

獨立監察組第三季度報告
*Delphine Allen*等vs. 屋崙(奧克蘭)市等.

在
北加州
美國地區法院

獨立監察小組

Rachel Burgess事務局長 (已退休)
Kelli M. Evans, 先生.
Charles A. Gruber局長
Christy E. Lopez 先生

2004年 5 月 27 日

目錄

	頁
目錄	i
行政摘要	vi
介紹.....	vi
IMT第三季度的監察活動	vi
OPD 的成績以及應當注意的地方.....	vii
<u>OPD 的成績</u>	vii
<u>應當注意的地方</u>	ix
遵守狀況	xi
<u>政策遵守</u>	xii
<u>遵約培訓</u>	xii
<u>實際遵約行動</u>	xiii
結論.....	xiii
I. 簡介.....	1
II. IMT監察活動	1
III. <u>OPD成績及應當注意的地方</u>	2
A. <u>OPD 的成績</u>	2
1. 政策發佈.....	2
2. 不當警務的自我甄別.....	2
3. 帶歧視性的警治公佈.....	3
4. 管理層聯繫.....	4
5. 港口抗議/遊行的警治行爲.....	5
B. <u>應當注意的地方</u>	5
1. 武器開火審查.....	5
2. 街上裸體搜查.....	10
3. 對新和解協議規定的培訓.....	10
IV. <u>遵約概覽</u>	12

A.	<u>政策遵守</u>	13
B.	<u>遵約培訓</u>	15
C.	<u>實際遵約行動</u>	15
V.	<u>詳細遵約報告</u>	16
A.	內政部 (IAD) (任務1-16, S.A. III.)	16
1.	IAD人員配備及資源 (任務1).....	17
2.	合宜標準及遵守 IAD調查 (任務2).....	18
3.	IAD完整性測試 (任務3).....	19
4.	IAD的遵約控制系統及非正規的遵約解決程序 (任務 4)...	19
5.	IAD的投訴程序 (任務5).....	20
6.	拒絕接受或談論市民投訴 (任務6).....	21
7.	接受市民投訴的方法 (任務7).....	22
8.	市民投訴分類 (任務8).....	22
9.	市民投訴的聯絡管道 (任務9).....	23
10.	市民投訴的調查程序手冊 市民投訴(任務10).....	24
11.	為OPD人員提供的 市民投訴摘要 (任務11).....	24
12.	調查員可能持偏見的公開聲明 (任務12).....	25
13.	市民投訴案Pitchess 的文獻資料(任務13).....	26
	*這是要求屋崙(奧克蘭)警察局市民投訴記錄(法庭訴訟流程)的程序。	

14.	對違反訴訟及法律行動結果之 <i>規則手冊</i> 的主張進行調查 (任務14).....	26
15.	審閱調查結果及 懲戒建議 (任務15).....	27
16.	支援IAD程序督導/管理 責任 (任務16).....	28
B.	督管的控制幅度及 統一指揮(任務17, S.A. IV).....	28
1.	督管的控制幅度及 統一指揮(任務17).....	29
2.	督管現場拘捕批核(任務18).....	29
3.	統一指揮(任務19).....	30
4.	督管的控制幅度(任務20).....	31
5.	會員、員工及導管的 績效審核 (任務21).....	32
6.	OPD指揮官/ DA檢控官聯絡(任務22).....	33
7.	指揮官輪值(任務23).....	34
C.	警力使用報告 (任務24-32, S.A. V.)	35
1.	警力使用報告政策 (任務24).....	35
2.	警力使用調查及 報告責任 (任務25).....	36
3.	警力使用報告檢查委員會 (UFRB) (任務26).....	37
4.	辣椒油樹脂記錄及外借程序 (任務 27).....	37
5.	警力使用報告 – 犯法不端行為的調查 (任務28).....	38

6.	IAD調查優先順序 (任務 29).....	39
7.	武器開火檢查委員會 (任務 30).....	39
8.	涉入警員的槍擊調查 (任務 31).....	40
9.	使用攝錄機 (任務32).....	41
D.	報告程序 (任務33–39, S.A. VI.)	41
1.	行為不端 (任務33).....	42
2.	截停車輛, 實地調查和拘捕(任務34).....	43
3.	警力使用報告—證人識別證明(任務35).....	44
4.	運送被扣押者和市民的程序(任務36).....	45
5.	內部調查—對證人報復 (任務 37).....	46
6.	市民簽署警方表格(任務38).....	47
7.	以民事或行政程序逮捕、起訴和/或對待(任務39).....	48
E.	人員資訊管理系統 (PIMS) (任務40–41, S.A. VII.).....	49
1.	人員資訊管理系統 (PIMS) 目的 (任務40).....	49
2.	使用人員資訊管理系統 (PIMS) (任務 41).....	50
F.	實地訓練計劃(任務42, S.A. VIII.)	50
1.	實地訓練計劃 (任務42).....	51
G.	學術及在職訓練 (任務 43, S.A. IX)	51

