国的顾问 Mark Siegel 先生的一封电子邮件中强调了她的安全担忧,说:“穆沙拉夫及其奴才们让我感到不安全。”

223. 委员会认为,对两次袭击布托女士——第一次在卡拉奇,然后是在拉瓦尔品第使她遇害的那次——的刑事调查必须包括集中注意那些不仅在直接行动层次上,而且在构想、策划和资助方面可能参与了的人。在这方面,主管当局应追查所有线索,并探讨这方面的一切合理假设,包括那些构成实权派组成部分的人的可能参与。

关于罪责的其他假设

224. 布托女士遇刺引起了许多有关可能的罪犯的假设,其中包括其他国家的政府及布托家人、亲密助手和安保助手。大多数假设没有断言有证据依据。一些假设只是要指明那些据信以某种方式得益于布托女士死亡的人,包括那些最接近她的人。这些假设顽固持续,几乎完全是因为政府当局当时重大失误,没有进行严格和健全的调查。委员会没有必要逐个讨论这么多理论中的每一条理论。只要指出适当的对策是进行一次不受限制的刑事调查,即切实着手查明真相,便足够了。迄今这种调查一直受到阻扰。

B. 责任

巴基斯坦当局提供的安保

225. 巴基斯坦政府没有负起保护布托女士的责任。布托女士是前总理和主要政治候选人,生命又面临可信威胁,这些都应引起有效的安保对策。

226. 没有保卫布托女士的总体联邦安全计划。由于巴基斯坦警察组织的联邦性质，难以制订一项统一的高级联邦安保方案，但这并不解除联邦政府的责任。

227. 在布托女士的情况下，省级警方没有接到内政部为保护其他前总理发出的那种安保指示。结果，视省级和地方警方的能力和动机而定，在每次选举集会为她采取的保护措施都不一样。此外，警方安保计划的效力在很大程度上依靠人民党提供的补充安保。没有在竞选活动之间为布托女士提供保护的总体安全计划。

228. 当局为布托女士提供的安保装备是不够的，提供的装备往往不起作用。

229. 巴基斯坦当局查明了对布托女士的威胁，并力劝她不要返回巴基斯坦。没有什么迹象表明，当局作出了消除这些威胁的努力。鉴于政府查明的威胁的严重性，以及发出这些威胁的危险个人和机构，对布托女士面临的危险的联邦反应极为欠缺。联邦当局没有对她的安全承担有效责任，只是将威胁警告转告布托女士和省级主管部门，并同意任命 Imtiaz 少校担任当局和人民党之间的联络人。

230. 任命 Imtiaz 少校为当局和布托女士之间的联络人证明是不够的。联邦和地方当局很少为 Imtiaz 少校提供支持。Imtiaz 少校由于大部分时间和布托女士一起旅行，无法与联邦或地方当局有效合作，提前规划安保安排，或从它们那里获得足够情报。Imtiaz 少校的任命给人留下联邦支持的印象，但这一个任命并没有起作用。

231. 2007 年 12 月 27 日，旁遮普省警方在利亚卡特公园为布托女士采取的安全措施是无效、不够和被动的。如果有适当的安保措施，她的遇刺事件本来可以避免。安全计划是不适当的，没有什么证据表明，计划甚至实施了。计划要求部署 1 371 名警察，但委员会不相信实际部署的警察人数接近这个数字。警方的表现表明缺乏认真的意图，没有来自高层的领导，警察队伍的献身精神不足。

232. 当布托女士离开集会时，警方没有控制利亚卡特公园外和离开公园的人群。结果，人群得以包围她的汽车，使之减速。录像片段和照片显示当时在场的警察很少。布托女士迟迟无法离开现场，是因为人群阻挡她的汽车。本来应该为布托女士的汽车采取“围绕式”安全措施的精锐警察部队没有立即赶到。警方有责任确保快速顺利地离开，而且如果主要路线阻塞，可以利用备选路线。唯一一条备选路线被停着的警车堵塞，是不可原谅的。警方没有在利亚卡特路开道，允许迅速离开集会，是一个严重失误。

