



屋崙(奧克蘭)市警察局 獨立監察員 第十六季度報告

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

2014年1月21日

目錄

第一節

簡介	2
遵約評估方法	5
總摘要	7

第二節

遵約評估	
任務2：IAD調查的時效性標準及遵約情形	9
任務3：IAD廉正考查	11
任務4：IAD的投訴控制系統及非正規投訴解決程序	13
任務5：IAD的投訴程序	17
任務6：拒絕接受或提交市民投訴	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：督察的控制範圍	33
任務24：武力使用報告政策	37
任務25：武力使用調查及報告	41
任務26：武力審查委員會(FRB)	45
任務30：最高武力審查委員會(EFRB)	48
任務33：檢舉瀆職行為	50
任務34：攔檢車輛、實地調查及拘捕	53
任務35：武力使用報告 - 證人身份識別	57
任務37：內部調查 – 對證人報復	58
任務40：人員評估系統(PAS) - 目的	59
任務41：人員評估系統(PAS)的用途	64
任務42：外勤訓練計劃	71
任務43：學院及在職訓練	78
任務45：懲戒政策的一致性	81

第三節

結論：	84
-----	----

附錄

A: 累計主指標數據	85
B. 附錄	86

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十六季度報告：*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。本人的職責是對2003年開始(由前任監察員負責)的監督程序進行監督。現任監察小組成員從2013年11月4日至11月8日進行第十六季度的警察局查訪工作，主要評估該局自2013年7月1日至2013年9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項必要任務中32項任務的遵約行動，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「現行」監督任務數量降低為目前所列的22項。

在本報告季度中，對於所有其他22項現行任務，我們的調查結果是本局仍在第一期(政策階段)達到遵約規定。在第二期(完全遵約)方面，我們發現警察局在其他現行22項任務中有14項達到遵約規定，8項達到部份遵約規定。這些數字反映了「任務26：武力審查委員會(FRB)」從遵約變更為部份遵約。在上一份報告中，該項任務從部份遵約進步為完全遵約。在上個(第十五季度)報告期間，我們發現警察局在第二期有15項達到遵約規定，7項達到部份遵約規定。

遵約情況的退步令人失望。雖然我們在上份報告中看到了一些改善，但我們發現在22項任務中，大約有7項核心任務應該要有更大的進步。有些似乎呈現進步，例如關於風險管理的任務40和41，以及關於攔檢車輛的任務34 - 都因警局專注且有系統地努力，因此能解決過去阻礙進步的問題。但其他方面的努力較不系統化，表現依然令人擔憂。雖然我們確定任務26(武力審查委員會)以及任務30(最高武力審查委員會)部份遵約，但我們期待這些委員會能有一致的架構及審查程序，並且確實有所進展。我們現在對武力審查委員會以及最高武力審查委員會的執行有些疑慮。在本次報告結束日期(2013年9月30日)之後，我們觀察到警察局對這些程序採取了新的措施。我們將密切觀察警察局的措施是否能達到良好成效。除此之外，我們發現警察局在任務20(關於控制幅度)以及任務33(關於檢舉瀆職行為)也是部分遵約。這兩方面依然沒有太大進展。

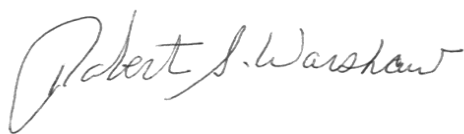
如前所述，我們看到的進步是堅定努力的成果，其特色是注重細節，承諾認真反省，進行管理式的改善，才能真正取得成效。關市長始終積極參與各項努力來促成局裡改革 – 她和代理局長 Whent 都站在市政府改革行動的前沿。在那些成功遵約的方面，我們看到改革措施是由警察局領導層所帶領，並經過指揮系統得到下級單位的支持及實施。有些方面還

借重妥善管理的外部輔助措施進行改革，例如風險管理。而其他方面的進步，則來自內部系統性和漸進式的改革步驟，例如攔檢車輛。在報告中較少進步的任務，同樣的注重細節和承諾改善卻沒有成效。警察局是否能正確使用個人數位錄像裝備(PDRD)，仍然是個問題。有太多次，我們懷疑警局上下所有人員是否了解這些裝備的用途、檢查和功能。在早期對個人數位錄像裝備的審查中，我們發現警員們與被逮捕的對象互動時，經常未啟動他們的裝備；在使用武力時也是如此。我們發現許多警員提報他們的裝備損壞或失竊。我們也注意到，督察們很少(甚至沒有)評估警員是否能正確運用他們的個人數位錄像裝備。