1.	學術及在職訓練 (任務43)	52
H.	人員實務 (任務 44–46 , S.A. X.)	52
1.	績效評估政策 (任務44)	53
2.	懲戒政策的一致性 (任務45)	54
3.	升職考慮 (任務46)	55
I.	社區警治 (任務47 , S. A. XI)	56
1.	社區警治計劃 (任務47)	56
J.	部門管理及年度 管理報告 (任務48 , S.A. XII)	57
1.	部門管理及年度 管理報告 (任務48)	57
K.	獨立監督選擇和補償 (任務49 , S.A. XIII.)	58
1.	獨立監督選擇和補償 (任務49)	58
L.	遵約單位 (任務 50–51 , S.A. XIV.)	59
1.	遵約單位聯絡政策 (任務50)	59
2.	遵約稽查及完整性測試 (任務 51)	60
VI.	結論	60

行政摘要

介紹

2003年1月22日，屋崙(奧克蘭)市(市政府)和屋崙(奧克蘭)警察局(OPD)就私人原告*Delphine Allen*等*vs.* 屋崙(奧克蘭)市等這項由私人原告人宣稱警方瀆職之民事訴訟案提出了協議和解同意書(和解協議)。2003年8月28日，Thelton Henderson法官批准了Rachel Burgess、Kelli Evans、Charles Gruber和Christy Lopez出任獨立監察小組(IMT)的指派事宜。本報告是IMT獨立監察小組第三季度報告，內容是2004年1月16日至2004年4月15日期間OPD遵守和解協議的狀況。

IMT第三季度的監察活動

IMT在第三季度報告期間進行了各種實地和非實地監察活動。IMT的活動眾多，其中包括多次視察屋崙(奧克蘭)市，和OPD官員一起在警車巡邏；出席武器開火檢查委員會的工作；審閱並分析OPD文檔和文件；觀察及評估警員訓練課程；出席市民的警察評審會(CPRB)聆訊；參加和解協議所規定的月會；IMT工作人員亦觀察了OPD就一個大規模抗議事件的行動前簡報及現場處理手法。

在實地工作中，IMT和個別OPD警員、警員協會及指揮人員合作，會見過的人員包括：警官、副官、隊長、每個副局長以及Richard Word局長。此外，IMT亦見了其他很多利益牽涉者，他們有屋崙(奧克蘭)警員協會、屋崙(奧克蘭)社區的不同成員及團體組織，並其中包括NAACP、拉丁美洲裔犯罪事務諮詢委員會、美籍亞裔犯罪事務諮詢委員會、PUEBLO和多個街坊犯罪防範委員會、市長、市府經理、市議會成員、市府檢察官、公共辯護律師、地方檢察官、CPRB工作人員與及領導人士。

在本報告期間，IMT也將相當多的時間進行非實地監察任務。頭兩個報告期間絕大多數時間用在審閱與和解協議有關的資料之上，這些資料包括：發佈的草擬文件、內政事務部數據庫、工作記錄簿和調查文件、OPD稽核調查、以及由警員和市民團體提供的材料。除了在非實地審閱以上這些文件之外，IMT亦透過電話會議，與許多OPD警員、指揮官和管理人員討論政策發展、培訓以及其他遵守事項。

OPD 的成績以及應當注意的地方

OPD 的成績

OPD

在第三季度報告期間取得了許多顯著的成績。下列是幾項重要的成績，各項目的詳細討論均見於附加報告之中。

！ 政策發佈

本季度OPD有顯著的進展。於本報告期間發佈的遵守政策事項，比起和解協議定立以來整個一年期間發佈的事項更加多。這些政策細緻地體現了OPD的運作需求和警務工作的實況。如果訓練和政策都能以一致的精神體現和解協議的詞句及意圖，並且能同時兼顧日常警務運作的實際情況，那麼，OPD 和屋崙(奧克蘭)市的市民完全可以期望其社區的警察實務會出現正面的改變。