233. 没有制订袭击事件应急计划。袭击发生后随即出现混乱。她的汽车没有警车护送，以便很快将她送到医院。不寻常的是，她的汽车被孤零零地困在 Murre 路上，直到 Sherry Rehman 女士的汽车来到把她送往医院。除了她汽车里的人，布托女士无人陪伴，没有警察护送或来自后备防弹车的支持。防弹车本来应该是她的车队的一部分。

234. 与卡拉奇警方为布托女士 2007 年 10 月 18 日抵达卡拉奇提供的安全安排相比，拉瓦尔品第区警方为她提供的安全安排的欠缺更加明显。布托女士返回巴基斯坦的事件显然比拉瓦尔品第公众集会更引人注目。不过，这种差异无法说明安全安排方面的根本性差异。与拉瓦尔品第区警方不同，卡拉奇警方与人民党召开了一系列会议，以合作制订安保安排。卡拉奇警方还有一份更连贯一致的书面安保计划，强调同人民党安保人员的协调，并将他们纳入计划。卡拉奇警方制订安保安排的严肃目的也反映在他们为测试安全计划的效力而作出的具体努力之中。这些努力包括在 2007 年 10 月 17 日全面演习安保计划，数千名警察参与了这次活动。

人民党提供的安全

235. 由于布托女士面临的威胁的性质以及认为当局不会充分保护她的看法，人民党不得不制订补充安保安排。

236. 人民党虽然不负责布托女士的安全，但自己提供的安保的特点是无组织和缺乏专业水平。与委员会谈过此问题的每一位人民党高级官员对人民党的安保安排各说不一。尽管 Rehman Malik 先生声称他不是人身安全顾问，但他写给当局的信，以及他与安全和情报机构联络的作用表明，他深入参与了布托女士安保的总体管理。他在袭击后离开拉瓦尔品第现场，使布托女士毁坏的汽车处于孤立状态。Malik 先生和人民党其他高级领导人乘坐的唯一一辆后备车很快离开，是一个严重的安全失误。在驶离袭击现场到达安全地带后，车里的人本应等候，亲眼看着布托女士的车能否安全离开，是否需要一辆后备车。作为后备车，他们的车本应是车队的必要组成部分，不论布托女士的汽车是否受损。

237. Imtiaz 少校在袭击发生后没有发挥领导作用，尽管他正是为此原因被指派到该团队。车里的其他人受袭击惊吓不知所措是可以理解的，但作为车里的主要安保专业人员，人们本期待他在这个关键的时刻发挥领导作用。

刑事调查

238. 对卡拉奇或拉瓦尔品第的袭击事件，都没有进行有效或积极的刑事调查。就有效警察工作的基本原则而言，这是令人费解的，且有悖于相关当局的法律责任。

239. 虽然据称部署了多达 1 371 名警察，没有证据表明，在布托女士遇刺后，拉瓦尔品第警方曾试图封锁犯罪现场。令人无法接受的是，在袭击发生后一小时四十分钟内即决定使用消防水龙冲洗犯罪现场，据说是因为民众骚乱和为了防止暴乱，这么做实际上销毁了证据。由于这样的破坏，除业已收集到的极少量证据外，想收集更多的 DNA 证据即使不是不可能，也极为困难。如此大量的证据损失给犯罪现场造成无法弥补的损害。警方收集到 23 件证据，而对于此类袭击，通常能收集到数千件证据。

240. 委员会不相信，冲洗现场是市警察局长 Saud Aziz 单独做出的决定。这次袭击的意义极为重大，袭击对象对巴基斯坦社会极为重要，仅在 Saud Aziz 局长的级别无法做出这样的决定。消息来源告诉委员会，Saud Aziz 局长在医院的时候不停地拿手机通话。委员会认为，Saud Aziz 局长没有充分解释谁在那段时间给他打了电话。其他消息来源提供了关于情报机构干预本案的可靠信息。不管谁负责做出这一决定，不管为什么理由，其行为方式违反了最基本的警察标准，也妨碍对刺杀进行适当调查。

