

奧克蘭市警察局遵約總監第三季度報告

2014年8月25日

屋崙(奧克蘭)市警察局遵約總監第三季度報告

2014年8月25日

屋崙(奧克蘭)市警察局 遵約總監第三季度報告

2014年8月25日

簡介

本報告是本人作為《協議和解同意書》(Negotiated Settlement Agreement, NSA) 監察員和遵約總監對後述訴訟案件提出的第三季度報告：*戴爾芬·艾倫 (Delphine Allen) 等訴奧克蘭市政府等* (美國北加州地區地方法院)。2010年1月，訴訟當事人在法官韓德森 (Thelton E. Henderson) 的指導下，同意本人擔任屋崙(奧克蘭)市警察局 (OPD) 監察人員的任命案。在監察小組的協助下，本人負責報告屋崙(奧克蘭)警察局對NSA中22項現行任務的遵約情況。從季度評估來看，儘管該警察局已經完成部分遵約行動，但在其他方面卻停滯不前。

在2012年12月，由於奧克蘭市政府對NSA改革進展緩慢，法官韓德森按照法院下令的訴訟當事人之間進行的談判為該警察局設立了遵約總監一職。2012年12月12日的法院命令中，列出遵約總監的廣泛權力和責任，即“讓...[屋崙(奧克蘭)市警察局]對NSA和AMOU進行可持續遵約。”¹在2014年2月12日，法官韓德森發布命令，並發現“目前看來，集中遵約總監和監察員的權利是合適和有效的。”²

頂著兩項頭銜（監察員和遵約總監）的責任重大，非比尋常。它賦予了本人很多的權力：判斷該警察局對NSA的遵約情況；同時也為地區政府提供了一定的方向，指導其努力達到遵約規定。

作為監察員，在我們評估警察局的工作進展時，本人負責對監察小組的工作進行監督。監察小組每季度都會來到奧克蘭，與該警察局的工作人員面談；觀察警察局的作業情形；審查警察局的政策和程序；運用適當的採樣和分析程序來收集和分析資料；同時，我們還會每季定期向法院及訴訟當事人報告遵約檢驗結果。

作為遵約總監，本人擁有更直接的權力作出警察局與NSA有關的決定。在豐富經驗的同事的協助下，本人作為法院代理人，持續與該警察局展開密切合作。無可否認，本人關注的重點是該警察局完成和保持NSA所概述的遵約方面。因為由法院直接委派，本人“有權力對實現與NSA目標有關的屋崙(奧克蘭)市警察局政策、程序和作業情形進行審查、調

¹美國北加州地區地方法院，主案件文件號C00-4599 TEH，命令回覆：遵約總監，2012年12月12日。諒解備忘錄修訂版 (AMOU) 回覆：NSA之後的條款和條件允許原告索取禁令救濟以及撤回訴訟決議，已於2011年6月27日經法院批准。

²美國北加州地區地方法院，主案件文件號C00-4599 TEH，修改遵約監督模式的命令，2014年2月12日

2014年8月25日

查和採取糾正措施……即使在特定的NSA任務中，這些政策、程序和作業情形並不完全遵約。”³ 本人將介入與NSA有直接關聯的所有事項，以及那些與NSA有著合理結點的問題，或者那些涉及民眾權利的問題，總之，本人將介入一切本人認為是NSA核心的事項。

自上季度的監察報告（2014年7月發表）起，警察局在22項任務中有17項實現了完全遵約，並且有另外4項達到了部分遵守。這是自我們接受任命以來獲得的關於遵約情況的最好數據。在這份報告中，本人討論了五項未遵約任務（其中有三項最近正邁向遵約）的情況，以及為了達到遵約警察局目前所作出的努力。

第二季度報告之後的新進展

在過去兩個月中，我和我的同事發現警察局獲得了可喜的進展。例如：

- 七月，屋崙(奧克蘭)市警察局曾就該局最近發布的攔檢車輛數據報告與社區利益相關者進行會晤並討論。與會者包括來自社區團體的神職人員和代表。副局長菲格羅亞 (Figueroa) 說，警察局視這項工作為“持續的合作”的第一步，並徵求對報告的反饋意見，以及列入未來工作的有用資訊。屋崙(奧克蘭)市警察局還打算舉辦更多的論壇，以方便公眾對和平計劃和其他舉措暢所欲言。
- 該警察局在人員晉升的選擇方面非常謹慎 - 因為它已經能正確地運用其管理選擇辦法進行選擇或避開候選人。
- 該局的監察總長辦公室 (OIG) 在設立兩項新的、有益的作業。OIG審計發布後，為響應報告的結果和建議，屋崙(奧克蘭)市警察局的適用單位/個人都被要求制定和實施一項計劃。此外，OIG還在全局任命和培訓合適人員進行NSA有關的微型審計和其它程序。
- 屋崙(奧克蘭)市警察局的月度風險管理會議要求，區隊長需在兩個星期內就任何懸而未決的問題作出書面回應。例如，在最近的一次會議上，有名區隊長負責分析一個小隊撞車事故次數，民眾投訴數量，以及每次逮捕動用的高比例武力 - 所有這些都比同一區的其他小隊相對較高。在另一次最近的會議中，一名區隊長負責認定一名官員工作效率相對較低的原因。