• 不當警務的自我甄別

對不當警務進行定期的自我甄別並採取跟進行動的警局，不單可以和社區配合得更加好，並且可以提高警務人員的士氣，通常隨之而來的會是訴訟開支減低，有時減幅極為明顯。基於市民投訴有所增加，OPD最近對可能的不當“裸體”搜查模式進行了自我甄別，而且IMT認為這項成績十分可觀。當時一個 OPD 指揮官注意到投訴增加，便將他的觀察通知了局長、培訓指揮官和現場指揮處理局局長。調查結果很快證實了這種搜查與 OPD 的訓練並不一致。Word局長於是命令制定一項有充份法律依據的政策，並就此進行必要的培訓行動。現在這項政策正在發展當中。

IMT 高度重視這些街道上裸體搜查事件，以下就此會有討論。我們讚賞警局自我甄別出這一項有增長趨勢的舉動，並表揚OPD迅速致力發展相應政策禁止那些不適當及不必要的侮辱性搜查。OPD的努力是否一直值得讚揚當然取決于當局發展適當政策及實施相應的培訓工作的速度，此外，當警員不依照政策辦事時OPD會否能勒令警員對自己的行為負責亦十分重要。

- **帶歧視性的警治行爲**

就著有關種族概括歸納和其他帶歧視性的警治行爲這個項目，OPD最近發佈了M-19 禁止通令取代8012特別令，他們即將發佈的綜合技術指南 - 提倡合作性策略減少種族概括歸納 - 不論在遵守和解協議方面，或是在全國努力減少不公平的種族概括歸納方面，都作出了很多貢獻。社區/倡議團體、企業、屋崙(奧克蘭)警員協會和 OPD多個月來通力合作，終於完成了這份OPD技術指南。

對有意終止帶歧視性警治行爲的社區而言，該指南有潛力成爲一項舉足輕重的資源。M-19 通令在許多方面正是結構和內容同備的一個樣板政策。如果能夠貫徹遵守實行，該政策可以在促進屋崙(奧克蘭)的警察及社區關係方面產生重大的正面影響。

- **管理層聯繫**

警務人員固然負責執行初步拘捕行動，但他們在維持刑事審判系統的有效公正所產生的影響遠不止此。有顧及此，和解協議要求OPD 向法院、地方檢察處和公共辯護律師事務所委任一個管理層聯繫(MLL) 機製，以確保由於執行問題、處理不當或由於標記錯誤而丟失或被放棄的案例有跡可尋。MLL、地方檢察處和公辯護律師辦事處亦開始合作，本季度追蹤問題案例率達到空前水準。以下將詳細說明這方面的努力。

IMT 爲MLL的魄力以及本季度表現出的努力拍手稱好。我們同時也稱讚作爲和解協議共同利益承擔人的地方檢察處和公共辯護律師辦事處，他們盡職盡責地向MLL提供資訊，促進改革。我們鼓勵以下所有三個機構繼續努力，他們對成功履行和解協議有著舉足輕重的影響力。

- **港口抗議/遊行的警治行爲**

從各方面來說，相對一年前屋崙(奧克蘭)港口遊行抗議而言，OPD對待2004年4月 7 日抗議遊行的處理手法大有改進。今年，曾經引致人體受傷的行爲被禁止；對應計劃相當周詳妥善；監督管理也顯出全面而一致。雖然今年

小規模的抗議人士很少作出測試警察忍耐能力的舉動，我們仍應讚揚OPD能以更專業的方式處理此抗議行動所取得的更佳效果。¹

應當注意的地方

！ 武器開火審查

由於開槍事件很可能造成人身傷亡，而且對於警員的創傷性影響和潛在的責任重大，審查涉及警員開槍案必須以最高質素進行並且應該將避免將來重演開槍事件的考慮事宜包括在內。我們最近對武器開火審查委員會進行觀察，加上審閱公文及與指揮官員的訪談，結果證實了現時存在很多重大問題，而且問題嚴重到有必要加強避免開槍的可能性的情度。我們就武器開火審查方面觀察到幾個弊病，包括：審查委員會審理案件不及時；對開槍案件缺乏追蹤記錄；相關OPD 部門參與不足，特別是培訓和內政事務部；以及，開槍案調查和審理存在很大時差。以下將更詳細地討論上述每一種弊病。

這些弊病中最令人擔憂的是開槍和開槍審查之間的時間延誤。我們出席審查委員會會議時，發現一宗開槍案是在16 個月之前發生；另一宗在9個月前發生；而第三宗則發生在3個月前。委員會審查一宗在16個月前發生的開槍案時判定開槍行為並不正當。武器開火審查委員會的延誤可能意味著OPD不能處罰不正當開槍的警官，因為在很多情形下州法律禁止在一年以後就事件作出紀律處罰。這個延誤導致重大後果；而最嚴重的是，在該宗不正當開槍案後5個月(但是在那次開槍審查之前的 11個月)， 同一名警員出現了第二次開槍事故--這一次是致命性的開槍案。對於是否更早處理第一次開槍案可以避免這個警員第二次開槍，或於第二次開槍是否可被證實為正當行為，IMT 沒有妄作判斷。然而，OPD 如果不考慮這一次和其他情形的可能導致的後果，不採取一切必要步驟減少開槍審查的延誤時間，那便是工作懈怠。

