

## 評屋崙(奧克蘭)警察局 之第二份進度報告

2014年6月16日

### 簡介

本報告是協議和解同意書 (Negotiated Settlement Agreement, NSA) 監察員暨遵約主任依職權對加州北區美國地方法院 (United States District Court) 後述訴訟案件所公布之第二份進度報告：*Delphine Allen* 等人控屋崙(奧克蘭)市等。2010年1月，當事人按 Thelton E. Henderson 法官之裁決，同意由本人受命擔任屋崙(奧克蘭)警察局 (Oakland Police Department, OPD) 監督員。本人在監督小組的協助下判定屋崙(奧克蘭)警察局執行 22 項 NSA 任務是否合法守紀。根據我們的每季評估報告，該局確實遵行其中數項規定，但其他部分仍停滯不前。

有鑒於屋崙(奧克蘭)市 NSA 改革進度緩慢，Henderson 於 2012 年 12 月按照庭諭之當事人協議為該局設立了遵約主任一職。2012 年 12 月 12 日的庭諭概述遵約主任之廣義職權及職責，亦即「促使...[屋崙(奧克蘭)警察局] 保持遵行 NSA 及 AMOU 規定。」<sup>1</sup>Henderson 法官認為「現階段合併遵約主任與監督員之職權屬得宜並可收實質效益」，因此於 2014 年 2 月 12 日再度下達庭諭。<sup>2</sup>

兼任監督員與遵約主任是一項重責大任。這兩項職務賦予本人許多職權：判斷屋崙(奧克蘭)警察局是否確實遵行 NSA；以及為該局確實遵守規定提供必要指導。

身為監督員，本人一方面評估屋崙(奧克蘭)警察局的進度，一方面亦持續督導監督小組之作為。監督小組每季定期前往屋崙(奧克蘭)與屋崙(奧克蘭)警察局人員會面；他們負責觀察該局辦公情形；審查該局的政策和程序；依循適當之採樣與分析程序收集和分析資料；以及通知各當事人(並定期向法庭匯報)屋崙(奧克蘭)警察局在合法守紀方面的現況。

本人身為遵約主任，對於屋崙(奧克蘭)警察局的 NSA 相關決策握有較直接的職權。本人在資深同僚的協助下擔任法庭代理人，長期與屋崙(奧克蘭)警局密切合作。無庸置疑，本人至為關切的重點在於該局是否能夠確實並持續遵行 NSA 所概列之改革事項。在法庭指示下，本人「有權依據 NSA 之目標審查、調查及改正屋崙(奧克蘭)警察局的政策、程序及實

---

<sup>1</sup> 加州北區美國地方法院，基本案件檔案編號 C00-4599 TEH，庭諭內容：遵約主任，日期：2012 年 12 月 12 日。AMOU (另作「修訂版瞭解備忘錄」) 內容：針對起訴人假處分與撤銷訴訟主張決議之 NSA 後條款及條件，法庭於 2011 年 6 月 27 日批准。

<sup>2</sup> 加州北區美國地方法院，基本案件檔案編號 C00-4599 TEH，修改法務監督形式之庭諭，日期：2014 年 2 月 12 日。2

務...即便該等政策、程序或實務不屬於任何特定之 NSA 任務」。<sup>3</sup>本人應參與所有與 NSA 相關之事務 – 以及與 NSA 之間具合理關聯或與民權相關且本人認定對 NSA 相當重要之議題。

自上一期監督季報 (2014 年 4 月公布) 之後，屋崙(奧克蘭)警察局所執行的 22 件任務當中，有 16 件完全合法守紀，其餘 6 件則僅遵守部分紀律。此結果為自我方開始實施監督以來，遵守任務紀律件數最多的一次。在本報告中，本人將針對 6 件未守紀之任務進行探討，另一併探討 2 件最近才符合合法守紀標準的任務，以及該局目前為遵守相關規定所盡之努力。

### 第一份進度報告之後的新資訊

自本人於兩個月前以遵約主任身分公布第一份進度報告後，屋崙(奧克蘭)警察局進行了一連串警務活動。其中最值得注意的是，經過大規模的全國招聘活動後，Jean Quan 市長任命 Sean Whent 擔任常任警察局局長。上任不久後，Whent 局長也確定其行政團隊的固定成員，其中包括副局長 Paul Figueroa、負責指揮勤務局 (Bureau of Services) 的副分局長 Eric Breshears、負責指揮第一實地調查局 (Bureau of Field Operations) 的副分局長 David Downing、負責指揮第二 BFO 的副分局長 Danielle Outlaw。在遴選過程中，Quan 市長十分審慎，並且相當重視 Whent 局長及其行政團隊成員的團隊合作與個人成就。此外，新任市行政官 Henry Gardner 對屋崙(奧克蘭)警察改革議題也表現出十分敏銳的靈敏度，本人期待與他密切合作。