對警察局的自省和自我分析逐漸透明化，以及它在達到NSA遵約方面取得的穩步進展，本人表示高度讚揚。然而，正如我在上次報告中提出的，該局在NSA所列的關鍵改革措施的制度化方面仍然有許多工作要做，而在其拿出持續改革的證據之前，法院並不會撤銷程序。

就在上週，在2014年8月14日頒布的命令中，法院對最近一名官員（已被局長停職）的復職，以及市政府在其它仲裁方面（其中有幾項也取消了終止）的拙劣表現表示憤慨。⁴該命令稱，警察局已不再遵約任務5（IAD的投訴程序）和任務45（懲戒政策的一致性），

³美國北加州地區地方法院，主案件文件號C00-4599 TEH，命令回覆：遵約總監，2012年12月12日。

⁴美國北加州地區地方法院，主案件文件號C00-4599 TEH
命令回覆：內部事務調查和後續訴訟程序，2014年8月14日。

2014年8月25日

因為它“質疑[曾質疑]被告是否有足夠的準備案卷進行仲裁，以致能最大程度地確保紀律的一致性。”法院要求本人對紀律和仲裁過程進行深入廣泛的調查，並指導警察局和市政府“採取適當的糾正措施，以確保可持續的改革，包括必要時立即採取有待進一步調查的糾正措施。”由於調查才剛剛開始，本人將會在今後的進度報告中詳細討論這一問題。

任務討論

監察小組的評估表明，屋崙(奧克蘭)市警察局尚未達到或者難以維持以下八項遵約任務：⁵

- 任務20，*督查的控制幅度*
- 任務26，*武力審查委員會 (FRB)*，和任務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) 的目的*，和任務41，*人員評估系統 (PAS) 的用途*

下面，本人將討論最近屋崙(奧克蘭)市警察局為達到或維持遵約這些任務所作出的工作和努力。

任務 20，*督查的控制幅度*

自我們接受任命伊始，屋崙(奧克蘭)市警察局在任務 20 上達到部分遵約。這主要是因為其未遵約與監管一致性相關的子任務（任務 20.2），以及官員與監察員的實際比例（任務 20.3）。在我們最近的季度狀況報告中，因為訴訟當事人正致力於一個新的、相互認可解決問題的辦法，我們推遲了對任務 20 的評估。上個月，我和我的同事與警察局的官員們和原告律師進行了一系列討論，目的是修改評估這些子任務的方法。我們相信，這些新方法將幫助警察局在任務 20 上達到遵約 - 更重要的是，從長遠來看，將幫助任務 20 相關的作業得到可持續性發展。

警察局最近對已經實行了一年多的輪班執勤監督體系進行改進。警察局長溫特（Whent）曾表示，雖然他認為，從長遠來看，這套輪班執勤監督體系的配置非常有用，但就其目前的構成（由 23 項警長輪班執勤任務組成）來看，它不具備可持續性。警察局計劃提出一個略有不同的體系（由 16 項警長輪班執勤任務組成），雖然它是否能幫助警察局達到遵約還有待觀察和驗證。警察局打算在 2015 年實施這一新體系。

在最近一系列的晉升中，局長仔細、認真審查候選人的工作和遵守紀律的情況。局長和他的管理團隊正在非正式地吸引候選人，這是警察局領導力發展的一個好跡象。

⁵ 監察小組發現任務33和任務37在第十七和十八季度報告已達到遵約，而任務40在第十八季度報告中已達到遵約。我們在本報告中討論這三個任務，是因為在我們任期期間，警察局一直在努力保持這些任務的遵約。

2014年8月25日

接下來的幾週，我和我的同事將進一步與警察局討論關於新的輪班執勤監督體系的計劃。我們也將跟進警察局的計劃，將這些改變轉化為政策，制定出一個長期的解決方案，以緩解刑事調查處（CID）的輪班執勤監督問題，並為監察指揮官完善輪班執勤體系。