IMT在本報告中對改進 OPD的開槍審查作了許多建議。

1

IMT收到報告，至少有一個警員未經OPD授權或抗議者允許便給抗議者拍照。抗議者的任何照片或其他監視資料，無論經OPD授權與否，必須遵守法律要求，這包括了抗議者的憲法權利。

！ 街上裸體搜查

最近市民向OPD投訴並向CPRB呈送的搜身指控將能引起嚴重的法律顧慮。投訴描述警方在屋崙(奧克蘭)街上進行搜查時，將年輕男子的褲及內褲扯下，向在街上的朋友、家人和陌生人面前暴露他們的臀部和外陰部。在某些情形中，OPD警員戴著乳膠手套作侵入身體的搜查，這種搜查只應在醫院或在入獄時根據嚴格規定由指定人員進行。最近，一群學生和老師目擊一個同學被施以侵入身體的“裸體”搜查，他們亦出席了市民的警察評審會的會議投訴這種待遇。如果OPD警員被目擊搜查個人的臀部、外陰部或身體其他私處；讓他人看見這些部位或進行更進一步侵入身體的搜查，OPD 沒有充足的政策足以維護這種行爲。

以我們的專業經驗評斷，這種搜查毫無必要地侮辱並污衊人格（有時是故意地），結果可能會是迅速令民眾疏離並破壞社區對警方的尊重。有鑒于此，我們認為，在吸取有爭議的“裸體”搜查的教訓時，OPD 應該立刻宣佈暫停拘捕前“裸體”搜查毒品，直到制定出可接受的身體搜查規範，而且要在警員接受了相應的訓練之後方可進行。

！ 對新和解協議規定的培訓

在我們上一次季度報告中，IMT 推薦OPD為警員發展一個培訓驗證系統。但這一系統未如設想地那樣起到作用。OPD在政策發展方面有重大進展，但在進行和完成新政策所必要的培訓方面或在以有效可靠的方式對培訓進行跟蹤記錄方面沒有相等的進展。

OPD 尚未完成已經踰期的十八項和解協議任務中的任何一項的培訓責任。OPD二月份就培訓記錄進行了內部稽核，證實該局總體上未為任何一項發佈至今的政策完成規定的培訓工作。

OPD未能完成繼續培訓的原因有很多方面，由對新系統不熟悉和溝通不暢一至分工責任不明都有，這些事實令到違令和不能踰期履行任務。就某些情況而言，必需的訓練已經完成，或正在進行，只是沒有適當記錄而已。但亦有其他例子，儘管局長或其委派人規定出培訓的具體截止日期，但要求的培訓依然沒有進行。IMT 並不知道有任何指揮官或管理人員因為未能保證其下屬警員

或僱員接受必要要求的培訓而要負上責任。這種缺少問責機製的做法可能是OPD的培訓工作持續跟不上進度的部份原因。

針對OPD的培訓弊病，OPD的監察署(OIG)已提出一系列明智的短期和長期補救方法。這些補救方法包括制定和分發一份未遵約列單；進行大規模培訓；加強數據輸入和訓練總體協調的工作；以及，若指揮官和管理人員在屬下的警官和僱員沒有接受訓練時要負上責任。OPD 立即實行這些指定或類似措施，以求達到遵守和解協議，並 向警員們提供履行其充滿挑戰性的工作所必需的指導，亦是非常重要的事務。

遵守狀況

在第三季度報告期間，有十六項新和解協議任務的截止日期屆滿。但由於各方透過談判所達成的一系列延期，只有四項新任務必須在本報告期間完成：監督控制幅度和統一指揮(任務17)；²督管現場拘捕批核(任務18)；統一指揮(任務19)；和指揮官輪值(任務23)由於加上這些任務，五十一項和解協議中一共有十八項任務有待在第三季度報告期間完成。³

這十八項任務是：

- 監督控制幅度和統一指揮(任務17)
- 督管現場拘捕批核(任務18)
- 統一指揮(任務19)
- 督管的控制幅度(任務20)
- OPD指揮官/ DA檢控官聯絡(任務22)
- 指揮官輪值(任務23)
- 報告行為不端(任務33)
- 截停車輛，實地調查和拘捕(任務34)
- 警力使用報告－證人識別證明(任務35)
- 運送被扣押者和市民的程序(任務36)
- 內部調查－對證人報復(任務37)
- 市民簽署警方表格(任務38)
- 以民事或行政程序逮捕、起訴和/或對待(任務39)
- 升職考慮 (任務46)
- 社區警治計劃(任務47)