如前所述，屋崙(奧克蘭)警察局目前遵守任務紀律的比例達到簽訂 NSA 11 年來的最高記錄。在該局局長及其行政團隊的把關之下，我們相信屋崙(奧克蘭)警察局不久之後就能達成其他 6 件任務也完全合法守紀的目標。不過，該警察局仍須努力將這些重要的改革措施制度化，在能證明該警察局的改革成效之前，法庭撤銷訴訟的可能性不高。本人在此鼓勵屋崙(奧克蘭)警察局及市政府領導者否決純粹利用技巧達成 NSA 合法守紀目標的所有策略，確實遵行 NSA 所概括之改革措施，因為這些措施代表的正是屋崙(奧克蘭)警察局應秉持的基本原則。

畢竟，此一案件真正的考驗並不在於市政府官員能否一一完成所有改革措施，而是在於最有意義的長期實質改革。

本人很高興在此報告下列事項：本人同僚與本人最近觀察到了幾個進步的跡象：

- 屋崙(奧克蘭)警察局的每月風險管理會議在內容及討論後的實行方面皆有進步。在這些會議當中，各副分局長針對有問題的警員、隊長及特勤隊員提出值得思考的開放式問題，同時，他們也要求區隊長採取行動，並規定區隊長於兩週內針對所有懸而未決的問題繳交書面報告給 Figueroa 副局長。

---

<sup>3</sup> 加州北區美國地方法院，基本案件檔案編號 C00-4599 TEH，庭論內容：遵約主任，日期：2012 年 12 月 12 日。

- 在收集與分析全市犯罪活動及警員生產力等重要議題的相關資料方面，屋崙(奧克蘭)警局表現出緩慢但穩定的進步。最近，該局修訂了其 NSA 雙週報告的格式；現在，NSA 報告中會註明「風險指標」的相關資訊，包括投訴、內部調查時間表、武力運用，以及追捕。
- 屋崙(奧克蘭)警察局最近剛結束與史丹佛大學 (Stanford University) 教授 Jennifer Eberhardt 的合約；之前這位教授受託協助進行屋崙(奧克蘭)警察局的攔檢資料分析。Eberhardt 教授所做的其中一項初期專案是協助屋崙(奧克蘭)警察局研發互動式地圖，內容包括遭攔檢市民所屬種族、會遭到搜查的市民，以及搜查所得結果。

## 任務討論

監督小組的評估顯示，屋崙(奧克蘭)警察局有下列八件任務尚未達到 (或難以保持) 合法守紀標準：<sup>4</sup>

- 任務 20，擴大隊長的控制權
- 任務 26，警隊審查委員會 (*Force Review Board*，FRB)
- 任務 30，執行力審查委員會 (*Executive Force Review Board*，EFRB)
- 任務 33，檢舉不當行為
- 任務 34，道路攔檢、現場調查及拘留
- 任務 37，內部調查 - 報復目擊證人
- 任務 40，個人評估系統 (*Personnel Assessment System*，PAS) – 目的
- 任務 41，個人評估系統 (PAS) 運用情形

以下探討屋崙(奧克蘭)警察局近來為使前述任務達成合法守紀目標所做的努力。

### 任務 20，擴大隊長的控制權

在我方展開監督之初，屋崙(奧克蘭)警察局的 20 件任務已有部分遵守紀律，我們的監督重點主要在於與監督一致性 (任務 20.2) 相關的任務，以及隊長/警員的實際比例 (任務 20.3)。過去兩個月當中，本人曾數次協同同僚與該局主管及起訴人律師進行協商，共同修改評估這些任務的方式。我們相信，我們所掌握的提案可以讓屋崙(奧克蘭)警察局確實遵守任務 20 的紀律，但更重要的是，我們的提案有助於針對與任務 20 發展出能夠長久持續下去的相關實務。除了其他議題之外，我們也討論了：「同時缺勤」的問題，也就是當特定特勤隊的主事小隊長及代理小隊長同時缺席的情況；重新擬定選擇加班期間小隊長人選的條件；以及如何長期實施已經進行一年以上的代班監督系統。

