



屋崙(奧克蘭)市警察局
獨立監察組
第二季度報告

Robert S. Warshaw
獨立監察員

獨立監察員辦公室
Police Performance Solutions, LLC
P.O. Box 396, Dover, NH 03821-0396

2010年8月5日

目錄

第一節

簡介	2
遵約評估方法	4
總摘要	5

第二節

遵約評估	
任務2：IAD 調查的時效性標準及遵約情形	9
任務3：IAD 廉正考查	11
任務4：IAD的投訴控制系統及非正規的投訴 解決程序	13
任務5：IAD 的投訴程序	15
任務6：拒絕接受或轉交市民投訴	24
任務7：接受市民投訴的方法	26
任務16：支援性 IAD 程序督導/管理責任	28
任務18：由督導批核現場拘捕行動	29
任務20：督察的控制幅度	32
任務24：武力使用報告政策	35
任務25：警力使用調查及報告責任	39
任務26：武力使用審查委員會 (UFRB)	43
任務30：武器開火審查委員會	46
任務33：檢舉瀆職行爲	47
任務34：截停車輛、實地調查及拘捕	49
任務35：武力使用報告 – 證人身份識別	52
任務37：內部調查 – 對證人報復	53
任務40：人員評估系統 (PAS) – 目的	55
任務41：人員評估系統 (PAS) 的用途	58
任務42：外勤訓練計劃	66
任務43：學院及在職訓練	69
任務45：懲戒政策的一致性	72

第三節

結論	75
----	----

附錄

縮寫	77
----	----

第一節

簡介

本報告是「協議和解同意書」(Negotiated Settlement Agreement, 簡稱NSA)監察人對後述訴訟案件提出的第二季度報告：*Delphine Allen等與屋崙(奧克蘭)市政府等* (美國北加州地區地方法院)。今年一月，訴訟當事人在Thelton E. Henderson法官的指導下，同意本人擔任屋崙(奧克蘭)市警察局(OPD)監察人員的任命案。身為監察人員，本人負責對2003年開始進行和製作的14份進度報告程序進行監督。本監察小組全體人員從2010年5月23日至28日開始進行第二季度的警察局查訪工作，主要評估該局於2010年1月1日至3月31日三個月期間的工作進展。

從本人受命擔任此訴訟監察人已數月以來，屋崙(奧克蘭)市、加州全州和全美各地在預算和財務方面的問題已愈來愈嚴重。當我們的小組到屋崙(奧克蘭)市進行警察局查訪工作時，這些問題對屋崙(奧克蘭)市治安工作的影響也非常明顯。在我們完成查訪後，屋崙(奧克蘭)市開始進行對警員的裁員，總共裁減80位警員的職位。

雖然目前存在這些問題，但是警察局仍必須繼續執行和運作重要的治安工作。我們也了解，對於屋崙(奧克蘭)市警察局依約遵守協議和解同意書的規定，我們絕對不會妥協任何一項標準或降低任何期望，這點非常重要。我們會依舊保有原來期望和採取應用的評估方法。

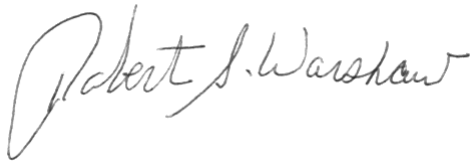
我們同樣地感謝其他許多人的努力，其中包括OPD監察總長(Office of the Inspector General, 簡稱OIG)，以及許多警察、市民、督導和指揮人員。由於他們在過程中協助，我們才能順利完成這份遵守評估的報告。我們也非常感謝警察局局長Anthony Batts的努力。他一直都負責管理隨時在改變的警察局財務資源，同時繼續支援達到遵守協調同意書的工作。

在本報告內容中，我們會報告同意書其他現行任務的遵約情形。在前監察人員七年任職期滿時，警察局已完成32項必要任務的遵約行動，另有16項任務完成部份遵約行動。因此，雙方當事人在有效監督下都同意將任務數量降低為目前所列的22項。

在本季度中，對於所有其他22項現行任務，我們的調查結果是警察局仍在第1階段遵約情形。至於第2階段或完全遵約規定，OPD仍維持11項規定的原有狀態。因此，整體遵約情形沒有變化，仍與第一季度報告情形一樣。然而，有些任務情形已轉變為不同的遵約類別。這些轉變內容如下：

為社區提供治安服務仍然是地方政府最重要的責任。因此，我們有信心屋崙(奧克蘭)市警察局所有人都了解需要繼續盡一切所能做到最好的。本人要特別感謝市政府經理Dan Lindheim、Batts局長、其執行團隊及原告律師John Burris和James

Chanin，他們持續承諾會盡力顧及所有人的利益。

A handwritten signature in cursive script that reads "Robert S. Warshaw".

