

屋崙 (奧克蘭) 警察局 遵約主任第四次進度報告

2014 年 12 月 1 日

簡介

本報告是我擔任「協議和解同意書」(Negotiated Settlement Agreement, 簡稱 NSA) 監察員與遵約主任對後述訴訟案件提出的第四次進度報告：*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，在 Thelton 法官的指示下，訴訟當事人同意本人擔任屋崙 (奧克蘭) 市警察局 (OPD) 監察員的任命案。本人在監察小組的協助下，判定 OPD 在執行 22 項現行 NSA 任務方面的遵約狀態。我們的季度評估結果發現市警局符合部分規定，但在某些地方卻沒有任何進展。

2012 年 12 月，由於本市的 NSA 改革計畫進度遲緩，加上法庭下令要求各方協商，因此 Henderson 法官特別設立市警局的遵約主任一職。法院在 2012 年 12 月 12 日下達的命令中，明示遵約主任擁有極大的權力與責任：「讓...[OPD] 持續遵守 NSA 和 AMOU」。¹ Henderson 法官在 2014 年 2 月 12 日下令，指出「將遵約主任和監察員的職務合併可使權力集中，不但更為恰當，而且效果更好。」²

身兼監察員和遵約主任兩個職務的責任重大，也讓我集大權於一身，包括：確定警察局是否達到 NSA 遵約規定，並指導警察局達成這些目標。

我身為監察員，當然會持續監督監察小組的工作，並且評估警察局的進展。監察小組每季要到屋崙 (奧克蘭) 訪查一次，和警察局人員會面、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以收集和分析資料，同時每季固定向各方及法庭提供有關 OPD 遵約狀況的資訊。

我身為遵約主任，更能直接左右警察局的 NSA 相關決策。我在一位資深同事的協助下擔任法庭代理人，並且持續和 OPD 密切合作。我的首要重點當然是讓警察局達成 NSA 列出的改革內容，而且要持續下去。

按照法庭指示，我「有權針對 OPD 事涉 NSA 目標的政策、程序與作法進行審核、調查，並採取糾正措施...即使這類政策、程序或作法不完全屬於特定 NSA 任務，我也有這種權力。」³ 對於和 NSA 直接有關的所有事務，以及和 NSA 或民權 (個人認為是 NSA 的核心概念) 有一定關係的所有問題，我都會親身參與。

截至上次季度監察報告為止 (2014 年 10 月發佈)，警察局在 22 項任務中有 18 項達到完全遵約，另有 2 項任務則是達到部份遵約 (我們延後任務 5 和任務 45 的評估工作)。這是我們上任以來任務達到遵約最多的一次。我在這份報告中要討論尚未遵約或最近才達到遵約狀態的任務，以及警察局目前為達成這些要求所做的努力。

¹ 美國北加州地區地方法院重大案件卷宗編號 C00-4599 TEH；命令主旨：遵約主任 (日期為 2012 年 12 月 12 日)。AMOU (修訂合作備忘錄) 主旨：NSA 後期條款及條件允許針對原告禁制令及解除行動申訴和解已由法庭在 2011 年 6 月 27 日核准。

