

屋崙 (奧克蘭) 警察局遵約主任第六次進度報告

2015 年 6 月 8 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六次進度報告：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。

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」。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庭提供有關 OPD 遵約狀況的資訊。³

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 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。」⁴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(2015 年 4 月發佈)，警察局在 22 項任務中有 19 項達到完全遵約，而任務 5、任務 34 和任務 45 則是達到部份遵約。根據最新法院命令對訪查計劃所作的修訂(2015 年 5 月 21 日)，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維持這些要求所做的努力。我也將討論我們最近依據法庭命令對懲戒和仲裁程序所完成的深入調查。

¹ 美國北加州地區地方法院重大案件卷宗編號 C00-4599TEH；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 根據法院在 2015 年 5 月 21 日下達的命令，從 2015 年 7 月開始，監察小組將改變訪查結構，以每月進度報告取代季度遵約報告。

⁴ 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)。

法院 2015 年 5 月 21 日命令修訂訪查計劃

法院 2015 年 5 月 21 日下令修訂的訪查計劃，自從我們就任以來即實施至今，其目的是讓我們能更有效地用資源，同時著重於 NSA 改革成效的長期延續性。⁵ 幾年前，各方審慎思考後同意，一旦 OPD 達成所有 NSA 改革項目的遵約，則警察局將進入延續階段，以證明該局所採取的做法和改革完全能夠延續。如此命令所言，「我們...仍不清楚市政府是否能夠延續目前已取得的改革成效。的確，有些 NSA 任務達到遵約狀態的時間尚短，而有些任務在過去幾年間多次在遵約與否之間擺盪。如本庭一再強調，遵約狀況必須能夠延續，本案方得結案。根據雙方在 MOU 和 AMOU 中所達成的協議，警察局需要用一年時間來證明遵約狀況能夠延續。有證據顯示，一旦改革變得制度化，缺乏監督將導致改革無法付諸實踐，導致憲法賦予的權利無法得到保障。」

本命令要求監察小組針對未能連續至少一年遵約的任務(目前為 7 個)積極監督。⁶ 從下個月起，我的小組將透過每月進度報告對這些積極監督的任務「提供更即時的報告內容」。另外，我的小組與我本人也將為警察局提供更多技術協助，以幫助該局達到所有 NSA 任務全面遵約的目標，並且「以可延續的方式對來改進法院在 2012 年 12 月 12 日下達的命令中(主旨：遵約主任)所指出的策略及基準領域以及法庭調查員在 2015 年 4 月 16 日的報告中所指出的缺點。」

命令中還指出，「監察員也將協助被告設置一個由監察總長處(OIG)或市府其他部門負責監督的制度化內部系統，以及一個負責實施糾正措施的內部機制。更具體地說，為協助警察局達到真正可延續的遵約，我將要求 OIG 額外設置一個全職的稽核員職位，發揮其功能以進行全面性的稽核，並且在警察局各級單位指派並訓練人員對 NSA 相關及其他程序進行小範圍稽核。監察小組將繼續在報告中檢討、分析和討論 OIG 對 NSA 相關程序所作的任何稽核。我們也將評定警察局對這些稽核所提出建議的回應，並且與 OIG 一同整合後續的稽核程序。未來幾個月，我將開始要求警察局參與監察狀態報告的發佈，最終將移交給該局，成為由警察局發佈的狀態報告。」

第五次進度報告以來的最新消息

法院於 2014 年 8 月 14 日表達了對最近一些事情感到失望，其中包括 Whent 局長下令停職的一名警員最近復職，還有市政府最近在其他仲裁方面的表現不佳(多項對警員嚴重瀆職處以停職的仲裁也被推翻)。法庭下令對本市警方的懲戒和仲裁程序進行調查，表示，「若無法解決這項命令中提到的問題，警察局連『協議和解同意書(NSA)遵約都無法做到，更別提全面的持續遵約。如果被告在做出懲戒決定所需的內部調查不力，被告即無法達到任務 5 的遵約。同樣地，如果警察局無法持續實施懲戒，他們也無法達到任務 45 的遵約。由於在決議前實施懲戒並無意義，因此監察員及法庭必須考慮懲戒決定是否在最高層級得到支持，多數時候即為仲裁...」但法庭質疑，屆時「被告是否能為仲裁案做好充分準備，盡可能確保仲裁結果能得到最大的一致性。」

