

屋崙 (奧克蘭) 警察局遵約主任第五次進度報告

2015 年 3 月 6 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五次進度報告：*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，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。

2012 年 12 月，由於本市的 NSA 改革計畫進度遲緩，加上法院下令要求各方協商，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」。¹Henderson 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院提供有關 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院代理人，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。按照法院指示，我「有權針對 OPD 有關 NSA 目標的政策、程序與做法進行審核、調查，並採取糾正措施...即使這類政策、程序或做法不完全屬於特定 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。

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院在 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：遵約主任 (日期為 2012 年 12 月 12 日)。

截至上次季度監察報告為止 (2015 年 1 月發佈)，警察局在 22 項任務中有 19 項達到完全遵約，另有 1 項任務則是達到部份遵約(我們也延後任務 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—也是 NSA 有史以來最多的一次。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或繼續這些遵約要求所做的努力。我也會討論我對可持續性改革階段的想法。唯有在法院已經做出決定，修改或暫停實施我們所知的「監察」，本階段才能落實。

第四次進度報告以來的消息

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 已協助維持多場大規模示威遊行和其他活動的秩序，而且大部分事件都和平落幕。我會持續密切監督警員使用武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，以及所有類似活動的相關投訴或調查案件。整體來說，我對於 OPD 近幾個月對這類活動的應對方式深感鼓舞。根據 OPD，在 2014 年第四季 (10 月 1 日到 12 月 31 日)，警察局在 31 場示威遊行維持秩序，總計示威人數大約達到 10,000 人。雖然有幾個活動涉及對警察的暴力、搶劫和破壞公共財產等，OPD 共報告 22 起的武力使用、一項化學彈藥的部署和九宗投訴。這些數字顯示，警察局對群眾控制正採取更周全和審慎的態度。
- 我們觀察到，每月風險管理會議的討論品質已經開始改善；副局長 David Downing 最近開始協助會議的推展，明顯有所準備，對資料也掌控自如。整體來說，這已經改善了討論品質。我希望看到警察局審查行為模式時，能做得更好，而不只是極力為某些調查結果辯解。風險管理會議是必不可少的工具，對於表現不佳或有其他問題的警察，風險會議可辨識和處理這些警察的相關問題。我們將繼續敦促 Sean Whent 和他的執行團隊改善這些論壇中的質詢。
- 警察局目前正在修訂警員和雇員的年度績效考核政策。如我們先前所注意到的，我們發現警察局督察評估警員和雇員的表現時，許多人被評估為績效優異。儘管這種現象不是 OPD 獨有，但在該組織被監察相當多年的情況下，我們認為這種情況是令人失望的，因為這貶損了評估的價值。我們會繼續和警察局一起研究解決這個問題。

如上所述，警察局目前在 22 項現行任務中有 19 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，也是 NSA 有史以來最多的一次。警察局必須繼續進行穩步改革，集中精力讓改革可持續進行。

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) 以下八項任務的遵約規定：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

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，在連續兩次報告期內，OPD 的任務 20 都達到遵約。OPD 之前只達成任務 20 的部分遵約目標，主因是無法達到督導一致性 (任務 20.2) 和督導與警察人數實際比例 (任務 20.3) 相關次要任務的遵約。去年，我和同事和警察局官員以及原告律師一起研究修改這些次要任務的評估方法。這套經各方同意的的方法，讓警察局得以達到任務 20 的遵約目標，不過更重要的一點，在於能制訂能可長期持續進行的任務 20 相關做法。

2014 年底，警察局為準備其年度「工作分配會」（在此會議中，警察根據年資深淺選擇來年任務），重新調整了換班督導系統，使其包括 16 個換班警察小隊長任務，而不是 23 個。

這項新設計能否讓警察局符合這些關鍵要求，維持最近才達到的遵約目標，還有待觀察。我和同事會在 2015 年第一季審查資料，以決定模式改變後能否能達到遵約目標，並協助警察局做必要修正。

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；而任務 41 在我們第二十一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。

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

我們在最近的狀態季度報告中指出，在連續兩次報告期內，OPD 的任務 26 和 30 都達到遵約。在此之前，從我們上任之初，在許多不同的報告期內，OPD 這些任務一直達到部分遵約。

自從採行修訂過的部門一般決議 K-4.1 *武力使用委員會* — 要求委員會會議記錄要更正式、高效和具分析性 — 監察小組持續觀察到聽證委員會情況有所改善。例如，副局長現在會在聽證會開始前，就和主講人溝通他們的期望。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。如前所述，OPD 將此下降歸功於培訓改善和政策改變，其特色就是以不同方式使用武力；令人鼓舞的是，就我們到目前完成的文件證明審查來看，都沒有發現不同的結論。

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。市警局持續報告，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 政策規定要求組長必須稽查部屬的 PDRD 影片，但沒有明訂組長該如何稽查，我們也發現這些評估的品質及效用不一。

接下來幾個月，我計劃給 OPD 提供更多指導，讓 PDRD 影片的督導審查標準化。

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。

史丹佛大學教授 Jennifer Eberhardt 持續協助警察局進行攔檢車輛資料分析。Eberhardt 博士和她的團隊預計將在接下來幾個月完成第一個完整年度的可用攔檢車輛資料。

我會在接下來的幾個月內持續和 OPD 合作，設法根據收集資訊以及 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。最近的監察小組評估做出的結論是，每四次搜索就會找到一起違禁品。搜索尋獲率 — 有時被稱為「回報率」 — 因警察局各不同小隊而大為不同。我們會與 OPD 警察探討警察局可用的方式，讓警察局進一步了解極高與極低尋獲率的小組督導都做了些什麼事，或沒做些什麼事。