² 監督控制幅度和統一指揮(任務17) 並無獨立要求，當OPD完成任務18、19、21和23時它們即被完成。

³

任務45紀律一致性的遵守期限，最初開始是在第一季度報告期間。但由於各方之間達成的延期談判，現在的遵守期限定為2004年6月15日。

部門管理和年度管理報告(任務48)
監督選擇和補償(任務49)
遵約單位聯絡政策(任務50)

如我們的前一次報告所記錄，OPD必須完成三個步驟的每一項(政策、培訓和實際行動)才算符合和解協議的要求。

自上一個報告期以來OPD 已取得重大進步。到第三季度報告期末，OPD 已完成已到期的十八項任務中十五項的第一步驟(政策遵守)。OPD還提前完成三項任務的政策遵守部份。概述 OPD遵守狀況的圖表見本報告第十四頁。但OPD在其培訓職責方面仍嚴重滯後。雖然 OPD 已對其制定的大部份新政策開始進行培訓，如上所述，就完成任務必須的訓練工作而言，OPD 未能遵守其中任何工作。⁴

政策遵守

在完成遵約所需要的三個步驟中，OPD在本季度唯一取得重大進展的部份只有政策遵守這方面。OPD 為本期四項應完成的和解協議任務中的兩項已完成政策遵守部份為：統一指揮(任務19) 和指揮官員輪值(任務23)。此外，OPD 為六項逾期的和解協議任務已完成政策遵守部份為：督管的控制幅度(任務20)；報告行為不端(任務33)；使用警力報告-證人識別證明(任務35)；內部調查—對證人報復(任務37)；以民事或行政程序逮捕、起訴和/或對待(任務39)；社區治安計劃(任務47)OPD提前完成了的三項和解協議任務的政策遵守部份是：拒絕接受或轉介市民投訴(任務6)；油性樹脂辣椒記錄簿和檢驗程序(任務27)和手提攝影機的使用(任務32)。

如果將在頭兩個報告期間完成的政策培訓包括在內，OPD 已經完成現在必須完成的總共十八項要求中的十五項遵約要求，另外亦完成了三項尚未到期的要求。

遵約培訓

OPD仍未為其發佈的任何一個政策遵約完成第二個步驟--訓練。IMT 對OPD能否迅速可靠地訓練警員們執行新政策甚為關注，並將繼續密切監督遵約方面的情況。正如本報告應當注意的地方部份所記錄，OPD在這方面的缺陷由多種原因引起，其中包括協調不當；關於誰需要接受訓練傳達不明；以及OPD沒有向未完成培訓義務的指揮官追究責任。

⁴ 為表現訓練工作遵守約定，OPD必須能顯示已向95%的有關人員進行過相關政策的培訓。

實際遵約行動

在第一個報告期間，OPD對任務34 - 截停車輛，實地調查和拘捕 - 的實際遵約行動作了一次稽核，結論是 OPD 未能遵守這一任務。OPD尚未完成這次稽核所建議的“復習培訓”，也未完成此項任務新近修改政策的培訓。在第二個報告期間，IMT對任務38 - 市民簽署警方表格 - 實際遵約行動作了一次稽核，認為 OPD 未能遵守這一任務。和任務34 一樣，OPD 尚未完成任務38 的必需培訓工作以及OIG 計劃稽核這一任務的遵約工作。

因為其餘要求進行的培訓已經到期卻未被完成，所以現在要IMT針對OPD實際遵約情況作出評估尚是為時過早。總括而言，IMT 能證實 OPD就三項和解協議要求遵約地作出了實際行動：手提攝影機的使用(任務32)；監督選擇(任務49)；遵守單位聯絡政策(任務50)。

結論

OPD 自和解協議簽署以來在政策發展方面已有重大進展。到期的十八項任務中完成了其中十五項這種表現正好表明了整個警局的成員和僱員確是動用了相當時間而且十分專注地投入執行遵約工作。要就迄今的努力收穫成果，OPD 必須努力保證其新政策和程序成為警局和每個警員日常警務工作的草根部份。為達到這一目標，除向警務人員提供適當的訓練、監督和支持之外，OPD還必須展示超出IMT至今所見的自覺性，落實處置不符合OPD定立標準的警員和指揮官。不這樣做將導致改革程序無法取信于人，並會削弱OPD有效實行新政策和程序的能力。