241. 对其他重要证据的处理，最重要的是没有保存布托女士乘坐的车辆以及其他车辆，以便进行技术检验，使重要证据无法得到收集。

242. 没有进行尸体解剖给调查造成严重损害。由于缺乏尸体解剖确定的明确死亡原因，政府在公众中的公信力受到严重影响，也使人们纷纷猜测布托女士的死亡原因。在此，市警察局长 Saud Aziz 再一次表现出他似乎能够妨碍对犯罪进行有效调查。同样，他这样级别的警官不太可能单独做出如此重大且最终产生破坏结果的决定，并行使这样的权力。Saud Aziz 局长坚持说，他没有拒绝任何对尸体进行解剖的请求。

243. 2007 年 12 月 28 日，即暗杀发生后的第二天，也是联合调查队成立的那一天，召开了政府的新闻发布会，这次发布会损害了调查，削弱了公众的信心。这个问题尤其严重，因为巴基斯坦由军人政府领导，在这个社会中军队拥有重大、广泛的权力。委员会的结论是，召开新闻发布会的决定是穆沙拉夫将军做出的。

244. 除袭击发生后头几天的工作外，联合调查队的调查可以用无所作为来形容。

245. 联合调查队成员——尤其是联邦调查局成员——最初采取了行动，但它随后几乎完全依赖从情报机构得到的情报，没有进行后续的警方调查。调查队成员没有进行最基本的警方调查程序，例如约谈布托女士车中的乘客。即便这些人及巴基斯坦人民党内的其他人不愿与当局合作，但巴基斯坦警方有办法传唤他们，令人吃惊的是，虽然这一罪行很严重，警方却没有这样做。

246. 调查卡拉奇袭击事件的卡拉奇警方官员和联合调查队内调查刺杀事件的拉瓦尔品第警察官员之间基本没有进行沟通。尽管在这些相互联系的复杂案件中，需要进行充分沟通与合作，两起案件的警方调查缺乏联系。

247. 委员会关注的是，委员会的存在使负责调查的当局放慢了自己的调查活动。例如，现政府于 2008 年 4 月就职，到 2009 年 10 月才开始进行进一步调查。委员会确定布托女士遇刺事实与案情的努力无法取代有效的官方刑事调查。这些活动应同时进行。布托女士遇害已有两年多时间。在这段时期内，大部分时间是布托女士的政党——巴基斯坦人民党——领导的政府执政，它却到 2009 年 10 月才开始进一步调查，即重新启动停滞不前的官方调查。委员会对此感到惊讶。

情报机构的作用¹⁰

248. 数名与委员会交谈的了解情况的可信人士提到，在巴基斯坦社会中，情报机构的影响和控制无处不在，而且行动隐秘。在本次调查中，委员会发现这一点得到大量证实，不仅执法事务如此，而且在 2007 年该国政治生活的各个方面亦是如此。

249. 尤其应指出的是，情报机构大量参与刑事调查。虽然在通常情况下，尤其在调查恐怖主义案件的时候，需要情报机构向警方调查部门提供大量协助，但在调查布托女士遇刺一案中，情报部门的作用远远超出了协助的角色，造成执法机构退居从属地位。

250. 情报机构——尤其是三军情报局——对卡拉奇袭击事件和拉瓦尔品第刺杀事件都进行了并行调查。一名直接了解情况的前情报官员告诉委员会，三军情报局对卡拉奇袭击事件开展了自己的调查，并成功拘押了四名向袭击提供后勤支持的人。在委员会就卡拉奇袭击事件约谈过的警察或其他文职官员中，无一人报告知晓这些拘押。同一消息来源还告诉委员会，12 月 27 日在利亚卡特公园布托女士集会现场的三军情报局特工是首先得到布托女士车辆的人，他们在袭击发生后对车辆拍摄了照片，并采取了其他行动。一位非常著名且直接了解情况的前政府官员告诉委员会，实际上是三军情报局负责调查布托女士的遇刺事件。其他人也坚称，情报局曾经并继续在调查中发挥重大作用。

251. 调查布托女士遇刺事件的联合调查队成员几乎完全承认，他们最重要的信息，包括确认、逮捕现在被收押的嫌疑犯所依赖的信息，几乎全部来自于情报机构。委员会确信情况的确如此，因为几乎没有迹象显示，联合调查队在这些情报机构设定的框架外，考虑了其他假设、追踪了其他线索或形成了自己的证据。

