

獨立監察的第四及第五季度聯合報告

Delphine Allen 等對屋崙(奧克蘭)市等

在
美國地方法院
加州北區

獨立監察小組(IMT)

Rachel Burgess 部長(退休)

Kelli M. Evans 律師

Charles A. Gruber 局長

Christy E. Lopez 律師

2004年12月17日

目錄

	<u>頁數</u>
目錄	i
<u>行政概要</u>	vi
簡介.....	vi
IMT第四及第五季度監察活動	vi
屋崙(奧克蘭)警察局(OPD)成就及關注範圍.....	vii
<u>OPD成就</u>	vii
<u>關注範圍</u>	viii
遵守規定概述	x
<u>遵守政策規定</u>	x
<u>遵守培訓規定</u>	xi
<u>遵守實踐規定</u>	xi
總結.....	xi
I. 簡介.....	1
II. IMT監察活動.....	1
III. OPD成就及關注範圍	2
A. <u>OPD成就</u>	2
1. 承辦管理評估	2
2. 自我鑒定追蹤及管制Oleoresin Capsicum噴霧 (一般稱為 “辣椒噴霧”) 評估.....	3

B.	<u>關注範圍</u>	4
1.	持續無法確實追蹤及詳細報導和解協議培訓	4
2.	未能完成攔截數據表格	6
3.	內部調查質量	7
IV.	<u>遵守規定概述</u>	13
A.	<u>遵守政策規定</u>	16
B.	<u>遵守培訓規定</u>	18
C.	<u>遵守實踐規定</u>	19
V.	<u>詳細遵守規定報告</u>	19
A.	內部事務部(IAD) (Tasks 1-16; S.A. III.)	19
	(不作註解)	
1.	IAD人事變動及資源(Task 1)	20
2.	IAD調查適時標準及遵守規定(Task 2)	21
3.	IAD完整測試(Task 3)	22
4.	IAD投訴管制機製及非官方投訴解決進程(Task 4)	23
5.	IAD投訴程序(Task 5)	24

6.	拒絕接受或查詢市民投訴(Task 6)	25
7.	接收市民投訴方法(Task 7)	26
8.	市民投訴分類(Task 8)	27
9.	投訴市民通訊錄(Task 9)	28
10.	調查程序指南29 市民投訴(Task 10)	29
11.	提供給OPD人事部的市民投訴概要 (Task 11)	29
12.	公開調查員偏見(Task 12)	31
13.	<u>Pitchess</u> 回應文件(Task 13).....	32
14.	調查因訴訟及法律索償而起的違反 <i>規則指南</i> 的檢控(Task 14)	32
15.	覆核調查結果及訓練建議 (Task 15).....	33
16.	支持IAD進程-監督員/管理義務 (Task 16).....	34
B.	監督管制範圍及 統一指揮 (Task 17-23; S.A. IV.).....	35
	(不作註解)	

1.	監督管制範圍及統一指揮 (Task 17).....	35
2.	經監督員審批的實地拘捕(Task 18)	36
3.	統一指揮(Task 19)	37
4.	監督員管制範圍(Task 20)	37
5.	成員,員工及監督員工作表現覆核 (Task 21).....	39
6.	OPD/地方檢察官(DA)聯繫指揮官(Task 22).....	40
7.	指揮人員輪換(Task 23)	42
C.	部隊用途報告(任務24-32; S.A. V.)	42
	(不作註解)	
1.	報告使用武力政策(Task 24).....	42
2.	使用武力調查及報告責任(Task 25)	44
3.	使用武力覆核委員會(UFRB)(Task 26)	44
4.	Oleoresin Capsicum(一般稱為“辣椒噴霧”)日誌及出借程序 (Task 27)	45
5.	使用武力-對罪犯濫用職權調查(Task 28).....	46

6.	IAD調查優先權(Task 29).....	47
7.	開槍覆核委員會(Task 30)	47
8.	涉及警員槍擊調查(Task 31).....	48
9.	使用手提攝影機(Task 32)	49
D.	報告程序(Tasks 33-39; S.A. VI.).....	50
	(不作註解)	
1.	濫用職權(Task 33)	50
2.	車輛攔截,實地調查及拘留(Task 34)	51
3.	使用武力報告-證人身份辨認(Task 35)	53
4.	運送被拘留人士及市民程序(Task 36).....	53
5.	內部調查-報復證人 (Task 37)	54
6.	市民簽署警察表格(Task 38).....	56
7.	人事拘捕,起訴及/或發出民事或行政進程(Task 39).....	57
E.	人事資料管理系統(PIMS)	
	(Tasks 40-41; S.A. VII.)	58
	(不作註解)	
1.	人事資料管理系統(PIMS) - 目的(Task 40)	58