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

自我們任期伊始，在不同的報告期間，屋崙(奧克蘭)市警察局已經在任務 26 和 30 上達到了部分遵約。5 月，在監察小組的協助下，警察局修改了警察局一般命令 K-4.1 的相關政策 - 武力使用委員會（Use of Force Boards）。該政策要求委員會程序更正式、高效和更具有可分析性。自採用新政策以來，監察小組觀察了一個武力審查委員會 - 一個評估在奧克蘭體育館進行逮捕時使用泰瑟槍的委員會。監察小組發現，該委員會程序包括對事件和參與人員的戰術進行全面分析；並指出，促成討論的副局長為該程序設立了明確的基本規則。

在過去的幾週，我和我的同事開始調查過去一年內警察局武力使用顯著減少的情況。如前所述，屋崙(奧克蘭)市警察局把這種減少很大程度上歸因於完善的訓練，以及武力使用政策的改變。然而，即使考慮到這些進展，我們發現，某些巡邏隊使用武力的低比率似乎讓人難以置信。我們把這作為分析的起點，回顧了近期市民對武力的投訴情況，並試圖找出與武力使用相關的報告。

接下來的幾週，本人會繼續更加密切地審查武力使用的下降趨勢，並與警察局討論其培訓，以減少官員在整理最終武力使用報告時使用樣板語言的情況。

任務 33，檢舉瀆職行為

屋崙(奧克蘭)市警察局在第十七季度報告期間，重新達到任務 33 的遵約。這是在前四個報告期間，由於警察局官員未能在佔領奧克蘭事件中檢舉瀆職行為而達到部分遵約後重新達到完全遵約。警察局報告說，如果不檢舉瀆職行為或按規定啟用個人資料記錄設備（PDRD），警察局已逐漸加強要求個人負全責。

在過去的幾週裡，我們把重點放在警察局如何使用 PDRD 方面，使個人對不檢舉瀆職行為負責。警察局現有 10 台多餘的 PDRD 備用，以防某位警員的 PDRD 出故障；這是令人鼓舞的，不像幾年前，因為屋崙(奧克蘭)市警察局沒有足夠庫存的 PDRD，無法為每位警員配備。我們已經開始同警察局談論如何，以及多久讓警察隊長對其下屬的 PDRD 錄像進行一次檢查；以及警察局如何才能完善其 PDRD 錄像的存儲和記錄系統。有些隊長報告說，因為系統並不容易使用，檢查 PDRD 錄像實在是過於耗費時間。

接下來的幾週，本人打算更多地了解隊長們對其下屬 PDRD 錄像的評論；並協助該警察局完善其存儲和記錄系統。

任務 34，攔檢車輛、實地調查及拘捕

任務 34 是 NSA 最重要的需求之一 - 因為它論述了警務工作的偏差部分，而這本身是該案件的初始問題。自第四季度報告以來，屋崙(奧克蘭)市警察局在任務 34 方面已經達到部分遵約。

2014年8月25日

如上所述，7月份，屋崙(奧克蘭)市警察局為社區利益相關者就攔檢車輛數據問題進行了第一次會晤。另外，在過去幾個月的時間裡，美國斯坦福大學的珍妮弗·埃伯哈特（Jennifer Eberhardt）教授開始協助警察局進行攔檢車輛數據分析。我們期待評審埃伯哈特教授正在製作的交互式地圖，這地圖是關於被攔檢的民眾、被搜尋的以及從搜尋中得以恢復的民眾的種族。警察局所做的關於攔檢車輛數據的準備和公開演示是一個良好的開端，但在種族和族裔群體的區別對待上，仍然還有很多問題未能得到解決。

接下來的幾週裡，本人將參與到警察局有關其戰略的工作中，以解決在其近日發布的攔檢數據報告中討論的不一致問題，並且繼續與屋崙(奧克蘭)市警察局合作，探索如何將收集到的資料作為發展培訓和其它干預活動的基礎的方法。

任務 37， 內部調查- 對證人報復

屋崙(奧克蘭)市警察局最近重新達到任務 37 的遵約。據監察小組觀察，在前第二季度的報告期間，屋崙(奧克蘭)市警察局在這個任務上達到了部分遵約，而且在前十四季度報告期間，由於警察局官員未能對最嚴重的報復指控作出充分的回應，因此未能遵約。屋崙(奧克蘭)市警察局報告說，它會積極地細讀和調查任何一個有關報復的指控。警察局正向新進警察和員工提供完善的培訓，據說，這是為了加強問責文化，以及增強檢舉瀆職的重要性。