252. 数位高级执法人员向委员会表示，他们对用于建设调查能力——尤其是调查恐怖主义案件能力——的资源流向情报机构，而警方的资源和能力滞后感到关注。的确，在几次暗杀穆沙拉夫将军未遂事件发生后，三军情报局的能力得到加强，它可以更加有效地进行此类调查。这一趋势造成这些机构的职能出现扭曲和不平衡，也给建设民主法制的未来带来了挑战。

253. 鉴于情报机构与一些从事极端主义暴力行为的伊斯兰极端团体之间存在历史联系，这种联系或许仍然存在，在调查这些团体可能进行的犯罪时，情报机构可能受到影响。

¹⁰ 巴基斯坦有三个主要情报机构。情报局是主要的民事情报机构，重点关注国内情报，然而，它向总理而不是内政部长报告，并且通常由一名高级军官领导。军事情报局是军队的专业情报部门，向陆军参谋长报告。三军情报局除本身有更高的自主能力外，还可以利用三军的情报能力，它被认为是三个情报机构中最重要机构，它名义上向总理报告，但一般它的实际做法是向陆军参谋长报告。

254. 监听当然可以成为获取情报和执法的合法工具。然而，在确定用来证明巴伊图拉·马哈苏德卷入布托女士遇刺事件的电话截取内容的出处与真实性的工作中，委员会得到可靠消息，指出三军情报局和情报局不仅对恐怖主义嫌疑人和其他罪犯，而且对政界人士、政府官员、记者和社会活动家实施了系统性监听。这些监听活动没有得到司法当局的授权和监督，也不符合民主社会中此类机构的运作方式。

255. 委员会发现，情报机构除参与刑事调查外，还广泛出现在 2007 年动荡事件的数个关键领域，这些事件在形成布托女士返回巴基斯坦的情况和局势中发挥了重要作用。这种普遍存在有时不免使人怀疑其他机构是否能够充分、独立地履行自己的任务和职能。

256. 选举进程就是一个这样的领域。有大量文件证明，在过去的选举中，情报机构——特别是三军情报局——参与影响选举结果，一名前高级情报官员也向委员会证实了这一点。布托女士对此表示关注，据报道，她曾要求穆沙拉夫将军遏制三军情报局对选举的干预，作为保证自由、公正选举的一部分。布托女士 7 月在阿布扎比与穆沙拉夫将军会晤，第二天，她的一名助手被秘密派往伊斯兰堡，代表她审查受聘编写新选举名单的公司的的工作，Kayani 将军及三军情报局其他人员为这位助手为此目的进行的实地访问直接提供了便利。那位前高级情报官员也解释说，2007 年，三军情报局保证不进行操纵活动。虽然根据各方面信息，在巴基斯坦最近的历史上，2008 年选举是“最公平”的，但依照宪法，捍卫选举进程是巴基斯坦选举委员会的责任。

257. 关于情报机构核心职能更多的例子包括，三军情报局通过其最高领导人，直接、深入地参与穆沙拉夫将军与布托女士之间各个阶段的政治谈判，以及所有情报机构在解雇首席大法官、影响法院组成的活动中发挥作用。

258. 情报机构在不同领域的普遍参与是一个公开的秘密，这种状况破坏了法治，扭曲了民政与军事部门间的关系，并削弱了一些政治和执法机构。同时加深了公众对这些机构广泛的不信任，也助长了依赖相互矛盾的阴谋理论而兴盛起来的含混的政治文化。

四. 主要调查结果

259. 委员会得出如下调查结果：

1. 在流亡九年后，前总理莫赫塔马·贝娜齐尔·布托于 2007 年 10 月 18 日返回巴基斯坦，那一年里暴乱尤为严重，伊斯兰极端分子和政府实施的暴力行动激增。在与佩尔韦兹·穆沙拉夫将军达成脆弱且无最终结果的政治协议的情况下，布托女士返回了巴基斯坦，这是联合王国和美国政府鼓励并协助的进程的一部分。虽然两人的讨论包括最终权力分享安排这一问题，但他