2.	使用人事資料管理系統(PIMS) (Task 41)	59
F.	實地培訓計劃 (Task 42; S.A. VIII.)	59
	(不作註解)	
1.	實地培訓計劃(Task 42)	59
G.	學院及服務培訓(Task 43; S.A. IX.)	60
	(不作註解)	
1.	學院及服務培訓(Task 43)	61
H.	人事實踐(Tasks 44-46; S.A. X.)	61
	(不作註解)	
1.	工作表現鑒定政策(Task 44)	62
2.	一貫訓練政策(Task 45)	65
3.	晉升機會 (Task 46)	66
I.	維護社區治安(Task 47; S.A. XI.)	67
	(不作註解)	
1.	維護社區治安計劃(Task 47)	67
J.	部門管理及年度管理報告 (Task 48; S.A. XII.)	69
	(不作註解)	
1.	部門管理及年度管理報告	

	(Task 48).....	69
K.	獨立監察選擇及報酬	
	(Task 49; S.A. XIII.)	70
	(不作註解)	
1.	獨立監察選擇及報酬(Task 49)	70
L.	遵守規定單位(Tasks 50-51; S.A. XIV.)	70
	(不作註解)	
1.	遵守規定單位聯繫政策(Task 50).....	71
2.	遵守規定審計及完整測試(Task 51)	71
VI.	總結	72

行政概要

簡介

2003年1月22日,屋崙(奧克蘭)市(市政府)及屋崙(奧克蘭)警察局(OPD)提出一份商議和解協議書(和解協議),解決有關警員濫用職權 *Delphine Allen* 等對屋崙(奧克蘭)市等的指控的民事訴訟。2003年8月28日, Thelton Henderson法官同意委派 Rachel Burgess, Kelli Evans, Charles Gruber及Christy Lopez擔任獨立監察小組(IMT)。此報告是IMT第四及第五季度聯合報告並記載OPD從2004年4月16日到10月15日遵守和解協議規定的狀況。

IMT第四及第五季度監察活動

IMT在報告期間舉辦多項在工作地點及以外的監察活動。在一系列訪問屋崙(奧克蘭)活動期間,IMT在其它活動中參加與OPD警員“一同乘搭”活動;出席使用武力及開槍覆核委員會會議;觀察培訓課程;覆核及分析OPD文件及檔案,包括調查及工作表現鑒定;觀察與人事資料管理系統(PIMS)相關的軟件程式示範;出席市民警察覆核委員會(CPRB)聽證會;並參加和解協議要求的每月會議。

IMT在工作地點與OPD的培訓,通訊及內部事務部會面;個別OPD警員;警員協會;民事經理及員工;指揮官,包括小隊長,副隊長,隊長及代理局長;以及Richard Word局長。另外,IMT會見其它各個資助團體,包括:屋崙(奧克蘭)警察協會;屋崙(奧克蘭)社區成員及團體包括全國促進有色人種協會(NAACP),灣區PoliceWatch, PUEBLO及街坊犯罪防範委員會;市長;市議會成員;市政府檢察官辦公室;公眾辯護律師(Public Defender);及CPRB。

報告期間,IMT還用大量時間在工作地點以外投身監察工作。先前報告期間,

大部份時間用在覆核與和解協議有關資料,包括: 草稿發行; 管理級別聯繫(MLL)報告; Oleoresin Capsicum (OC)噴霧(一般稱作“辣椒噴霧”)追蹤報告; 開槍報告; 內部事務調查檔案; OPD審計; 及由警員與市民團體提供的資料。除在工作地點以外覆核這些文件外, IMT還參加電話會議與OPD警員, 指揮官及經理討論政策發展, 培訓及其它遵守規定問題。

此報告期間, IMT已覆核OPD在下列範圍的實踐: 監督員管制範圍(Task 20); OPD/地方檢察官(DA)聯繫指揮官(Task 22); 車輛攔截,實地調查及拘留(Task 34); 及人事實踐(Task 44)。每項覆核結果可在下列討論的各個任務最新資料中找到。OPD在每個範圍都取得某些進展,但Task 22除外,因其實踐尚未遵守和解協議規定。

OPD成就及關注範圍

OPD成就

OPD在第四及第五季度聯合報告期間取得數個顯著成就。成就概要如下:

- **承辦管理評估**

報告期間, 察長辦公室(OIG)審計及調查單位對其轄下現場指揮處理局(BFO)實施一項洞察管理風險評估。和解協議沒有規定必須作此評估, 然而卻被OPD承辦用作收集各種重要資料,助其實行和解協議。OPD承辦評估證明優先興趣及承諾改革是成功實行和解協議必要條件。評估期間收集的資料包括關於支持和解協議,有關實行評估系統及管制,及可能影響實行評估的障礙。

