



屋崙(奧克蘭)市警察局
獨立監察員
第十一季度報告

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

2012年10月15日

目錄

第一節

簡介	2
遵約評估方法	4
總摘要	6

第二節

遵約評估	
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	10
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	16
任務6： 拒絕接受或轉交市民投訴	25
任務7： 接受市民投訴的方法	27
任務16： 支援IAD程序 - 督導/管理責任	29
任務18： 由督導批核現場拘捕行動	31
任務20： 督察的控制幅度	33
任務24： 武力使用報告政策	36
任務25： 警力使用調查及報告責任	40
任務26： 武力使用審查委員會(UFRB)	44
任務30： 武器開火審查委員會	47
任務33： 檢舉瀆職行爲	49
任務34： 攔檢車輛、實地調查及拘捕	51
任務35： 武力使用報告 - 證人身份識別	55
任務37： 內部調查 - 對證人報復	57
任務40： 人員評估系統 (PAS)的目的	58
任務41： 人員評估系統(PAS)的用途	61
任務42： 外勤訓練計劃	59
任務43： 學院及在職訓練	74
任務45： 懲戒政策的一致性	77

第三節

結論： 重要議題	80
----------	----

附錄

A：累計主指標數據	82
B：縮寫	83

第一節

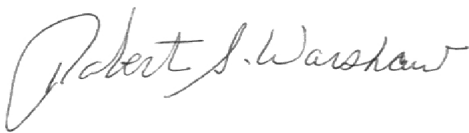
簡介

本報告是「協議和解同意書」(Negotiated Settlement Agreement, 簡稱NSA)監察員對後述訴訟案件提出的第十一季度報告：*Delphine Allen*等訴屋崙(奧克蘭)市政府等(美國北加州地區地方法院)。2010年1月，訴訟當事人在Thelton法官的指導下，同意本人擔任屋崙(奧克蘭)市警察局(OPD)監察員的任命案。本人的職責主要是監督整個監察程序，該程序從2003年開始(由前任監察員負責)，期間已製作了14份進度報告。現任監察小組成員從2012年8月13日至17日開始進行第十一季度的警察局查訪工作，主要評估該局在2012年4月1日至6月30日三個月期間對NSA項目的工作進展。

在本報告中，我們會再度報告同意書中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51項中的32項必要任務遵約行動，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。

在本季度報告期間，對於所有其他22項現行任務，我們的調查結果是警察局在第一期(政策遵約)方面仍然確實達到遵約規定。在第二期(完全遵約)方面，我們的調查結果是OPD在其他22項任務中有12項達到完全遵約。這反映了退步現象，其中一項任務從遵約變成未遵約，而另一項任務從部分遵約變成暫延決定。

我們對這份報告反映的遵約程度感到十分沮喪，相信屋崙(奧克蘭)市警察局與和市政府也有同樣感受。我們只能說警察局目前完全拒絕遵守早先訂下的同意書：一份僅列出為全國治安機關共識觀念的同意書。我們並非缺乏徹底實施這些改革的基礎，這點從第一期成果可得到證明。警察局缺乏的是決心達到目標的承諾，也就是：在現有基礎上繼續進步；確實改善而不敷衍了事；全面採納並從內部遵守有效率、符合憲制的維安原則。還有很多事情尚待完成，大家仍需努力。



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

Eric P. Daigle律師

John M. Girvin隊長(退休)

John M. Klofas博士

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中22項現行任務個別規定的遵約情形。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。

監察員的主要責任是針對22項現行任務，確定屋崙(奧克蘭)市警察局完全達到遵約規定。為達此目的，監察小組(Monitoring Team)每季會到屋崙(奧克蘭)市與監察總長處(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及法庭提供有關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出適當的政策或程序來支持各項要求。接著，我們會確定警察局是否已有效實施該政策。

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，並且對相關警察局人員或員工進行訓練以了解政策內容，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規定；也就是說，警察局必須採用相關政策，針對政策內容施行訓練，並且在作業中實施教策。

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。警察局必須符合最低標準，我們才會依個案分析進行結論。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* 等訴屋崙(奧克蘭)市政府等一案的第十一份報告。此總摘要目的不在重複全部報告內容，而在強調評估所得的重要調查內容、情形、模式或疑慮。

2012年8月13日至17日期間，監察小組已到屋崙(奧克蘭)市進行第十一次實地查訪。正如每次的實地查訪一樣，我們會見了警察局多位官員，包括局長和副局長、代理局長，也拜訪了監察總長處(Office of the Inspector General, OIG)、實地作業局(Bureau of Field Operations, BFO)、調查局(Bureau of Investigations, BOI)、服務局(Bureau of Services, BOS)、內部事務管理組(Internal Affairs Division, IAD)、訓練科(Training Section)和通訊科(Communications Section)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(City Administrator)、市政府檢察處(Office of the City Attorney, 簡稱OCA)會晤。在實地查訪期間及其後，我們參加了多場警方會議及技術展示會，審查警方政策，實地進行面談及觀察，同時也分析了許多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。

在本季度報告期間，我們發現遵約狀況比上次報告的情形退步。根據我們對其他22項現行任務的調查，警察局在第一期全部達到遵約規定；在第二期，只有12項(54%)達到遵約規定，7項(32%)達到部份遵約規定。另外，我們還延後決定2項任務的遵約情形。至於退步到「未遵約」的任務，則是關於人員評估系統(PAS)使用情形的「任務41」。在這份報告中，我們有充份證據認定，雖然人員評估系統(PAS)的功能正常，且獲得良好的維護，但OPD管理階層卻未有效用來降低隨時間增加的風險。這些未完全遵約任務的共同問題是技術支援不足以及缺乏政策規範，無法滿足現代警政的標準(包括在NSA中已同意的標準)。但警局發現自己在這方面的問題不在於缺少器材、資源或人員，而似乎是缺少對核心原則的承諾。這些核心原則是這份長達十年的同意書所倚賴的基礎。

警察局是非常複雜的組織。在屋崙(奧克蘭)警察局中，NSA所列任務基本上應該由部長級人物來負責。此政策與全國警察局行之多年(或幾十年)的政策與措施一致。我們在觀察時始終認為，如果OPD不要太專注在遵約上，而是致力實現健全的警政實務，那麼OPD很快就能享受健全實務所帶來的豐碩果實：達成NSA任務遵約。

我們還觀察到，屋崙(奧克蘭)警察局缺乏一致的訊息和目標。我們也非常清楚勇敢的警察同仁們每天所要面對的挑戰。我們向全體人員的努力致敬，並呼籲督導、指揮和管理階層負責領導，促使全體同仁奉行能持續達到遵約的價值觀及原則。

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	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的投訴控制系統及非正規的投訴	√	√			
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	√		√		
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 - 對證人報復	√	√			
任務40： 人員評估系統 (PAS) 的目的	√		√		
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： 學術及在職訓練	√	√			
任務45： 懲戒政策的一致性	√	√			
<i>任務總數</i>	22	12	7	1	2