接下來的幾週裡，本人將繼續討論和審查屋崙(奧克蘭)市警察局關於這些重要事項的培訓。

任務 40， 人員評估系統 (PAS) 的目的， 和任務 41， 人員評估系統 (PAS) 的使用

在第十八季度報告期間，屋崙(奧克蘭)市警察局重新達到任務 40 的遵約，這是在完成升級後，阿拉米達縣的逮捕數據能自動填入記錄管理系統 (RMS)，而無需手動輸入而實現的。在任務 41 上，屋崙(奧克蘭)市警察局仍然未遵約。

如前所述，作為其風險管理系統的一部分，警察局列出了在幾類風險相關活動中的“前 30”位成員和員工名單。今年年初，為更多地了解屋崙(奧克蘭)市警察局如何使用這些名單，並進一步干預名單上的個人，監察小組對這前 30 位成員名單進行了補充審查；審查發現，有幾人出現在多個前 30 名名單中，而有幾個人則在不同的報告期間都出現在這些名單上。

在接下來的幾週內，本人將繼續參與到市政府和警察局有關戰略的工作中，以解決警察局現有的攔檢車輛數據所指出的不一致問題；以及如何最好地衡量屋崙(奧克蘭)市警察局在 2012 年 12 月 12 日法院命令中概述的關鍵領域的進展 - 包括“不當”使用武力。在今後的進度報告中，本人將進一步討論這些問題。

遵約總監近期的其它活動

自從本人作為遵約總監作出第二季度報告以來，除了上面所述的內容，我和我的同事還進行了其它一些活動：

2014年8月25日

- 繼續與局長和他的管理團隊緊密合作，增強能力，以及培養警察局內部的領導能力，尤其是要尋求NSA改革的可持續性的方法上。
- 加強警察局進行社區互動和社區參與的能力。我和監察小組的成員偶爾會與社區團體會面，以了解他們與警察局的互動，以及他們對改革進度的意見。最近，我們與一個社區聯盟進行了面談，我們還打算讓管理團隊的成員加入到與該組織下一次的會面中。
- 與警察局一起共同修訂若干NSA相關的政策。最近的政策修訂包括：武力審查委員會（任務26），專業單位人員分配（任務39），以及追擊駕駛（2012年12月12日法院命令）。
- 在其它一些關鍵領域（包括最近的人事調動和晉升，成員和員工管理，新的技術舉措，以及組織變革）為警察局官員提供諮詢、指導和技術援助。

除上述列出的條目以外，接下來的幾週內，我和我的同事還打算與警察局進行以下合作：

- 在管理團隊成員之間建立團隊合作。
- 繼續就NSA改革的可持續性與警察局進行討論。
- 協助警察局制定培訓需求評估。幾星期前，屋崙(奧克蘭)市警察局的培訓科開始從該局目前的培訓服務人員處徵求意見。警察局正致力於改進培訓方法，目前，培訓課程計劃參考的是局裡的相關政策。
- 參與到警察局的工作中，聯合城市檢察官辦公室，評估並盡可能更新使屋崙(奧克蘭)市警察局適應責任評估。
- 修改警察局的關鍵政策。

結論

最近，一個手無寸鐵的非裔美國少年被密蘇里州弗格森一名白人警官槍殺 - 隨後社會一片嘩然，全國各地進行抗議 - 激起了全國民眾對有關警察使用武力和警察局對社會的責任問題的廣泛熱議。這應該作為民選和任命一類官員的“行動號召”。社區和平往往是脆弱的 - 一個事件就足以打破它的平靜。最近在奧克蘭，政治活動盛行，抗議情緒高漲 - 有些是因為弗格森事件，有些是因為國際問題，其它更多的是與地方事務相關的。本人會繼續密切監察屋崙(奧克蘭)市警察局如何應對這些活動，如何與在此類事件的民眾互動，以及如何處理有關的投訴或調查。

最近和局長及其管理團隊面談時，我請他們設想警察局在未來5年，10年，15年各個階段會取得什麼樣的成果 - 在屋崙(奧克蘭)市警察局達到NSA遵約後他們如何開拓自己的傳統。今年七月，局長溫特（Whent）參加了由波士頓警察行政研究論壇主辦的高級警察管理學會。在最近兩週一次的報告中，局長溫特（Whent）寫道，“在[執法]領域，屋崙(奧克蘭)市警察局在當前許多動向中都走在潮流趨勢的前端，這是令人鼓舞的。”



Robert S. Warshaw 局長（退休）