

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一次進度報告：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，判定屋崙 (奧克蘭) 市警察局在執行 22 項現行 NSA 任務方面的遵約狀態。我們的季度評估結果發現市警局符合部分規定，但在某些地方卻沒有任何進展。

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。法庭在 2012 年 12 月 12 日下達的命令中，已經明訂遵約主任擁有極大的權力與責任：「讓...[屋崙 (奧克蘭) 市警察局]持續遵守 NSA 和 AMOU」。1¹ 法庭已在 2013 年 3 月指定由 Thomas C. Frazier 局長擔任這項職務。截至 2014 年 2 月 12 日為止，Frazier 局長接任此職務並與其小組努力長達一年時間。Henderson法官此時下令，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。」2²

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屋崙 (奧克蘭) 市警察局 (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庭代理人，並且持續和警察局密切合作。在遵約主任報告中，本人主要想提供簡單明瞭的說明，而不只是重複監察小組的季度報告。季度報告仍是屋崙 (奧克蘭) 市警察局 (OPD) 遵約狀態的官方紀錄，我的報告則將重點放在部門領導層面以及持續的改革內容。這種風格和我擔任這個新角色的做法一致，我在下面會進一步討論。

截至上次季度監察報告為止 (2014 年 1 月發佈)，警察局在 22 項任務中有 14 項達到完全遵約，另有 8 項任務則是達到部份遵約。我在這份報告中要討論這 8 項沒有完全達成的任務狀態，以及警察局目前為達成這些要求所做的努力。

¹ 美國北加州地區地方法院 2012年12月12日主旨為「遵約主任」(Compliance Director) 的命令，總案件卷宗編號為 C00-4599 TEH。主旨為「准許原告提出強制令救濟並解除訴訟」(Post NSA Terms and Conditions Allowing For the Resolution of Plaintiffs' Claims for Injunctive Relief and For Dismissal of The Action) 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 2014 年 2 月 12 日主旨為「修訂遵約監督模式的命令」(Order Modifying Compliance Oversight Model)，總案件卷宗編號為 C00-4599 TEH。

宗旨與方法

由於這是我擔任新職務的第一份報告，因此有必要說明自己的工作方法。從我這幾年擔任監察員以來，代理遵約主任 Charles Reynolds 和我一直為屋崙 (奧克蘭) 市警察局 (OPD) 提供技術性協助，讓警察局在政策和實務方面有許多重大改革。現在我就任遵約主任後，自然會以這些成就為基礎向前邁進。

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。按照法庭指示，我「有權針對屋崙 (奧克蘭) 市警察局事涉 NSA 目標的政策、程序與作法進行審核、調查，並採取糾正措施…即使這類政策、程序或作法不完全屬於特定 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。

不過我已告知臨時警察局長 Sean Whent 以及他的管理團隊，表示我會盡量避免明文規定，而是和市警局長以及他的管理團隊密切合作，在警察局內培養處理能力和領導人才。我深信警察局長能夠管好整個市警局，也認為只要提供適當的引導、支援和資源，屋崙 (奧克蘭) 警察局就能成為健全、優質、現代化的執法機關，所屬專業人員除了執法之外，也尊重屋崙 (奧克蘭) 市民的民權和憲法權利。屋崙 (奧克蘭) 是文化多元、充滿活力的城市，雖然擁有眾多優勢，卻也面臨嚴峻挑戰，因此警察局必須認真負責、公正不阿、能力卓越、勇於創新。

任務討論事項

監察小組的評估結果顯示，屋崙 (奧克蘭) 市警察局尚未達到 (或無法維持) 以下八項任務的遵約規定：

- 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，我要討論屋崙 (奧克蘭) 市警察局最近為了達成這些任務的遵約規定所做的努力。

³ 美國北加州地區地方法院 2012 年 12 月 12 日主旨為「遵約主任」(Compliance Director) 的命令，總案件卷宗編號為 C00-4599 TEH。