² 美國北加州地區地方法院重大案件卷宗編號：C00-4599 TEH；修訂遵約監督模式 (日期為 2014 年 2 月 12 日)。

³ 美國北加州地區地方法院重大案件卷宗編號：C00-4599 TEH；命令主旨：Order Re: 遵約主任 (日期為 2012 年 12 月 12 日)。

第三次進度報告以來的最新消息

我的同事和我在過去幾個月以來，持續注意警察局的幾項重大發展，包括：

- **OPD** 去年協助維持多場大規模示威遊行和其他活動的秩序，而且大部分都平和落幕。但是上週爆發的示威活動(起因為密蘇里州 **St. Louis** 縣大陪審團判決射殺未攜帶武器非裔美國青少年的白人警員無罪) 狀況卻完全不同。雖然絕大部分的示威者都以和平方式行使自身權益，但仍然發生示威人士對警員暴力相向、打劫商家和破壞公共場所的事件。我會持續監督 **OPD** 對這些活動的處理方式，包括警員使用警力和非致命武器的方式、警察局在這類活動期間與市民的互動方式，以及所有相關的投訴或調查案件。
- 我們過去幾個月來，發現風險管理月會的討論品質開始下降。雖然分隊長參加這種會議時比較自在，防禦心也因此降低，這些都是好現象，但是指揮官問的問題不夠尖銳，沒有考量到已知的各種風險因素。我們打算和警察局一同解決這個問題。
- 警察局目前正在修訂警員和雇員的年度績效考核政策。我們發現警察局督察評估警員和雇員的表現時，績效優異的人數過多。雖然這並非 **OPD** 獨有的現象，但是績效評估的價值仍然打了折扣。

在我們的要求下，警察局提供了過去 12 個月來所有警員和雇員的績效分佈資料。我們會仔細審查這份資料並與警察局討論。

如上所述，警察局目前在 22 項現行任務中有 18 項達到遵約目標，是我們上任以來任務達到遵約最多的一次。對於警察局朝著遵守 **NSA** 的目標持續進步，我要表達由衷的敬佩，但未來還有進步空間。

任務討論事項

監察小組的評估結果顯示，**OPD** 尚未達到(或無法維持)以下 8 項任務的遵約規定：⁴

- 任務 20：督察的控制幅度
- 任務 26：武力審查委員會(**FRB**)；任務 30：高層武力審查委員會(**EFRB**)
- 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 37：內部調查- 對證人報復
- 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

⁴ 監察小組發現，任務 20 在我們第十九次的狀態季度報告中已達到遵約；任務 33 和 37 遵約在第十七和第十八次的狀態季度報告中已達到遵約；任務 40 在第十八次的狀態季度報告中已經達到遵約。我們之所以在這份報告中討論這些任務，是因為警察局一直在我們的任期內努力遵守這些任務內容。

接下來, 我要討論 OPD 最近為了達成或維持這些任務的遵約規定所做的努力。

任務 20：督察的控制幅度

我們在最近的狀態季度報告中, 指出 OPD 從我們就任以來首次在任務 20 方面達到完全遵約。OPD 之前只能達成任務 20 的部分遵約目標, 主因是無法達到督導一致性(任務 20.2) 和督導與警員人數實際比例(任務 20.3) 這兩項次要任務。我和同事今年初和警察局官員以及原告律師進行了多次討論, 並修改這些次要任務的評估方法。這套新的問題解決方法經各方同意, 因此達成任務 20 的遵約目標, 不過更重要的一點, 在於制訂能長期維持的任務 20 相關做法。

警員可根據個人年資, 在每年「抽籤」時選擇明年勤務。警察局已修訂推行超過一年的輪班督導制度。Whent 局長表示雖然他認為輪班制度有其效果, 但目前的做法(由 23 項輪班警佐勤務組成)無法持久。警察局稍微更動的模式, 其中與 16 項輪班警佐勤務有關。我已暫時同意警察局的提案, 目前還要觀察這項新計劃能否讓警察局維持最近才達到的重大要求遵約目標。

我和同事會在 2015 年第一季每隔幾週審查資料, 判斷模式改變後能否達到遵約目標, 並協助警察局做必要修正。

任務 26：武力審查委員會(FRB)；任務 30：高層武力審查委員會(EFRB)

從我們上任以來, OPD 在多次報告期內只有符合任務 26 和任務 30 的部分遵約目標。警察局五月時在監察小組的協助之下修訂相關政策：警察局通令 (Departmental General Order) K-4.1 武力使用委員會。這項政策會要求委員會程序必須更具形式、提高效率, 而且分析必須更深入。