近來 – 主要在最近兩次報告期間 – 我們發現錄製影片的數目增加，所佔儲存容量也增大，顯示個人數位錄像裝備的使用更為普遍。儘管如此，從最近對警方案件的評估當中，我們發現在一些嚴重的事件當中，當警員必須為使用武力的事實和狀況採集證據時，竟沒有開啟他們的人數位錄像裝備。我們擔心警察局沒有足夠的裝備讓每位警員配戴，而一位警員可能需要等很久時間才能等到他/她的裝備修好或換新。

過去幾個月來，我們已在會議上將這個顧慮告訴警察局的負責人員。在最近一次實地查訪中，警察局的警員承諾採購更多組裝備，以便在故障修理期間作為備用。警察局也告訴我們，他們也針對警員未能開啟個人數位錄像裝備，新增一條 PDRD用途的MOR違規項目。警察局必須竭盡全力才能達成此處所述的目標。

毫無疑問，我們感受到警察局的改變，同時也從一些可測量的成效看到警察局的進步。若指揮系統中有成員未配合警局以及市府高級主管的改革承諾，我們鼓勵領導層追究其責任。這些無疑就是掌握持續進步的關鍵因素。



Robert S. Warshaw 局長(退休)

監察員

監察小組：

Chief (ret.) Charles D. Reynolds

代理監察員(Deputy Monitor)

Lt. Colonel (ret.) J. Rick Brown

Robin Busch-Wheaton

Eric P. Daigle, Esq.

Commander (ret.) John M. Girvin

John M. Klofas, Ph.D.

Assistant Director (ret.) Joseph R. Wolfinger

遵約評估方法

本報告內文包含我們評估NSA22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，以及我們對各方面預計進行的後續步驟。

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)市查訪，與監察總長(Office of the Inspector General，簡稱OIG)和其他警察局人員會面，地點包括警察局、各街道，或我們在本市實地工作所用辦公室。我們還會觀察警察局作業；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提供有關OPD遵約狀況的資訊。

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為了達到各項要求，而訂出一項適當的政策或一套程序。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，並且依政策內容對相關警察局人員或員工進行訓練，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，根據政策內容施行訓練，並且在作業中實施政策。

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。
- **部份遵約**：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份遵約類別。

- **未遵約**：此類別適用於尚未達到部份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活動實例、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。若個案分析後要做出結論，警察局必須符合最低標準。這些遵約標準皆經雙方當事人同意，範圍從85%到95%的標準或「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，而勉強就遵約程度做出結論。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，我們預期將對這些有問題的任務進行更完整的遵約評估，並在下次報告中提出調查結查。

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)市政府等一案的第十六季度報告。此總摘要目的不在重複報告內容，而在強調評估所得的重要調查內容、情形、模式或疑慮。

監察小組在2013年11月4日至11月8日這段期間，到屋崙(奧克蘭)市進行第十六次實地查訪。我們當時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，簡稱OIG)、實地作業局(Bureau of Field Operations，簡稱BFO)、調查局(Bureau of Investigations，簡稱BOI)、服務局(Bureau of Services，簡稱BOS)、內部事務管理組(Internal Affairs Division，簡稱IAD)、訓練組(Training Section)和通訊組(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。

在這個審查季度，對於所有其他22項現行任務，我們的調查結果是警察局仍達到第一期的遵約規定。警察局目前在第二期遵約階段，其中22項現行任務中有14項(64%)達到完全遵約規定，8項(36%)達到部份遵約規定。任務26(武力審查委員會)從上次報告的完全遵約，降為本季度報告的部份遵約。因此，本次報告顯示遵約程度有一項任務退步。

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	部份遵約	未遵約	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投訴控制系統及 非正規投訴的解決程序	√	√			
任務5： IAD的投訴程序	√	√			
任務6： 拒絕接受或提交 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責任	√	√			
任務26： 武力審查委員會(FRB)	√		√		
任務30： 最高武力審查委員會(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35： 武力使用報告 - 證人身份識別	√	√			
任務37： 內部調查 - 報復證人	√		√		
任務40： 人員評估系統(PAS) - 目的	√		√		
任務41： 人員評估系統 (PAS)	√		√		
任務42： 外勤訓練計劃	√	√			
任務43： 學院及在職訓練	√	√			
任務45： 懲戒政策的一致性	√	√			
任務總數	22	14	8	0	0

第三節

結論：

這是我們的第十六季度報告。「協議和解同意書」22項現行要求的遵約狀況顯示於下面所有季度報告的圖表。該表顯示整體遵約程度有一項任務退步；該任務在上個季度的報告中達到最佳程度。本次總計有14項任務達到第二期遵約，佔64%。

這些統計數字反映了一項任務從遵約降為部份遵約。該項任務「任務26：武力審查委員會(FRB)」曾經從部份遵約升為完全遵約。