⁵ 美國北加州地區地方法院重大案件卷宗編號：C00-4599 TEH；命令修訂訪查計劃，日期為 2015 年 5 月 21 日。

⁶ 該命令還指出，「為確保 NSA 全面遵約得以維持，監察員可選擇對不再受到積極監督的任務進行檢驗。」

該項調查最近已經完成，法庭指派調查員提出了報告，結論指出屋崙(奧克蘭)市警方的懲戒程序已經「故障」，因為，除了其他種種原因之外，警察局未能實施公平、一致和有效的懲戒原則。」⁷ 報告還指出，「一而再、再而三地，當屋崙(奧克蘭)市警察局...試圖大動作實施懲戒時，其決定卻往往在仲裁階段被或推翻或阻擋，導致公眾質疑市政府處理懲戒案的方式不當。」這份報告討論到市政府人員未善盡職責，因為 OPD 及市政府檢察處(OCA)在警紀案件的處理上有失職守。報告中還針對調查、紀律、準備、仲裁及持續性提供了許多具體建議。

就在該報告發佈後不過數日，法院即於 2015 年 4 月 21 日形容該報告的結果「令人失望和震驚」。⁸ 法院還說，「我們難以做出任何結論，唯一能說的是，市政府對其懲戒決定是否在仲裁階段得到支持，最佳的表現就是漠不關心。」法庭命令市政府「要想辦法解決」法庭指派調查員報告中「指出的問題」，且最遲在 2015 年 9 月 1 日提出討論進度的狀況報告。

我將在下面關於任務 5 和任務 45 的部分進一步討論這些問題。

另外，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：

- 近幾個星期以來，市政府對於 OPD 更改夜間遊行支援策略的回應受到很大注意。過去一年左右，市政府支援很多大型活動，而警察局在群眾管制方面採取了比以前更周到而謹慎的做法，許多人和我本人都對此讚許有加。然而，市政府最近卻開始更廣泛地干預群眾管制政策；他們似乎從幾次涉及搶劫和損毀公物的抗議活動之後，便開始限制夜間遊行路線。我繼續協助警察局和 *Spalding 控告屋崙(奧克蘭)市政府* 一案的法律團隊當地律師進行討論，要求警察局大幅改變其群眾管制政策。我會持續監督警員在大型活動中使用警力和非致命武器的方式、警察局與市民的互動方式，以及所有相關的投訴或調查案件。
- 市府檢察官已經更積極介入最近報告中提到有關懲戒和仲裁問題的事務以及群眾管制政策的制定。她的參與對話已為我們創造了附加價值，我們也期待與她和他的團隊在試圖共同找出問題和解決方案的過程中，建立一套共同合作的模式。
- OPD 以往是一個比較獨立於外的機關，但現在，該局將許多高階隊長送去警校和全美各地參加訓練，今昔相比有天壤之別。在某些情況下，警察局人員會參加座談會，討論一些該局率先注意到的現代執法問題，包括攜帶式數位錄音裝置的使用和相關政策。在最近的雙週報告中，Sean Whent 局長寫道：「OPD 實施隨身配戴錄像機計劃的經驗，讓我們成為此一新興執法議題的警界領導者。我很樂意與其他警單位分享我們學到的經驗。」

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 – 連續兩個報告期間達到此遵約比例。這是從我們上任以來以及 NSA 有史以來達到的最高任務遵約數。警察局在改革方面必須持續穩定進步，並且要著重於改革成效的延續。

⁷ 法庭指派調查員對 *Delphine Allen 等訴屋崙(奧克蘭)市政府* 一案的報告，日期為 2015 年 4 月 16 日。

⁸ 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：[1054] 調查員的仲裁調查報告，日期為 2015 年 4 月 20 日。

任務討論

如 2015 年 5 月 21 日法院命令所述，監察組的評估結果顯示，OPD 尚未達到 (或最近才達到) 以下七項任務的遵約規定：

- 任務 5：*IAD* 的投訴程序；任務 45：懲戒政策的一致性
- 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 34：攔檢車輛、實地調查及拘捕
- 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 5：IAD 的投訴程序；任務 45：懲戒政策的一致性

在最近一次季度狀態報告中，我們發現 OPD 在任務 5 及任務 45 方面達到部分遵約。如前所述，在前兩個報告期間，由於法庭下令對警察局懲戒和仲裁程序所作的調查當時正在進行，我們必須暫延對這兩項任務做出決定。

在調查報告發佈後不過數日，法庭於 2015 年 4 月 21 日命令市政府「要想辦法解決」法庭指派調查員報告中「指出的問題」，且最遲在 2015 年 9 月 1 日提出討論進度的狀況報告。