作為其管理評估的一部分, OIG為集中處理議題確定而發表許多詳細及思考週詳的建議。所有建議用意是改善部門及加強OPD儘早符合和解協議目標的可能性。OIG於2004年7月9日發表一份全面報告陳述其調查結果及建議。不幸地, 不管確認

的需要,只有少數建議被實行。IMT考驗OPD,要求他們顯示與製作評估時同樣優先興趣及承諾,實行必須的議案令和解協議可以真正執行。

- **自我鑒定追蹤及管制Oleoresin Capsicum噴霧 (一般稱為“辣椒噴霧”) 評估**

如我們先前報告,警察局在其服務社區中獲得信任及尊重的一個重要因素是其自我鑒定及有效回應不正當運用警力行為。開發此能力的警察局獲得更多社區配合及改善警員士氣的益處。他們也頻頻在訴訟花費得到縮減的益處,有時幅度也相當可觀。因而,IMT稱讚OPD最近的自我鑒定追蹤及管制Oleoresin Capsicum噴霧 (一般稱為“辣椒噴霧”) 評估。

OPD開發一項政策名為特別指令8061,選定OPD轄下物業及證據單位(PEU)負責分發及追蹤警員使用的OC噴霧罐。儘管有明確政策,OPD轄下監察長辦公室(OIG)最近一份審計報告書顯示出OPD其OC噴霧追蹤的重大漏洞。審計報告書包括一系列具體及合理建議以確保該部門作為一個整體遵守和解協議規定的OC追蹤系統。

關注範圍

- **持續無法確實追蹤及詳細報導和解協議培訓**

第三季度報告,IMT對有關OPD實施及完成新和解協議政策的必須培訓課程進展表示關注。們對有關OPD說明文件的可靠性及其提供的培訓追蹤特別關注。如我們先前解釋,為達到遵守和解協議規定,OPD必須為警員提供實行新政策及程序培訓。然而,OPD未為IMT提供一份充份可靠並遍及整個部門的培訓數據,令我們可以知道該部門遵守規定的情況。

OPD用適時方式製作規定數據時遇到困難,一旦完成製作,數據會有一定數量的減少。培訓部面對幾個有關追蹤和解協議培訓的技術障礙。然而,這些考驗不足以解釋或證明該部門持續未能實行一個系統令其可以在遍及整個部門的基礎上確實追蹤培訓情況。

部份單位,指揮官及經理難能可貴地領導,認真執行其培訓義務及構思更多可靠追蹤方法。IMT特別對現場指揮處理局(BFO)及服務處轄下通訊部的工作成果留下深刻印象。BFO及通訊部對有關和解協議培訓的處理方式及態度與OPD其他部門形成鮮明對比,包括某些調查處(BOI)監督員。

IMT觀察指揮官對和解協議培訓的公開蔑視。類似態度已直接及間接與下屬成員及員工溝通,削弱該部門的改革工作成果。以回應在此方面持續的不足,OPD在其最近的半年度報告中承諾要達到遵守和解協議規定,"團體每個級別全力支持是必須的。"我們同意及沒有比這更強調我們必須擔任領導角色及義務以實現目標。

- **未能完成攔截數據表格**

和解協議(Task 34)規定警員要為每項車輛及行人攔截,實地調查及拘留完成一份基本報告。報告用於收集的基本數據包括攔截日期,時間及地點,攔截目的,每個被攔截人士的種族/民族及性別,有否進行搜查,及攔截結果。2003年9月,OIG進行一項內部審計警員對Task 34遵守規定情況。儘管此和解協議的規定寬鬆及簡單,審計發現警員未能完成將近75%適當攔截規定表格。

經過OIG一年覆核之後,OPD對Task 34的遵守規定情況仍然是不可原諒的低。儘管OPD有明確政策及直接的攔截數據表格,數以千計的攔截顯示出並未被報告。通過毫無生氣的監督及少許以至沒有的義務,OPD養成大量警員及其監督員認為寬鬆就是無視OPD政策及和解協議。在此氣氛下,OPD持續未能遵守規定不足為奇。

除違反和解協議外,儘管其先前發表強烈反偏見政策及技術指南,OPD持續對Task 34不遵守規定還是引起大家對該部門防止種族定型承諾的疑問。為對其警員及社區證明其衷心承諾無偏見政策,OPD必須在該項目顯示重大改善。

- **內部調查質量**

IMT覆核所有已完成的OPD內部調查,並通過代理局長級標準覆核2004年1月1日至7月8日期間總共72宗案件。我們對此72宗案件的覆核集中於OPD內部調查質量,包括在分部級別(Division Level)及OPD內部事務部(IAD)完成的事項。