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內，任務 40 重新達到遵約目標。OPD 的任務 41 在第二十個報告期內達到遵約。

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，表示單位內部稽查程序發揮效果，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。我們開始和警察局合作，將焦點集中在這些名單的「累犯」個人身上，也就是說，那些持續符合系統門檻標準但不願改變行為的個人。

另外，我要在接下來的幾個月內審核 IPAS2 系統，因為系統開發商 Microsoft 將完成這項專案的各不同功能。同時，由於這個新的系統在開發中，我們鼓勵 OPD 設置 IPAS2 使用委員會 — 由警察局不同職級和部門代表組成 — 思考和瞭解本系統如何在警察局不同部門發揮功用。

2012 年 12 月 12 日法院命令所列事項討論

2012 年 12 月 12 日的法院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。」

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)。

根據 OPD 提供的資料，警察局在這些領域持續達成大幅改善。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 年並沒有任何涉及警察的槍擊事件。2015 年到目前為止，警察局有兩起涉及警察的槍擊事件，兩起事件都涉及精神錯亂的嫌疑人，因其難以預測的行為，致使民眾打電話向 OPD 報警。在一個案例中，警察的兩發子彈沒有擊中對方，該個人因此撤退並投降；在另一案例中，警察的子彈擊中對方，但該個人預計可存活。我們會密切監察這些正在調查中的事件。我也鼓勵警察局審查警察應對精神疾病患者的培訓方式。

另外，2015 年截至目前為止，警察局有 6 次高速追逐事件紀錄，去年同期則是 12 件。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。2015 年截至目前為止，OPD 登記有案的放棄追逐事件共有 38 次。OPD 仍然在修改高速追逐歹徒正當條件的政策。

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，警察局也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。儘管警察局展現部分進步，且聘請 Eberhardt 博士協助，對其能力也有加分，但 OPD 針對種族議題發表談話時，必須培養更高的文化敏感度。警察局上下都應效仿警察局長——他已樹立了良好標準，好讓他們也可以站在最前線進行對話，因為這種對話現在已經成為全國性的議題。

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，以解決警察局提供的攔檢車輛資料呈現出的差別待遇問題，以及如何以最佳方式衡量 OPD 在 2012 年 12 月 12 日法院命令所列全部重大事項的進展。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。」法院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」。本調查目前在總結階段，我們一部分工作就是訪問在紀律和仲裁過程中的很多關鍵人物——市府內外都有，現在也正在審查過去五年的仲裁檔案。
- 協助警察局和 *Spalding* 控告屋崙市政府一案的法律團隊中當地律師進行討論，要求警察局的群眾控制政策必須有重大改變。
- 加強警察局與社區互動和往來的能力——包括能有機會聽取公眾對其計劃和積極行動的回饋意見。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。例如，在一月份，我們促成管理團隊成員和專注執法問題的社區聯盟間的一次討論。
- 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、政策修訂以及組織變革。

關於可持續進行階段的改革感想

幾年前，當事方經過深思熟慮並同意，一旦 OPD 在所有 NSA 改革都達到遵約，警察局就會開始可持續進行期，以證明其做法和改革是完全可持續進行的。因 NSA 遵約在此過程已達歷史新高，針對如何修改目前的監察計畫，更高效利用資源，同時將重點放在 NSA 內部改革的長期可持續進行階段，我很快就會和法院討論我的建議。

我會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。舉例來說，我將與警察局一起研究如何開展接班和訓練計劃，以確保接下新任務的人員能向前輩學習如何擔負起新職務的責任。

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)。

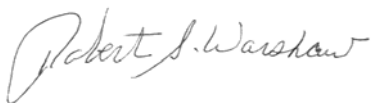
最後，在 OPD 建立內部能力：

- 我會要求 OPD 大幅加強內部稽查功能（OIG；藉由增加三個或四個額外的全職稽查人員），並展現出進行全面稽查的能力 — 以及，在警察局各單位任命及訓練適當的人員，進行與 NSA 有關及其他程序的迷你稽查。
- 監察小組將繼續在我們的狀態季度報告中審查、分析和討論 OIG 和/或其外部的顧問的任何與 NSA 相關的稽查行動。
- 我們將決定警察局如何回應這些稽查中概述的建議 — 以及該建議是否能協助警察局改善各個不同領域的表現 — 並與 OIG 合作，精簡其後續稽查流程。
- 我會要求警察局參與季度監察狀態報表，最終過渡轉換成警察局發布的狀態報告。

結論

屋崙(奧克蘭)警察局目前展現出 NSA 十二年以來最高遵約率。雖然已完成重大進展，還是有一些尚未充分實現的核心問題 — 本案例的核心議題。正在進行的紀律調查程序指向一些體制上的不足和系統性的缺陷，可能會減緩警察局本來的進步。此外，OPD 現在有某些人被警察攔檢的相關大量資料，但警察局對於使用本資訊以進一步瞭解攔檢本質和結果 — 以及作出結論或處理其發現問題，似乎還是猶豫不決。

本市有一位新市長，她也任命了一位新的市府行政官。我有充分理由相信市長和她的團隊正致力改善警察局提供的服務，並加強與社區的緊密合作。即便如此，警察局想要延續改革，就無法真空運作。市府領導人必須展現出問責制文化是如此重要，因此必須將目前取得的成績擴及影響到民選和任命的領導人，因為他們對這項努力的法定的和道德義務絕對不容動搖。



退休局長 Robert S. Warshaw