Robert S. Warshaw局長(退休)

監察員

監察小組：

Charles D. Reynolds局長(退休)，代理監察員(*Deputy Monitor*)

J. Rick Brown副總警監(退休)

Robin Busch-Wheaton

John Girvin隊長(退休)

Melvin C. High局長(退休)

John M. Klofas, Ph.D.

Joseph R. Wolfinger副主任(退休)

遵約評估方法

本報告內文包含我們評估 NSA 22 項現行任務個別要求的遵約情形。各項要求下面列有我們上次報告期間對規定遵約狀況的資訊、評估結果與遵約現況的相關探討、第一期和第二期遵約 (見下方) 摘要附註，以及我們預定每個方面的後續步驟。

監察人員的主要責任是針對 22 項現行任務的要求，確定屋崙 (奧克蘭) 市警察局的遵約情況。為達此目的，監察小組 (Monitoring Team) 每季會到屋崙 (奧克蘭) 市與監察總長 (Office of the Inspector General，簡稱OIG) 和其他警察局人員合作，包括前往警察局、各街道或我們在本市實地工作所用辦公室進行查訪。我們還觀察警察局作業；審查警察局政策和程序；運用適當的採樣分析程序來收集和分析資料；以及每季固定向雙方當事人提供有關OPD遵守狀況的資訊。

本小組會透過檢驗各項現行任務的相關政策及實施作業，來確定警察局是否達到遵約目標。首先，我們須確定警察局是否已訂有每項可依據的適當政策或一套程序。接著，我們會確定警察局是否已確切實施該政策。

我們會根據此項程序，從兩個層面提出遵約程度的報告。首先，我們會提出是否達到政策遵約的報告。政策要求遵約是所謂的「**第一期遵約**」。警察局只要宣佈相關政策，並且依政策內容對相關警察局人員或員工進行訓練，就等於達到第一期遵約目標。其次，我們會提出警察局實施必要政策程度的報告。報告中的「**第二期遵約**」是指實施層面的遵約情形。一般而言，警察局必須達到第一期和第二期遵約才算完全達到遵約要求；也就是說，警察局必須採用相關政策、根據政策內容施行訓練，最後就是要確實實行政策。

我們的第一期或第二期遵約結論分為下列類別：

- **確實遵約**：只要達到政策要求 (第一期)，或者確實有效實施要求 (第二期)，我們就會提出這類報告。
- **部分遵約**：若達到任務中至少一項 (非全部) 要求，表示正邁向完全遵約的目標，我們就會提出這類報告。只要我們確定有繼續達到大部份或完全遵約的進展，這類任務仍然會屬於部分遵約類別。
- **未遵約**：此類別適用於尚未達到部分遵約且沒有任何進展的狀況。

22 項現行任務的許多次項要求規定要分析多種實例活動、個案或觀察情形。在這些情況下，我們會透過審查所有個案或資料來進行分析，或者 (若適用) 根據有效人口統採樣來進行分析。若個案分析後要做出結論，警察局必須符合最低標準。這些遵約標準皆經雙方當事人同意，範圍從 85% 到 95% 的標準至「是與否」的標準都有。

此方法有助我們進行健全和嚴格的審查，確定警察局是否符合 22 項現行任務的要求。不過，我們了解並非所有審查的每項要素都能完全達到這項方法的高標準。在某些情況下，我們會因為缺乏資料、資料不全或其他因素而無法確定特別要求的遵約情況，因而無法完成工作並及時提出報告。若有這類情況，我們會選擇不為牽就這個方法而勉強做出遵約層面的結論，。反之，我們會在報告中表示調查結果為「暫延」狀態。這種調查狀態不是要顯示對警察局不利的結果，也無意暗示警察局的進度落後。在這種情形下，我們也預期下次報告中可確定為有問題的方面提供更完整的遵約評估方法。