---

<sup>4</sup> 監督小組發現任務 33 及任務 37 在 2014 年 4 月公佈的第 17 份每季現況報告中是符合標準的。我們之所以在下方說明這兩件任務，原因是在我們的監督期間內，奧克蘭警察局執行這兩件任務時難以保持合法守紀的標準。

未來數週內，本人將與屋崙(奧克蘭)警察局及起訴人代表律師合作，針對任務 20 的評估要點總結一個各方皆認同的新方法；審查由屋崙(奧克蘭)警察局進行的同時缺勤分析，以及判定造成此類缺勤情況的原因是否與「運氣不好」或「規劃不良」有關；針對犯罪調查科(Criminal Investigation Division, CID)的兩個現場調查單位擬定一個長期解決方案，解決代理小隊長的問題；還有協助屋崙(奧克蘭)警察局改善其監督主管代理制度。

### **任務 26，警隊審查委員會(FRB)；以及任務 30，執行力審查委員會(EFRB)**

許多不同報告期間的結果顯示，屋崙(奧克蘭)警察局在任務 26 和任務 30 方面的表現，已有部分遵守紀律。上個月在監督小組的協助下，屋崙(奧克蘭)警察局修訂了警察局常規守則(Departmental General Order) K-4.1：*武力的運用中的相關政策*。這項政策的訴求是舉行更正式、更有效率、更重視分析的委員會議程。本人期待能在日後舉行的警隊審查委員會上觀察到更加進步的實務。

據屋崙(奧克蘭)警察局主管表示，有些警員擔心隊長在審查武力運用報告時會認為若不展開 IAD 程序無法判對武力運用是否得當。該局仍然主張此種方式不利於隊長針對事故進行精確分析及視必要性採行矯正措施。本人與局長及其行政團隊討論此議題之後，他們向屋崙(奧克蘭)警察局解釋：「一旦發現安全/戰略缺失或武器使用不當但不代表第 1 類不當行為或類似行為模式的問題，可以透過諮詢和記載於隊員 SNF [監督記錄檔] 等方式解決。」

本人與同僚亦曾就屋崙(奧克蘭)警察局在最近數個月內大幅降低武力運用比例的情況向屋崙(奧克蘭)警察局徵詢。屋崙(奧克蘭)警察局認為比例下降的原因主要在於加強訓練，以及規範武力運用特性的政策出現變化。

未來數週內，本人將繼續與屋崙(奧克蘭)警察局就這些重要議題進行討論。本人將進一步審查武力運用下降趨勢；協助該局加強訓練，減少警員照本宣科地為與敵人交鋒時運用武力的行為提出解釋；以及觀察屋崙(奧克蘭)警察局警員及隊長在職訓練時所進行的武力相關法律培訓課程。

### **任務 33，檢舉不當行為**

在過去連續四次報告期間，屋崙(奧克蘭)警察局警員未告發「佔領屋崙(奧克蘭)」事件的不當行為，因此屋崙(奧克蘭)警察局的任務 33 只有部分符合規定；不久前，該局在任務 33 的表現再度達到合法守紀標準。屋崙(奧克蘭)警察局報告指出，針對未告發不當行為的警員或未按規定將個人資料記錄裝置(PDRD)開機的警員，該局開始提高究責比例。

過去數週，本人曾與局長及其行政團隊討論，屋崙(奧克蘭)警察局能夠運用哪些方法提高對未告發不當行為之警員究責的比例。屋崙(奧克蘭)警察局最近公佈了新的 PDRD 政策，並且修訂其紀律規定，在其中註明將對違反 PDRD 之行為加重懲處；這些都是為達到這個目標積極邁進的措施。另外，Whent 局長親自指導所有新進成員及雇員有關 NSA 與秘密告發程序的事宜，這一點也令人大感振奮。

未來數週內，本人計劃深入瞭解隊長們對於下屬 PDRD 記錄片段的審查方式及頻率。另外，本人也預定要確認屋崙(奧克蘭)警察局目前 PDRD 存量是否足夠讓每一位警員各配備一台。