们从未商定最后的条件。事实上，委员会没有得到令人信服的证据，表明截至布托女士遇刺时，她或穆沙拉夫将军认为自己仍需要对方的支持来实现最终的政治目标。

2. 布托女士于 2007 年 12 月 27 日遇害，当时，一名十五岁半的自杀炸弹手在她离开利亚卡特公园人民党集会活动时，在她的车辆附近引爆了身上的爆炸物。没有人认为这名男孩是单独行动的。首先在保护布托女士方面，其次在全力调查谋害她的所有凶手(不仅是执行袭击的人，还有酝酿、策划和提供资金的人)方面，一系列政府官员严重失职。

3. 在布托女士遇刺当天，负责布托女士安全的责任由联邦政府、旁遮普省政府以及拉瓦尔品第县警察局承担。但这些实体中没有一个采取了必要措施，来应对它们知晓布托女士面临的严峻、急迫的新的安全风险。

4. 穆沙拉夫将军领导的联邦政府虽然完全了解并追踪到对布托女士安全的严重威胁，但只是将这些威胁传达给布托女士和旁遮普省当局，并没有积极采取措施，消除威胁或确保提供足以应对威胁的安保措施。联邦政府没有履行为布托女士返回巴基斯坦提供有效保护的首要责任。

5. 联邦政府没有为布托女士拟定一个综合的安保计划，而是依靠旁遮普省当局，却未向这些机构发布必要指示。尤其无法推脱的是，联邦政府 2007 年 10 月 22 日曾下令为属于支持穆沙拉夫将军的主要政党的两位前总理提供严格、具体的安保措施，但它未指示省当局为布托女士提供同样的安保措施。鉴于仅在三天前，曾发生试图谋害布托女士的严重事件，而且三军情报局追踪到针对她的具体威胁，这种差别对待令人深感不安。

6. 拉瓦尔品第县警察局若是采取了充分的安保措施，布托女士 2007 年 12 月 27 日的遇刺事件本可避免。拉瓦尔品第县警察局为布托女士提供的安保安排是无效和不充分的。警方的安保计划，按其书面内容，存在缺陷，其中没有充分重视对布托女士的保护，而是将重点放在部署控制人群的警力。安保计划的许多方面没有得到执行。尽管这一计划要求部署 1 371 名警察，实际部署的警力没有接近这一人数。其他失职之处包括：警察与人民党的安保人员之间缺乏协调；警方的护卫部门没有按照任务要求，保护布托女士的车辆；停泊的警车堵住了紧急通道；以及在疏散人群以便布托女士的车辆在离开利亚卡特公园时有一条安全通道方面，警方采取的步骤非常不充分。在前期规划、问责以及指挥与控制方面，警员个人和警方领导人员的表现都很糟糕。

7. 人民党的额外安保安排缺乏领导，不充分、且没有得到良好执行。委员会认可人民党支持者个人的英勇行为，他们许多人为保护布托女士献出了生命。然而，作为布托女士车队中至关重要组成部分的后备车辆，即具有防弹

功能的奔驰车不负责任、仓促地离开现场，让布托女士留在严重受损、无法送她去医院的车辆上，处境危险。

8. 拉瓦尔品第县警察局在布托女士刚遇刺后的行为和不行为，包括用冲洗犯罪现场以及未收集和保存证据，给调查带来了不可弥补的损失。在一起本应产生数千件证据的案件中，收集到 23 件证据显然是不够的。当局审查这些行为的一个事例，即旁遮普调查冲洗犯罪现场的委员会是在掩盖事实。在爆炸发生后如此短暂的时间内冲洗现场，这不仅仅是能力不足的问题，应由相关当局来决定这一行为是否构成刑事责任。此外，市警察局长 Saud Aziz 妨碍联合调查队一些人员进行现场调查，这一状况一直延续到暗杀发生整整两天后。旁遮普省当局未能用其他方式，有效审查拉瓦尔品第警方官员的严重失职并对他们进行适当处理，这构成旁遮普官员在更大范围内对问题进行掩盖。