監察小組發現自從採取新政策之後, 委員會聽證工作有了幾點改善。副局長現在會在聽證會開始前與主講人溝通做法。警察局減少必須出席聽證會的與會人數, 委員也在聽證會召開之前就能拿到報告和其他證據。

我和同事最近開始檢視警察局去年大幅減少使用武力的情形。先前提過, OPD 認為下降的主因是加強訓練, 以及使用武力的政策有所改變。但是儘管考慮到這些進展, 我們還是發現某些巡邏警力使用武力的比率過低, 不合常理。我們一開始會先分析檢討市民最近投訴的案件, 並且尋找投訴案件的武力使用報告。

我在接下來的幾個月內, 會繼續深入追查武力使用比例下降的趨勢。監察總長處 (Office of Inspector General) 最近審查了 4 級事件, 我們會繼續和警察局追蹤這個問題。我也會和警察局討論訓練課程, 讓警員在武力使用調查案件提出辯解時能少用制式語言。

任務 33：檢舉瀆職行為

OPD 在四次報告期內只符合任務 33 的部分遵約目標，因為警員未在「佔領屋崙 (奧克蘭) 市」事件期間回報瀆職行為，但是在第十七次報告期重新達到遵約目標。市警局表示，該單位正在加強要求員警對未回報瀆職行為負責，或要求他們依規定啟動個人蒐證設備 (Personal Data Recording Device，簡稱 PDRD)。

OIG 最近進行審查，確定警佐是否按規定檢查部屬的 PDRD 影片；OIG 在審查後發佈資訊公報，提醒組長這項規定。然而，雖然現行 PDRD 規定要求組長必須檢視部屬的 PDRD 影片，但沒有明訂組長如何檢視，我們也發現督導的品質以及效果不一，因此會在這方面向 OPD 提供更多指示。

我預計在接下來的幾個月內向 OPD 提供這方面更多的相關指示，並持續監督警察局內 PDRD 儲存與追蹤系統近來改良措施的實施狀況。

任務 34：攔檢車輛、實地調查及拘捕

任務 34 是 NSA 最重要的規定之一，目的是解決本案最初癥結的執法偏見問題。自第四次報告期以來，OPD 在任務 34 都只達到部分遵約目標。

史丹福大學教授 Jennifer Eberhardt 過去幾個月來協助分析警察局的攔檢車輛資料。Eberhardt 博士和她的研究團隊已經分析完第一年攔檢車輛資料 (2013 年 4 月至 2014 年 4 月)，最近也在跨部門會議中發表初步研究結果。這場簡報的內容指出，警員決定攔檢對象、攔檢原因以及攔檢時間長度時，種族是其中一項重要因素。

我會在接下來的幾個月內持續和 OPD 合作，設法根據收集訊以及 Eberhardt 博士的分析結果，制訂訓練課程和其他干預措施，解決攔檢對象種族比例不均的問題。

任務 37：內部調查－對證人報復

OPD 在一次報告期內未達任務 37 的遵約目標，並在兩次報告期內只符合部分遵約目標，因為警察局沒有確實處理監察小組發現的報復行為嚴厲指控，但是在第十七次報告期重新達到遵約目標。OPD 指出該單位已經強力介入，積極檢視和調查警員被指控的報復行為。OPD 表示，警察局目前已經修改新進警員和員工的教育訓練，特別強調權責觀念以及回報瀆職行為的重要性。

我在接下來的幾個月內會持續討論並審查 OPD 對這些重要事項的訓練內容。

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

OPD 完成系統升級作業後，能將阿拉米達縣的逮捕資料自動填入「記錄管理系統(Records Management System, 簡稱 RMS)」，不需人工輸入，因而在第十八次報告期間內，任務 40 重新達到遵約目標。OPD 在任務 41 仍然只達到部分遵約規定。

警察局過去幾個月來偶爾出現 PAS 系統逮捕次數或其他資料的紀錄錯誤。幸好 PAS 單位員工在每天檢查逮捕資料時發現這些問題，表示單位內部稽核程序發揮效果，順利找出這些資料問題。