### **任務 34，道路攔檢、現場調查及拘留**

任務 34 是 NSA 最主要的要求之一，因為這件任務能夠解決最初造成此問題的警務偏差問題。自第四次報告以來，屋崙(奧克蘭)警察局已經符合任務 34 的部分規定。令人高興的是，過去數個月內屋崙(奧克蘭)警察局在這方面表現出長足的進步。如前所述，屋崙(奧克蘭)警察局最近才結束與史丹佛大學教授 Eberhardt 的攔檢資料分析研究合作案；Eberhardt 教授是一名頂尖學者，我們期待能夠深入瞭解她對於這項任務所提出的創新方法。

未來數週內，本人將和屋崙(奧克蘭)警察局一起找出能夠有效運用攔檢資料(及該項資料之重要意涵)的可行方法。儘管本人仍有些許疑慮，但仍將和屋崙(奧克蘭)警察局一起研究相關策略，設法解決該局最近公佈之攔檢資料報告中所探討的不一致之處。本人也將繼續協助該局調整每月風險管理會議的攔檢資料內容。

### **任務 37，內部調查 – 報復日擊證人**

前兩次報告期間，屋崙(奧克蘭)警察局未能完全監督小組觀察結果當中最為嚴重的報復問題，因此只有部分符合任務 37 的規定；但最近該局已經再次達到合法守紀標準。屋崙(奧克蘭)警察局的報告指出，該局積極關切及調查有關報復行為的辯解。據屋崙(奧克蘭)警察局表示，該局加強訓練新進警員和職員，要求他們重視責任與告發不當行為的重要性。

未來數週內，本人將繼續討論及審查屋崙(奧克蘭)警察局在這幾項重要事務方面的訓練。

### **任務 40，個人評估系統 (PAS) – 目的；以及任務 41，個人評估系統 (PAS) 運用情形**

屋崙(奧克蘭)警察局在幾個報告期間內均未能符合任務 40 和任務 41 的規定。屋崙(奧克蘭)警察局最近完成升級，此後不需手動輸入資料，即可在「記錄管理系統」(Records Management System, RMS) 中自動填入阿拉米達郡 (Alameda County) 的逮捕資料；此次升級作業似乎進行得非常順利。

作為這套風險管理系統的一部分，屋崙(奧克蘭)警察局根據數類風險相關活動分別定出「前 30 名」成員暨職員的名單。數個月前，監督小組對「前 30 名」名單進行了一次額外審查，深入瞭解屋崙(奧克蘭)警察局如何運用這些名單，以及如何針對名單上的人擬定糾正措施。

未來數週內，本人將與該局一同審查針對「屢勸不聽」(總是處於系統標準邊緣但不肯改變行為)的成員及職員所採取的策略。此外，本人也將審查 Microsoft 提議的 IPAS2 系統任務範圍，並且擬定系統審查計畫，瞭解 Microsoft 是否能在明年完成這項專案的各項不同要點。

## 討論 2012年12月12日庭諭所列事務

2012年12月12日的庭諭賦予遵約主任協助屋崙(奧克蘭)警察局「解決、分析及減少下列問題的職權：(1) 涉及武力運用不當的事件，包括舉槍對準他人，或是警員槍擊事件；(2) 涉及種族及警務偏差的事件；(3) 市民投訴；以及(4) 高速追捕。」<sup>5</sup>庭諭對此類事務的描述是：「能夠徹底改變文化並符合雙方簽訂 NSA 及 AMOU 達成協議之期望的重要關鍵。」庭諭中另註明，屋崙(奧克蘭)警察局應研發「一套個人評估系統(『IPAS』)，以期能夠透過提早預警系統及早發現問題和趨勢，以降低風險。」

屋崙(奧克蘭)警察局最近修訂了其 NSA 相關雙週報告，在其中加註關於這些指標的資訊。根據該項資料，屋崙(奧克蘭)警察局在其中各方面皆有進步。例如，2014年迄今，該局所記錄的追捕案件有18件；去年同期所記錄的件數是42件。自實施屋崙(奧克蘭)警察局所修訂的追捕政策(2014年1月生效)以來，屋崙(奧克蘭)警察局也開始追蹤其「非追捕案件」，也就是警員不進行追捕的情況，過去實施原有政策期間，在同樣的情況下，警員可能會選擇追捕。屋崙(奧克蘭)警察局會繼續調整關於合法追捕情勢的政策。