我們已開始看到這部分正在改善的證據。眾人一致認為，警察局與市政府檢察處的合作似乎更為密切。在警察局長與 IAD 最近的一次週會上，OCA 人員向警察局報告了最近仲裁的狀況，並且討論了該處對 IAD 相關調查所作的觀察。根據 OCA 的說法，當需要外部顧問處理仲裁案件時，該處會比以往更早延聘律師以爭取更多的準備時間，同時會為他們更多資源以協助其準備。

我們將更密切監督這些方面的發展。

任務 20：督察的控制幅度

我們在最近的季度狀態報告中指出，OPD 連續三個報告期間在任務 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。我和同事去年和警察局官員以及原告律師共同合作，修改了這些次要任務的評估方法。這套問題解決方法經各方同意，讓警察局得以達成任務 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。

在 2014 年下半年，當警員預期根據個人年資，在每年「抽籤」時選擇明年勤務時，警察局重新調整了輪班督導制度，減少了輪班警佐的勤務。警察局也徵求我同意，希望考慮在被指派的督導短期休假期間，將代班的警佐視為符合遵約規定。我暫且授權實施此模式及方法調整，並承諾在 2015 年第一季度審查資料，研判是否達到遵約目標並協助做必要修正。

我們最近與 OPD 官員會面就第一季度的資料進行討論，發現這種新的設計和方法能讓警察局在這些關鍵要求方面持續達到遵約規定。警察局官員向我們保證，這套制度在重新設計時，OPD 就是以長遠實施為規劃。

未來幾個月，我們將繼續審查資料，並與警察局相關人員商談，使這套新設計能夠延續下去。我們將訪問巡警隊長以進一步了解他們如何做出人員配置的決定，並抽樣檢查一些巡邏警佐以更了解巡邏警力的長期督導方式。

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

我們在最近的季度狀態報告中指出，OPD 連續三個報告期間在任務 26 和任務 30 方面達到完全遵約。在此之前，從我們上任以來，OPD 在多次報告期間只符合這兩項任務的部分遵約目標。

前面提到，自從去年要求委員會程序必須更具形式、更有效率、分析更深入的修訂版「警察局通令(Departmental General Order) K-4.1 武力使用委員會」實施以來，監察小組觀察到委員會聽證會有了大幅改進。副局長現在會在聽證會開始前與主講人溝通做法；發言人準備更周全；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。

在未來幾個月，監察小組將繼續觀察委員會聽證會的開會情形。

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 繼續協助分析警察局的攔檢車輛資料。Eberhardt 博士預計將在未來幾個月內分析完第一年全部的攔檢車輛資料。在四月一場各方出席的會議中，Eberhardt 博士和她的團隊提出初步資料，分析警員年資與查獲率和其他數據的關連。

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。監察小組最近一項評估的結論指出，在每四個搜索對象中，會有一個被查獲攜帶違禁品。警察局中每個小隊的搜索查獲率(有時也叫「回報率」)差異極大。我們將與 OPD 官員探討此問題，讓警察局更清楚哪些警隊督察有特別高或特別低的搜索查獲率，以及他們做了或沒做什麼。

任務 41：人員評估系統(PAS)的用途

第二十次報告期間，OPD 在任務 41 只達到部分遵約目標。

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。我們將和警察局著重處理名被列入「累犯」名單的警員和雇員，也就是不願改變行為，屢次觸及系統設定標準的人。

在接下來的幾個月，Microsoft 就要開始完成新 IPAS2 系統的各项功能。另外，市政府已延聘一位獨立的數據科學家來記錄 PAS 管理裝置的工作流程，而最後這項記錄將被用來測試新系統的可行性。雖然 IPAS2 仍在開發階段，但我們鼓勵 OPD 先組織一個 IPAS2 使用委員會(由警察局內各個階級和部門代表所組成)，思考和了解如何將新系統有效地運用在局內各部門。使用委員會的第一次會議將於數週後召開。

無論是現在的系統還是未來的嶄新系統，最關鍵的一點在於，警察局必須以該系統為工具來察覺風險和修正有問題的行為。

在未來的幾個月中，我們將觀察 IPAS2 使用委員會的第一次會議並追蹤 Microsoft 的系統開發進度。我們也將繼續與局長及其行政團隊合作，改善局裡風險管理月會的質詢和討論品質。這些論壇是找出並解決有關警員績效和其他問題的基礎工具，我希望看到 OPD 能更深入檢驗行為模式，而不只是說明一些發現而已。