9. Saud Aziz 局长蓄意阻止对布托女士进行尸检，造成无法最终确定她的死亡原因。Saud Aziz 局长如果期望扎尔达里先生在到达巴基斯坦查克拉拉空军基地后会允许进行尸体解剖，那显然是太不现实了，因为那时他妻子已经死亡近 7 小时，且其遗骸已入殓并被送往机场。尸体解剖应早在扎尔达里先生到达前在拉瓦尔品第总医院进行。

10. 委员会相信，无论是决定冲洗犯罪现场，还是阻碍尸检，拉瓦尔品第市警察局长 Saud Aziz 都不是独立于上级部门单独行动的。

11. 2007 年 12 月 28 日，即刺杀事件后第二天，Cheema 准将举行了政府新闻发布会，这是穆沙拉夫将军命令举行的。在没有启动任何适当调查之前，政府就声称，布托女士的死亡原因是，她的头部撞在自己车辆安全顶窗的推杆上，并声称巴伊图拉·马哈苏德和基地组织要对人体炸弹负责。这一行为先发制人，影响并妨碍了其后的调查。

12. 要明确确定布托女士死亡的原因和方式，需要进行尸体解剖。委员会没有发现显示布托女士遭受枪伤的新证据。相反，一名在刺杀事件后很快公开声称看到枪伤迹象的人民党高级官员，向委员会承认她并非直接了解是否有枪伤。

13. 布托女士在巴基斯坦面临来自数个来源的严重威胁，其中包括基地组织、塔利班和当地的圣战组织，可能还有巴基斯坦实权派中的某些人。尽管存在这些威胁，对她遇刺事件的调查着重于追查据称与巴伊图拉·马哈苏德有联系的低级人员。令委员会感到不安的是，对巴伊图拉·马哈苏德本人、基地组织以及任何可能参与、支持或以其他方式直接或间接卷入刺杀事件规划或执行行动的个人或组织，几乎没有进行调查。调查人员也拒绝考虑实权

派人士参与的可能性，包括布托女士在 2007 年 10 月 16 日给穆沙拉夫将军的信中确认威胁她的三个人。

14. 在旁遮普省二级总监 Abdul Majeed 领导的联合调查队的调查中，委员会发现有其他重大缺陷。调查缺乏方向、效果不佳且没有致力于查明所有犯罪者并将他们绳之以法。这种耽误进一步妨碍了证据收集。尽管有迹象表明，卡拉奇和拉瓦尔品第袭击事件之间有联系，但负责这两个案件的调查人员之间几乎没有进行沟通。

15. 调查受到情报机构和其他政府官员的严重干扰，妨碍了不受限制地查明真相。尽管包括三军情报局在内的情报机构向委员会解释说，它们没有进行刑事调查的任务，但这些机构出现在警察调查的关键阶段，包括在犯罪现场收集证据和对布托女士的车辆进行法证检查，扮演了警察不愿意向委员会透露的角色。

16. 更重要的是，三军情报局进行了并行调查，收集证据并拘押嫌疑犯。这些并行调查收集到的证据被有选择性地与警方分享。警方调查人员拥有的一点线索都是情报机构提供的。然而，大部分情报并没有与警方分享。事实上，卡拉奇和拉瓦尔品第案件的调查人员都不了解三军情报机构掌握的针对布托女士的恐怖小组的有关情报，也不了解三军情报局曾在 2007 年 10 月底拘留了四名与卡拉奇袭击有关的人员。

17. 更广泛地说，委员会调查的每一个方面都得到可信资料，表明三军情报局、军事情报局和情报局这些情报机构采取了政治性的秘密行动。在委员会处理的几乎所有问题中，情报机构的作用无处不在，包括它们在关于布托女士返回巴基斯坦的政治谈判和选举中的核心作用。

18. 委员会认为，在大多数情况下，警察和其他官员是故意未对布托女士遇刺事件做出有效反应。在其他情况下，造成这种失职是因为，许多官员对情报部门参与的程度心中无数。部分出于对情报机构参与的担心，这些官员无法确定，他们应在多大程度上大力开展作为专业人员他们知道应该采取的行动。