關於「種族歸納及警務偏差的事件」，本人要求屋崙(奧克蘭)警察局持續改善收集攔檢資料的措施、繼續與 Eberhardt 教授合作，並且公佈其攔檢資料報告。然而，屋崙(奧克蘭)的警務偏差現象仍是必須持續解決的問題。我們將在即將開始的每季現況報告中完整討論報告結果的意義。未來數週內，本人及同僚繼續與屋崙(奧克蘭)市政府官員及屋崙(奧克蘭)警察局主管合作，共同討論哪些策略能夠解決攔檢資料報告中所探討的偏差問題；同時也將討論哪一種方式最能夠衡量屋崙(奧克蘭)警察局在2012年12月12日庭諭所列各重要層面的進度。本人將在日後的進度報告中進一步探討這些問題。

## 遵約主任近期的其他活動

除前述內容外，自本人以遵約主任身分公佈第一份進度報告以來，本人及同僚都參與了許多活動：

- 繼續與警察局長及其行政團隊密切合作，設法提高屋崙(奧克蘭)警察局的職務表現及強化其內部領導能力。我們經常與局長及其行政團隊討論即將進行的人事調動及晉升安排，藉以判斷該局是否能夠知人善任。
- 與屋崙(奧克蘭)警察局一同修訂數項與 NSA 相關的政策。最近所修訂的政策包括代理隊長(任務20)、武力審查委員會及執行力審查委員會(任務26和任務30)，以及實地培訓計畫(任務42)。
- 持續觀察屋崙(奧克蘭)警察局的每月風險管理會議，並且針對會議結構、屋崙(奧克蘭)警察局如何在會後運用最有建設性的方法追蹤區隊長的進度等各方面，向該局提出意見。結束討論之後，屋崙(奧克蘭)警察局將分析期間從8週延長至16週。本

<sup>5</sup> 加州北區美國地方法院，基本案件檔案編號 C00-4599 TEH，庭諭內容：遵約主任，日期：2012年12月12日。

人也與同僚一同建議屋崙(奧克蘭)警察局最好能夠提供更多比較基礎，另外也提出其他更實用、更有效率的會議及後續追蹤方式。

- 針對其他數個重要層面，向屋崙(奧克蘭)警察局的主管提供指導、輔導及技術支援，包括近期的人事調動及晉升安排、新技術提案，以及組織變化。

未來數週內，除前列事項外，本人及同僚希望能和屋崙(奧克蘭)警察局一同解決下列事宜：

- 培養行政團隊成員之間的團隊合作默契。
- 加強屋崙(奧克蘭)警察局與社區的互動，以及處理社區事務的能力。
- 協助屋崙(奧克蘭)警察局擬定培訓需求評估。
- 修訂重要的警局政策，包括與任務 20 及高速追捕相關的政策。

## 結論

Henderson 法官下令設立監督員及遵約主任的職務迄今已四個月。本人以遵約主任身分公佈第一份進度報告後，Whent 局長及其行政團隊的成員皆獲得永久任命。他們彼此互助合作；在他們的領導之下，屋崙(奧克蘭)警察局有非常大的進步，雖然進步之處不盡然全與 NSA 相關，但仍值得一提。Whent 局長修改了該局的組織結構，並且計劃在該局成立新的「研究暨規劃科」。現在，市民可以在 IAD 處理投訴事宜，這方面的進度非常順利；最終將安排五人處理這方面的業務。屋崙(奧克蘭)警察局計劃全面檢視其長期策略計畫，並且制定一套全新的政策管理制度。儘管多少歸功於分類法的改變措施，但市民投訴及武力運用頻率皆已大幅降低。最近有 47 名警員畢業於警校，目前正在接受實地培訓；預計 7 月將有 36 名新警員畢業、10 月則有 55 名新警員畢業，另外將有 15 名警員在未來數個月內從阿拉米達郡警察局轉調至屋崙(奧克蘭)警察局。

本人對於以上所有正向發展仍有疑慮。在我們與警察局主管們的互動當中，有些討論只著重於如何達到合法守紀的標準，對於改革的重要性或如何保持全警局的新氣象卻不甚重視。本人及同僚會繼續與 Whent 局長及其行政團隊合作，積極喚起屋崙(奧克蘭)警察局徹底革新的意識。

我們有理由樂觀其成，但屋崙(奧克蘭)警察局仍須承擔起服從法庭規定及符合社區期望的重責大任。起訴人律師向來堅持提議長期改革，更廣大的社區民眾也是如此，他們必定會持續關切屋崙(奧克蘭)警察局是否能夠將組織改革視為長期目標。



局長 (已退休) Robert S. Warshaw