IMT在OPD內部調查發現各種各樣及普遍的不足。在普遍不足中,我們觀察到:未能鑒定及會見證人,尤其是民事證人;未能收集,評估或有時甚至確認相關證據;低質量的調查會談;試樣結果與證據不一致;未能鑒定或調查濫用職權行為;監督員不適當的介入;及對內部事務(IA)級別指控的分部級別調查。

許多調查的質量相當低以至令他人對其調查研究結果及案件處理可靠性產生懷疑。另外,低質量的調查普遍令OPD內部調查進程的整體可信度相對減低。

我們

更加充分討論該報告的主體研究結果,並提供一份更詳細資料的報告給OPD。另外,與和解協議XIII.H.3及5部份符合,我們已建議重開五項內部調查及提供OPD和法院一份每次調查的保密評估。

我們鑒定的不足清楚指出OPD可以及必須將濫用職權調查工作做得更好。OPD現正準備就緒接受這項挑戰。OPD全新內部調查政策及指南可為轉變提供明確指引,而且IMT對指揮IAD的副隊長及許多IAD調查員的貢獻及反應能力留下深刻印象。然而,要OPD內部調查的質量取得有意義的改善,將需要不僅是IAD而是整個部門的持續承諾。OPD及市政府必須明確指出他們將要求透徹及高品質的濫用職權調查,並在宣佈時支持IAD及分部。

遵守規定概述

詳細說明OPD按照任務遵守規定情況的圖表可在此報告第16頁找到。

遵守政策規定

在上一次報告期完結時, OPD已完成總數二十項任務的第一步(遵守政策規定)。在第四及第五季度聯合報告期完結時, OPD達到除政策條例外兩項附加任務,令條例總數達至二十二項任務。假設四十四項任務到期,該條例的級別及速度第一次乍看未能有鼓舞作用。但是,必須強調除小部份逾期任務外,所有任務將由OPD四項漫長兼複雜的條例制度(普通命令M-3, 對部門人事或程序的投訴; 內部事務指南; 普通命令K-4, 使用武力報告及調查,及懲戒矩陣化)處理,涉及該部門處理其內部調查,覆核武力使用,及執行訓練方法。每份文件處理多項任務。依照此報告主體詳細說明,OPD在此報告期間繼續勤奮處理這些文件,但目前尚未完成。

遵守培訓規定

OPD已開始並也許在一定數目案件中完成某些其創設新政策的培訓。然而依照上述討論, OPD繼續受礙于嚴重的培訓驗證缺乏。由於OPD持續未能可靠地詳細記錄及追蹤為其警員提供的培訓,IMT無法為任何需要培訓的任務報告遵守培訓規定情況。¹

IMT保持關注OPD在新政策中快速及可靠培訓警員的能力,並將會繼續密切監察該遵守規定情況。

遵守實踐規定

依照上述強調, OPD必須完成三個步驟的每一項(政策, 培訓及實踐)以遵守和解協議所需的規定。

在此報告期間, IMT已覆核下列OPD實踐範圍: 監督員管制範圍(Task 20); OPD/DA聯繫指揮官(Task 22); 車輛攔截, 實地調查及拘留(Task 34);

¹ , OPD

95%

及人事實踐(Task 44)。每項覆核結果可在下列討論的個別任務更新中找到。
除Task 22之外,當OPD
在這些範圍取得某些進展,其實踐尚未遵守和解協議規定。

除分析OPD在上述範圍的實踐之外,IMT還評估OPD內部調查的質量。覆核結果在此報告關注範圍部份中詳細說明。依照討論,OPD內部調查受制于一定數量的基本缺乏。

總之,IMT可以證實OPD在實踐遵守四項和解協議要求的規定: OPD/DA聯繫指揮官(Task 22); 使用手提攝影機(Task 32); 監察選擇(Task 49); 及遵守規定單位聯繫政策(Task 50)。這次比上一次報告期間多一項任務。

總結

屋崙(奧克蘭)市及OPD處於一個重要關頭。自從市政府同意為如何管理屋崙(奧克蘭)警察局作出重大變動至今已大概兩年。正如本報告所指,當獲得進展時,出現的難題是許多範圍進展變得緩慢及其它範圍完全停滯。極其重要的是市政府及該局明白只有堅定,熱忱的領導能力,對部門內所有級別承諾公平及義務,可以確保成功實行和解協議。基本上,重要的是市政府及所有支持團體明白和解協議是一份為屋崙(奧克蘭)警員及市民改善屋崙(奧克蘭)警察局,並相應地讓其致力於成功實行協議的指引。