五. 结论意见

260. 至关重要的是，应将暗杀贝娜齐尔·布托的凶手绳之以法。巴基斯坦当局应确保充分授权进一步调查布托女士遇刺事件并为此提供充足资源，同时确保在各级不受阻碍地迅速全面开展调查。

261. 委员会发现，巴基斯坦警方对布托女士遇刺事件的调查工作存在严重缺陷，缺乏独立性和查明真相而无论这一真相可能带来什么结果的政治意愿。巴基

斯坦当局应考虑进行独立审查，以确定责任，并使严重不称职的个人对其行为或不作为承担责任。

262. 委员会发现，对布托女士的安保安排极不充分且严重无效。在这方面，巴基斯坦当局也应考虑进行独立审查，以确定责任，并追究严重失职者的责任。此外，巴基斯坦政府不妨考虑审查其对所有需要最高级别安全保障的人员的安保安排，并考虑采取措施，指派联邦一级的一个办公室负责与地方警察一道执行现行规定和标准作业程序，并对此接受问责。

263. 鉴于参与本报告所述事件的许多警官的表现和行为存在严重缺陷，委员会认为，巴基斯坦政府适宜考虑依照《世界人权宣言》所载的以民主方式维持治安和在保护个人权利的问责制结构下开展工作的原则，采取警察改革措施。

264. 与其他所有国家一样，巴基斯坦需要强大和有效的情报机构。但是，情报机构在巴基斯坦人的生活中享有自主权，它们无孔不入，行事秘密，这引发了本报告所述的许多问题、疏漏和犯罪行为。政治化情报机构的行动破坏了民主治理。除了据报最近采取的制止情报机构参与政治事务的步骤外，如能根据这一领域的国际最佳作法全面审查情报机构，则可大大加强巴基斯坦的民主法治。

265. 贝娜齐尔·布托遇刺事件是在实施政治暴力而不受惩罚的历史背景下发生的。为解决这一问题，巴基斯坦应考虑建立一个过渡性的、完全独立的真相与和解委员会，调查近年来发生的政治谋杀、失踪和恐怖事件，并向政治暗杀和恐怖活动的受害者提供物质和道义赔偿。联合国保护和促进人权以打击有罪不罚的原则可为这一委员会提供指导方针。

266. 贝娜齐尔·布托遇刺对巴基斯坦人民的打击以及她的国家所遭受的损失，怎么强调都不过分。巴基斯坦人向委员会就这些事件做了种种描述，称其令人万分震惊和痛苦，造成的损失无法估量。而巴基斯坦政治犯罪不受惩罚的一贯模式使这一切雪上加霜。委员会希望，本报告能帮助了解这一令人发指的罪行背后的真相，支持采取步骤结束有罪不罚现象。要实现这一目标，完全有赖于主管当局。

2010年4月15日，纽约

哈罗德·穆尼奥斯·巴伦苏埃拉(签名)

马祖基·达鲁斯曼(签名)

彼得·菲茨杰拉德(签名)

附文

2009 年 2 月 2 日秘书长给安全理事会主席的信 *

谨告知你，我收到巴基斯坦政府的一项请求，涉及成立一个国际委员会，调查 2007 年 12 月 27 日巴基斯坦前总理莫赫塔马·贝娜齐尔·布托遇刺事件。我意识到巴基斯坦决心查明真相，并作出努力，以将这项恐怖主义行为的所有资助者、实施者、组织者、支持者和策划者绳之以法，追究其责任。

收到巴基斯坦政府上述请求后，经与巴基斯坦当局以及安全理事会成员广泛讨论，一致认为该国际委员会应属于实况调查性质，其任务是确定前总理莫赫塔马·贝娜齐尔·布托遇刺事件的基本事实和具体案情。

为此，我同意巴基斯坦的请求，打算成立一个三人调查委员会。

随函附上拟议中的委员会的职权范围草案(见附件)。你将注意到，该委员会的任期有限(最长六个月)，而且不会延展任期以进行刑事调查。依然由巴基斯坦政府负责确定暗杀事件实施者的刑事责任。巴基斯坦当局将与国际委员会充分合作，并为其提供进行独立调查所需各种特权、豁免和便利，特别包括允许其自由接触所有相关信息来源。国际委员会可请求第三国给予合作，以收集与该案有关材料或者信息。我指望会员国对这种请求给予充分合作。