我們的遵約評估方法可讓監察小組確定正確的工作方向，且能為本報告所提的調查結果奠定基礎。我們完全相信這種方法將規範此計劃期間進行的所有工作。我們考慮修訂或變更這種方法時，一定會告知雙方當事人及法庭。

總摘要

這是監察小組調查 *Delphine Allen, 等對屋崙(奧克蘭) 市政府等訴訟案的第二份報告*。此總摘要目的不在重複報告內容，而在強調評估所得的重要調查內容、情形、模式或疑慮。

監察小組在 2010 年 5 月 24 日至 5 月 28 日期間進行第二次實地查訪。我們當時會見了警察局多位官員，包括警察局局長和副局長、代理局長，也拜訪了監察總長處 (Office of the Inspector General, 簡稱OIG)、實地作業局(Bureau of Field Operations, 簡稱BFO)、調查局(Bureau of Investigations, 簡稱BOI)、服務局 (Bureau of Services, 簡稱BOS)、內部事務管理組 (Internal Affairs Division, 簡稱 IAD) 及訓練組和通訊組等人員；另外還會見了許多 OPD 警員、經理、組長以及指揮官(包含警官、中尉及隊長)。我們還與原告律師、市行政長官辦事處(City Administrator)、市政府檢察處(Office of the City Attorney, 簡稱OCA)會晤。我們在實地查訪期間及其後，更參加了警方會議及技術展示會、審查警方政策、進行面談及實地觀察，同時也分析許多 OPD 文件和檔案，包括瀆職行為調查、武力使用報告、犯罪和逮捕報告、攔檢車輛資料表及其他文件。

我們的審查結果確定，警察局在 22 項(100%)現行任務中全部達到第一期遵約要求。我們確定警察局在 22 項現行任務中有 11 項(50%)達到第一期和第二期遵約規定(也就是達到全部遵約規定)。我們也確定警察局有七項任務(32%)達到部份遵約規定，同時，我們對一項任務採取暫延的決定。我們確定警察局有三項任務(14%)未達到遵約規定。

雖然此季度所確定達到遵約規定的任務總數量比上季度提高一項，但有些任務的遵約程度已有變化。第 6 和第 7 項與市民投訴有關的任務從未遵約變成已遵約。我們對第 30 項任務(武器開火審查委員會)的調查結果從達到遵約規定變成部份遵約。我們

對第41項任務(人員評估系統 (PAS) 的用途)的調查結果從達到遵約規定變成未達到遵約規定。

任務	第一期：政策和訓練	第二期：實施			
	達到 遵約規定	達到 遵約規定	達到部份 遵約規定	完全未達到 遵約規定	暫延決定
任務2： IAD 調查的時效性標準及遵約情形	√	√			
任務3： IAD 廉正考查	√		√		
任務4： IAD投訴控制系統及 非正規投訴的解決程序	√	√			
任務5： IAD 的投訴程序	√		√		
任務6： 拒絕接受或轉交市民投訴	√	√			
任務7： 接受市民投訴的方法	√	√			
任務16： 支援性 IAD 程序督導/管理責任	√	√			
任務18： 由督導批核現場拘捕行動	√	√			
任務20： 督察的控制幅度	√		√		
任務24： 武力使用報告政策	√		√		
任務25： 武力使用調查及報告責任	√		√		
任務26： 武力使用審查委員會 (UFRB)	√		√		
任務30： 武器開火審查委員會	√		√		
任務33： 檢舉瀆職行為	√			√	
任務34： 攔檢車輛、實地調查及拘捕	√			√	
任務35： 武力使用報告 - 證人身份識別	√	√			
任務37： 內部調查 - 報復證人	√	√			
任務40： 人員評估系統 (PAS) - 目的	√	√			
任務41： 人員評估系統 (PAS) 的用途	√			√	
任務42： 外勤訓練計劃	√				√
任務43： 學院及在職訓練	√	√			
任務45： 懲戒政策的一致性	√	√			
<i>任務總數</i>	22	11	7	3	1