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 「解決和減少以下狀況：(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。」⁹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」。該命令同時指出，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繼續獲得改善。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。2015 年截至目前為止，警察局發生三起警員涉入槍擊事件，其中兩起涉及精神失常的嫌犯。在第一個案子中，警員擊出的兩發子彈並未擊中該精神失常嫌犯；在第二個案子中，該精神失常嫌犯的瘋狂舉動引發民眾報警，而警員擊出的一發子彈擊中嫌犯，但無生命危險。第三個案子是大約兩年以來發生的第一起警員涉入槍擊死亡事件，就發生在兩天前，警方與一名起先不回應攔檢的男子交火，而當時該名男子將車子停靠在高速公路的出口匝道上。武力審查委員會本月稍晚將聽取有關第一個案子的說明，而我們也一如以往將密切監督警察局的調查和委員會對這些事件所作的簡報。

⁹ 美國北加州地區地方法院重大案件卷宗編號 C00-4599TEH；命令主旨：遵約主任(日期為 2012 年 12 月 12 日)。

去年，警察局成功減少了武力使用，但逮捕人數並未減少，也沒顯現其他任何所謂「除警察化」的跡象。我們尤其受到 1 級武力使用大幅降低的鼓舞，因這是最嚴重的武力使用等級。前面提到，OPD 將武力使用降低歸功於更好的訓練以及使用武力的政策有所改變；令人鼓舞的是，我們至今對相關記錄所作的審查並未發現任何問題。

另外，2015 年截至目前為止，警察局有 21 次高速追逐事件紀錄，去年同期也是 21 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 83 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，但目前還無法判斷這種差距是否具有符合憲法的基礎，或者是否需要提出矯正干預措施。

雖然 OPD 看似有所進步(根據 Eberhardt 博士的分析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。儘管 OPD 有了一些進步，也透過 Eberhardt 博士的諮詢為其能力帶來一些附加價值，但該局在對待種族問題上必須培養對文化舒適區更大的敏感性。局長本人立下了一個很好的標竿，但其他各級同仁也需要跟上腳步，在現已擴大到全美的種族對話中扮演引領的角色。隨著晚間時段最重要的地方新聞逐漸聚焦於「種族和警方」相關話題之上，建立和諧的公眾對話對本市的健康發展至關重要。

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，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：

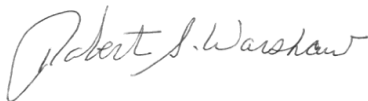
- 強化警察局與社區互動和參與社區事務的能力，包括利用機會徵求民眾對該局各項方案和計劃提供回饋意見。監察小組成員和我偶爾會與社區團體會面，進一步了解他們與警察局的互動情形，以及他們對改革成效的觀察。
- 繼續協助警察局和 *Spalding* 控告屋崙(奧克蘭)市政府一案的法律團隊當地律師進行討論，要求警察局大幅改變其群眾管制政策。
- 在其他幾個重要領域為警察局官員提供引導、輔導和技術協助。這些領域包括最近的人事調動與升遷、管理和訓練警員以及雇員、新技術計劃、政策修訂以及組織變革。

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。聽到一位 OPD 隊長說了下面這句話，讓我們深覺鼓舞：「如果你在警察局裡擔任隊長，你就是一個風險管理人。」
- 協助警察局更開誠布公地談論警方對社區必會造成的影響，並談論種族問題。
- 與警察局合作制定接班和訓練計劃，確保接下新勤務的人能向卸任者學習新職務工作內容。
- 協助警察局制定訓練需求評估作業。我們會檢視訓練小組去年對警察局當時訓練課程所做的警員問卷調查結果。
- 鼓勵警察局檢驗該局在訓練警員應對心智失常對象時所採用的方式。
- 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

根據法院在 2015 年 5 月 21 日下達的命令，「監察員最新的報告，即第二監察小組的第二十一次報告，發現市政府在 51 項[original]NSA 任務中，除三項以外，其餘全數達到遵約規定。不過，儘管有此進步，但根本問題依然存在。法庭調查員對懲戒程序的報告是最近期，也最明顯的例子。法庭已經指出，該調查員所觀察到的缺點，嚴重破壞了懲戒原則和責任歸屬的一致性，而兩者都是該 NSA 背後的根本原則。同樣的，對於最初引發本案中許多投訴的偏見執法，被告仍須努力遏止以求改進。」



退休局長 Robert S. Warshaw