任務 20：督察的控制幅度

從我們就任開始，屋崙 (奧克蘭) 市警察局就只有達成任務 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。為了達成任務 20.2 的遵約目標，屋崙 (奧克蘭) 市警察局必須解決人力不足的問題，其中一種策略就是讓警員晉升，確保警官人數「充足」。我已經和關市長、市行政長官和警察局長開過會，討論立即解決巡邏警官不足的問題，使警察局能夠符合任務 20.2 的目標。屋崙 (奧克蘭) 市警察局已在 1 月晉升 23 名警官，並表示計畫在預計的兩名缺額後再晉升兩名警官。警察局表示，目前每兩個外勤小組就分配三名警官；另外，警察局也在改進督導的休假時間安排與管理方式，因此隨時都有主要警官或輪班警官負責督導小組工作。至於這些策略能否奏效，尚待時間考驗。

我在接下來的幾週內，會召集警員和原告律師參加會議，一同討論和評估實施超過一年的輪班督導制度，並擬訂讓市警局符合任務 20 目標的策略。

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

屋崙 (奧克蘭) 市警察局在多次報告期內只有符合任務 26 和任務 30 的部分遵約目標。警察局目前正在修訂相關政策：警察局通令 (Departmental General Order) K-4.1 武力使用委員會。這項政策修訂過後，就會要求委員會程序必須更具形式、提高效率，而且分析必須更深入。

我在接下來的幾週內，會和警察局合作修訂這項政策和訓練內容，確保屋崙 (奧克蘭) 市警察局在動用武力時，會評估動用武力的初步理由，確保攔檢/拘捕/搜索行動一切符合憲法，包括遇到緩刑和假釋對象的作法。

任務 33：檢舉瀆職行為

屋崙 (奧克蘭) 市警察局在最近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。市警局表示，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)。為了達到這個目標，屋崙 (奧克蘭) 市警察局最近發佈新的個人蒐證設備規定並修訂懲戒表，加重違反個人蒐證設備規定的罰則。

我在接下來的幾週內，會和市警局長以及他的管理團隊一同商討，如何讓沒有回報瀆職行為的員警負起更大責任。

任務 34：攔檢車輛、實地調查及拘捕

屋崙 (奧克蘭) 市警察局自第四次報告期以來，都只符合任務 34 的部分遵約目標。警察局在上個月公布攔檢車輛資料分析報告。我們應該稱許市政府和市警局對外公布這份報告，因為報告內容提供許多應該持續評估的重要資料。雖然這份資料會引來各方不同解讀，但正面宣導資訊本身就已是朝正確方向跨出一大步。屋崙 (奧克蘭) 市警察局目前也和史丹福大學教授 Jennifer Eberhardt 洽談合約，由她協助分析市警局的攔檢車輛資料。

我在接下來的幾週內，將持續和市警局在風險管理月會中討論並修飾攔檢車輛資料內容；我會特別協助警察局改善收集和分析攔檢車輛資料的員警訓練課程。

任務 37：內部調查 - 對證人報復

屋崙 (奧克蘭) 市警察局 OPD 在最近兩次報告期內只符合任務 37 的部分遵約目標，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。屋崙 (奧克蘭) 市警察局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。屋崙 (奧克蘭) 市警察局表示，警察局目前對新進警員和員工提供的教育訓練，就特別強調權責觀念以及回報瀆職行為的重要性。

我在接下來的幾週內，會審查屋崙 (奧克蘭) 市警察局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

屋崙 (奧克蘭) 市警察局在幾次報告期內沒有達成任務 40 和任務 41 的遵約目標。警察局目前正在審核 Microsoft 提案以完成 IPAS2 工作，市政府也在尋找這個專案的負責廠商。屋崙 (奧克蘭) 市警察局也表示系統升級作業剛剛完成，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。

此外，監察小組最近提出的補充審核報告顯示，已被列入 PAS 督導監察或介入名單 (PAS Supervisory Monitoring or Intervention) 的員警中，仍有一大部分會因當初所犯的相同或其他錯誤而再度列入名單中。這個模式和有效風險管理計畫的預測不同。由於警察局已經找出風險過大行為的模式，而且已經實施降低風險的介入制度，因此這類行為模式持續出現，應該會讓市警局開始再度深入調查，並且採取其他介入措施。