在準備此報告的過程中，監察小組發現多項對屋崙(奧克蘭)警察局進展很重要的議題。此報告最後內容有這些議題的更深入說明，以下為摘要內容：

首先，我們認識到警察局目前面對預算問題的重要性，但是我們認為這類問題不應限制警察局繼續遵守此長期同意書規定的工作。我們也認為這兩份季度報告中的進度證據有限。警察必須針對我們在季度報告中提出的問題作回應，以具體解決這些

問題及接下來要採取的行動。許多方面(包括與投訴和武力使用調查有關的任務)的必要細節仍然未受到重視，例如納入必要的資訊或必要和及時的管理簽核。在使用「人事評估系統」(Personnel Awareness System)的審查中，這些問題有某種程度上變得很重要。PAS審查報告未提供充份資訊來支持不建議使用介入方法(即使有資料顯示可能有明顯的問題)的結論。缺少充份資訊造成一些問題，即這些程序是否該受到正視，而應建議風險管理的目標。

結論：重要議題

在工作進行期間，我們審閱大量的資料、觀察警察局的作業，同時會晤了各階層人員，以評估警察局是否達到其他現行任務的遵約要求。小組成員在過程中經常發現達到遵約應重視的議題，但警察局在設法達到現行任務或次要任務明訂的標準時卻完全無法發現這些議題。以下內容是我們認為對警察局進展很重要，但未立即在上述審查中發現的議題。我們希望能與此訴訟案同意書的當事人討論這些議題。

- a. 一項重要的議題是市政府的財政情形。也就是達到協議同意書遵約規定的命令仍然不變。我們會繼續監督22項其他現行任務的進度，並希望就可能影響這方面進度的組織變動提供諮詢。
- b. 我們也認為自第一次季度報告後沒有更明顯的進步證明。每個季度達到明顯進度對未來達成協議和解書規定的協議所要採取的行動很重要，也對我們最後完成監察人員角色很重要。我們有必要訂定程序，以包括形成解決季度報告所提問題的計劃。如此做有利未來要採取的行動，且有利追蹤每個季度所完成的進度。
- c. 達到此同意書規定所需的充份細節未受到重視，造成許多方面的進度受到阻礙。在完成處理市民投訴表格時，警察局未達到同意書中明顯指出的具體資訊規定。同樣地，在審查過程中沒有管理單位簽核或及時簽核，也明顯表示有些細節未受到重視。
- d. PAS介入會議的文件中列有這些問題令人不安的實例。有許多個案記載其中涉及許多與風險有關的行為，而這些個案的報告結果卻是沒有發現問題模式，且(或)不需要任何形式的介入。此調查結果只有少部份的解釋，並附有管理和指揮階層的簽核。這些個案至少需要詳細的解釋，才有助了解其他方面的明顯矛盾。未提供這類解釋所造成的問題時，警察未以嚴謹的態度來執行評估和審查的任務。或者這表示，警察局未了解或完全接受風險管理(有關早期發現)和防止警員發生嚴重問題的目標。
- e. 我們在上次季度報告中所提到的問題仍然持續。有些資料庫(如與使用武力或內部事務或PAS有關的資料庫)的開發、維護和使用對此同意書條款的遵約很重要，但對任何主要警察組織的管理也很重要。我

們很擔心這類資料庫方面的管理沒有充份的資源，且(或)由沒有充份支援職員的主要人員來執行。這種情形會危及OPD的重要功能。在目前有預算問題的情況下，這個問題會更加嚴重。

- f. 我們仍然有警察局內部科技組織方面的問題。對於由沒有內部科技專家的獨立單位負責管理的重要資料庫(如IAD資料庫)，我們很擔心其品質且無法完全信任。警察局需要審查所有單位的資料庫管理程序，由於這些系統都分散管理，警察局在審查時應特別注意品質控管的程序。

以上議題所含範圍很廣，從運作問題至有關適當態度的基本問題。這些議題也可促使此個案有所進展。雖然有些問題仍停留在上次季度報告的情形，但我們也明顯看到有些上次被列為重要的問題已獲得進展。尤其是在收集「攔檢車輛資料」方面的進展。收集「攔檢車輛資料」的問題分析和其他方法的發展(包括使用CAD系統)都令人感到興奮。對於有些未來行動的實例，我們非常希望警察局繼續有更多進展，以達到協議和解書所有條款的遵約規定。