前面提過，為了這套風險管理系統，警察局根據幾類高風險行為訂出「前 30 名」警員和雇員名單。監察小組在今年初追加審查「前 30 名」名單，以便深入了解 OPD 如何利用這些名單制定上榜人物的干預措施。我們也打算進行類似分析工作，但重點放在上榜多次的人，或在多次報告期名列榜上的人。

分析工作完成後，我要和警察局合作評估如何處理「累犯」的警員和雇員，也就是不願改變行為，屢次觸及系統設定標準的人。另外，我要在接下來的幾個月內擬定 IPAS2 系統審查計劃，因為系統開發商 Microsoft 在來年就要完成這項專案的各項功能。

2012 年 12 月 12 日法庭命令所列事項討論

2012 年 12 月 12 日的法庭命令授權遵約主任協助 OPD 「解決和降低以下狀況：(1) 不當使用武力事件，包括掏槍和持槍對人，或者警員涉入槍擊事件、(2) 種族歧視或執法偏見事件、(3) 市民投訴、(4) 高速追逐。」⁵ 這項命令描述「有關單位在簽訂 NSA 和 AMOU 時，就知道這些事件將是持續推動執法文化改變的關鍵因素」；命令同時指出，警察局應制訂「一套可持續提出預警的人員評估系統(IPAS)，及早發現問題與趨勢，以便降低風險。」

根據 OPD 提供的資料，警察局在這些領域都已經有大幅改善。雖然 OPD 會追蹤所有使用武力的情形(包括「掏槍並對準個人」的情形)，並在審查委員會程序期間會審查所有 1 級和 2 級使用武力事件的理由，但是警察局並沒有特別追蹤「不當」使用武力的案件。OPD 在 2014 年期間沒有任何警員涉入槍擊事件。

另外，2014 年截至目前為止，警察局有 34 次高速追逐事件紀錄，去年同期則是 133 件(OPD 在 2013 年全年的飛車追逐事件共有 148 次)。自從 OPD 實施修訂過的高速追逐政策後(2014 年 1 月生效)，OPD 現在也追蹤「放棄追逐事件」，也就是警員以往在舊政策規定下可能會決定高速追逐，但現在選擇放棄追逐的事件。2014 年截至目前為止，OPD 登記有案的放棄追逐事件共有 147 次。OPD 仍然在修改高速追逐歹徒正當條件的政策。

⁵ 美國北加州地區地方法院重大案件卷宗編號 C00-4599；命令主旨：遵約主任(日期為 2012 年 12 月 12 日)。

在「種族歧視或執法偏見事件」部分, 從目前的已知資料看來, 不同種族和族群的搜查比例差異讓人心生質疑, 而且目前還無法判斷這種差距是否有有效憲法的基礎, 或者是否需要提出矯正干預措施。雖然 OPD 看似有所進步 (例如聘請 Eberhardt 博士進行研究, 以及警察局持續公布攔檢車輛資料報告), 但是我們、法院、原告律師和社區民眾會持續監督這個領域。Eberhardt 博士在跨部門會議中發表簡報時, 討論 OPD 的復原比例和其他部門差異, 並且應該如何提高這些比例。

我在接下來的幾個月內, 會繼續與市政府以及警察局官員研擬策略, 以解決警察局攔檢車輛資料呈現出的差別待遇問題, 以及如何衡量 OPD 在 2012 年 12 月 12 日法庭命令所列全部重大事項的進展, 包括「不當」使用武力, 並在未來的進度報告中進一步討論這些事情。

遵約主任其他近期活動

除了以上提到的事項以外, 從我以遵約主任身分提出上次的進度報告後, 我和同事也進行了許多工作:

法院在 2014 年 8 月 14 日的命令中, 對局長原先下令解雇的一名警員最近復職表示憤怒, 市政府最近的其他仲裁表現也令人不滿, 因為多項仲裁推翻原先的解雇處分。⁶ 這道命令指出警察局違反任務 5 (IAD 的投訴程序) 及任務 45 (懲戒政策的一致性), 質疑「被告是否對仲裁案件做了充分準備, 並盡可能確保懲戒政策的一致性。」法庭下令對懲戒和仲裁程序進行深入調查, 並指示警察局和市政府「採取必要的矯正行動, 以確保改革效果可長可久, 必要時包括有待進一步調查的立即矯正行動」。為了目前正在進行的這項調查工作, 我們要訪問本市或外縣市負責懲戒以及仲裁程序的重點人物, 並檢視過去五年來發生的仲裁檔案。

- 協助警察局和 *Spalding* 控告屋崙市政府一案的法律團隊當地律師進行討論, 要求警察局的群眾控制政策必須有重大改變。
- 和警察局一同修訂 NSA 的多項規定, 最近修訂的內容包括武力審查委員會治理政策、警察局的警犬計劃政策、武力使用報告和調查政策, 以及群眾控制政策。
- 強化警察局的社區互動和社區參與能力。監察小組成員和我偶爾會與社區團體會面, 進一步了解他們與警察局的互動情形, 以及他們對改革成效的觀察。我們會在一月開會, 讓管理團隊成員和專注執法問題的社區聯盟一同討論。另外, OPD 也在七月與社區相關人士會面, 討論警察局第一份公開的攔檢車輛資料。OPD 考慮未來舉辦更多場類似活動, 讓民眾有更多機會對警察局的 Ceasefire 計劃與其他方案提供意見。

⁶ 美國北加州地區地方法院重大案件卷宗編號 C00-4599 ; 命令主旨: 內部事務調查及後續訴訟 (日期為 2014 年 8 月 14 日)。

- 在其他幾個重要領域為警察局官員提供引導、輔導和技術協助。這些領域包括最近的人事調動與升遷、管理和訓練警員以及雇員、新技術計劃以及組織變革。

我和同事在接下來的幾個月內，除了以上的工作之外，還會和警察局合作達到以下目標：

- 繼續和警察局討論 NSA 改革成效延續的問題。
- 進一步瞭解警察局對攻堅小組輪調政策的計劃。
- 繼續和市警局長以及警察局管理團隊密切合作，在警察局內培養處理能力和領導人才，尤其著重 NSA 改革成效延續的問題。
- 和市警局長以及警察局管理團隊一同出席風險管理會議，充實這些會議的問題和討論內容。
- 協助警察局制定訓練需求評估作業。我們會檢視訓練小組最近對警察局目前訓練課程所做的警員問卷調查結果。
- 和 OIG 一同追蹤警察局的稽核工作後續結果，並追蹤警察局如何規劃人員的指定和訓練做法，以便對 NSA 和其他相關程序進行簡易稽核工作。
- 開始和 OPD 討論制定接班和訓練計劃的重要性，確保接下新勤務的人能向卸任者學習新職務工作內容。雖然 OPD 和許多執法單位一樣，都會經常轉調警員和雇員到警察局內的其他勤務，但所制定的這類計劃通常成效不彰。
- 和警察局以及市政府檢察處合作，評估 OPD 在評估勤務時是否稱職，可能的話並加以改革。
- 修訂重要的警察局規定。

結論

屋崙 (奧克蘭) 市警察局 (OPD) 在和 NSA 長久合作的過程中其實已經有了進步。屋崙 (奧克蘭) 市的行政首長在這段期間有許多人事變動。警察局在大家的努力和 Sean Whent 局長近期領導下一直穩定求進步，並沒有因市政府的其他發展而受到影響，繼續朝著遵約目標的方向邁進。即將卸任的市長關麗珍也起了關鍵領導作用。新任市長 Libby Schaaf 已經宣示支持並會努力促成改革，期待她能主動參與這項重責大任。



退休局長 Robert S. Warshaw