我在接下來的幾週內，將與警察局一起審核降低風險的制度，並解決這類問題模式。

2012 年 12 月 12 日法庭命令所列的事項討論

2012 年 12 月 12 日的法庭命令授權遵約主任協助屋崙 (奧克蘭) 市警察局「解決和降低以下狀況：(1) 不當使用武力的事件，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) 飛車追逐。」⁴ 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培訓變動的關鍵因素」；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)，能夠及早發現問題與趨勢，以便降低風險。」

我在接下來的幾週內，會和市政府以及警察局警員一同商討如何衡量屋崙 (奧克蘭) 市警察局 (OPD) 在這幾個重大領域的進度，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，從法庭在 2014 年 2 月 12 日下達這道命令以後，我也進行了遵約主任的許多工作，包括：

- 和警察局長以及他的管理團隊討論是否需要重新評估人事調派，以確定警察局是否善加運用「菁英」。討論之後，警察局長以及他的管理團隊檢討了督察和指揮官對懲戒建議、內部事務管理組 (Internal Affairs Division，簡稱 IAD) 個案處置方法、PAS 審查建議和使用武力調查報告審核的決策模式。
- 和警察局一同修訂多項與 NSA 有關的規定，包括與外勤訓練計劃 (任務 42) 以及代理警官 (任務 20) 有關的規定。
- 觀察屋崙 (奧克蘭) 市警察局風險管理月會的狀況，並建議警察局如何改進會議架構，以及如何在會後和分區領隊一同有效追蹤後續進度。
- 在其他幾個重要領域，為警局官員提供引導和技術協助。

我在接下來的幾週內，除了以上的工作之外，還會和警察局合作達到以下目標：

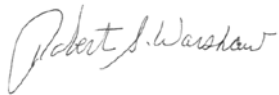
- 改進輪班值勤指揮官的輪替制度。
- 修訂重要的警察局規定。

⁴ 美國北加州地區地方法院 2012 年 12 月 12 日主旨為「遵約主任」(Compliance Director) 的命令，總案件卷宗編號為 C00-4599 TEH

結論

Henderson 法官在兩個月前下令合併監察員和遵約主任的職務。這段期間成果豐碩，市警局不但能遵守規定，也同時戮力改革，因此我們有理由保持審慎樂觀的態度。一個禮拜前，屋崙 (奧克蘭) 市警察局有史以來人數最多的一班警校生為警察局帶來 47 名新血，另一班目前正在受訓，而且這個月底還有另一班要開課。市民投訴案件和去年同季相比減少 65%，屋崙 (奧克蘭) 市警察局也指出使用武力的次數降低，逮捕人數上升。

雖然有這些正面發展，但屋崙 (奧克蘭) 市警察局以及本市仍有很多不確定因素。甫上任的市行政長官短短數週內就宣布辭職，市長選舉也即將開打。我一直向市長和市行政長官強調必須立刻選出正式的警察局長，市長最近也宣布將在幾週內宣布人選。臨時局長 Sean Whent 在這將近一年來表現稱職，反觀市府，三番兩次遴選正式警察局長，不但浪費公帑，也讓大眾失去信心。臨時局長任職過久對警察局來說殺傷力極大，警察局長和他的管理團隊在這段期間妄身不明，阻礙市警局進步，而警員和民眾其實都迫切需要警政改革。臨時局長和他的團隊一直都與參加入律師屋崙 (奧克蘭) 市警察協會 (Oakland Police Officers Association，簡稱 OPOA)、原告律師以及監察小組合作愉快，市政府的行政管理單位也和我以及監察小組合作愉快。雖然如此，市政府的主管還是必須負責為警察局建立一個有永久領導結構的組織，市政府主管若不採取行動，警察局未來可能停滯不前甚至退步，這對市警局人員以及民眾來說，都是無法容忍的狀況。



Chief (Ret.) Robert S. Warshaw