国际委员会将由三位具备适当经验且享有正直、公允名声的知名人士组成。该委员会的人员构成方式将使其能够有效地履行职责。如果安全理事会支持成立该国际委员会，将视情况派小型安全和技术考察团前往巴基斯坦及其他地点，并根据考察结果来确定国际委员会的后勤、财务、安保及人力资源需求方面的具体细节。

国际委员会的经费来自会员国的自愿捐款。巴基斯坦主动提出为一个适当的联合国信托基金提供“种子资金”，以帮助尽早部署安全和技术评估团。秘书处就巴基斯坦方面应承担的工作的规模和性质问题与巴基斯坦当局进行了讨论，同时考虑到保持委员会的独立与公允性的重要性。

在我收到足以支付国际委员会全部工作所需经费的自愿捐款后，将立即就委员会开始运作的日期作出决定。

潘基文(签名)

* 先前作为 S/2009/67 号文件印发。

附件

调查委员会的职权范围

1. 巴基斯坦政府请秘书长建立一个国际委员会，调查 2007 年 12 月 27 日巴基斯坦前总理莫赫塔马·贝娜齐尔·布托遇刺一案。经与巴基斯坦官员以及安全理事会成员广泛磋商，我决定任命一个三人调查委员会，查明刺杀前总理的基本事实和具体情况。
2. 委员会在进行调查时，应得到巴基斯坦政府的充分合作。政府应满足委员会关于协助收集所需资料和证词的要求，并为其提供必要的便利，使其能够执行任务。政府应特别保证：
 - (a) 委员会在巴基斯坦全境享有行动自由，包括交通便利；
 - (b) 委员会自由出入与其工作有关的所有地方和场所；
 - (c) 委员会自由接触各种信息来源，包括文字材料和物证，自由采访政府和其他机构的代表以及原则上任何个人，只要认为其证词对委员会执行任务来说是必要的；
 - (d) 为委员会人员、文件、房地和其他财产作出适当的安全安排；
 - (e) 保护所有接受委员会调查或向其提供资料的人；不使任何人因接受调查或提供资料而受到骚扰、威胁恐吓、虐待、报复或其他任何不利待遇；
 - (f) 提供委员会进行独立调查所必要的特权、豁免和便利。特别是，委员会成员应享有 1946 年《联合国特权和豁免公约》第六条给予特派专家以及《公约》第五条和第七条给予官员的特权和豁免。
3. 委员会可请求第三国在收集与案件有关材料或信息以及提供专家方面给予合作。为此委员会可寻求巴基斯坦政府的协助。
4. 委员会将由三位具备适当经验且享有正直、公允名声的知名人士组成。小组将由必要的工作人员以及行政、安全和技术人员提供协助。
5. 调查委员会的所在地将由秘书长决定。
6. 委员会将在其开始活动后的六个月内向秘书长提交报告。秘书长将把报告内容告知巴基斯坦政府，并提交给安全理事会供其参考。
7. 委员会将由会员国的自愿捐助供资。将利用一项联合国信托基金接受这种捐助。
8. 委员会将于拟由秘书长确定的日期开始活动，该日期将正式通知巴基斯坦政府。

2009 年 2 月 3 日安全理事会主席给联合国秘书长的信**

谨通知你，已提请安全理事会成员注意你 2009 年 2 月 2 日的信(S/2009/67)。你在信中表示打算同意巴基斯坦政府的请求并就 2007 年 12 月 27 日巴基斯坦前总理莫赫塔马·贝娜齐尔·布托遇刺案成立一个国际委员会。安理会成员赞赏地注意到你在信中表达的意向。我谨代表安全理事会成员证实，你打算按照拟设委员会的职权范围草案，向安全理事会提交委员会的报告，以供参考。

安全理事会主席

高须幸雄(签名)

** 先前作为 S/2009/68 号文件分发。