



屋崙(奧克蘭)市警察局
獨立監察員
第十八季度報告

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7月29日

目錄

第一節

簡介	2
遵約評估方法	4
遵約狀況圖表	6

第二節

遵約評估	
任務2： IAD調查的時效性標準及遵約情形	7
任務3： IAD廉正考查	9
任務4： IAD的投訴控制系統及非正規的投訴調解程序	11
任務5： IAD的投訴程序	14
任務6： 拒絕接受或轉交市民投訴	21
任務7： 接受市民投訴的方法	23
任務16： 支援IAD程序 - 督導/管理責任	25
任務18： 由督導批核現場拘捕行動	27
任務20： 督察的控制範圍	29
任務24： 警力使用報告政策	30
任務25： 警力使用調查及報告責任	33
任務26： 武力審查委員會(FRB)	38
任務30： 最高武力審查委員會(EFRB)	41
任務33： 檢舉瀆職行爲	43
任務34： 攔檢車輛、實地調查及拘捕	46
任務35： 武力使用報告 - 證人身分識別	49
任務37： 內部調查 - 報復證人	51
任務40： 人員評估系統(PAS)的目的	52
任務41： 人員評估系統(PAS)的用途	56
任務42： 外勤訓練計劃	64
任務43： 學院及在職訓練	70
任務45： 懲戒政策的一致性	73

第三節

結論	76
----	----

附錄

<i>A: 累計關鍵指標資料</i>	77
<i>B: 特定的非現行任務評估</i>	78
<i>C: 縮寫</i>	80

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十八季度報告：*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。本人工作旨在審查從2003年開始由前任監察人員進行的監督程序。現任監察小組成員從2014年5月5日至9日進行第十八季度的警察局查訪工作，主要評估該局自2014年1月1日至3月31日三個月報告期間對NSA項目的工作進展。

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、小隊長及隊長)。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。我們在實地查訪期間及其後，更觀察了警方會議及技術展示會、審查警方政策、進行面談及實地觀察，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項中的32項必要任務遵約行動，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。

在本季度報告期間，對於所有其他22項現行任務，我們的調查結果是警察局在第一期(政策遵約)方面仍然確實達到遵約規定。在第二期(完全遵約)方面，我們的調查結果是OPD在其他22項任務中有17項(77%)達到「完全遵約」，四項任務(18%)達到「部份遵約」。在這個報告季度期間，我們也延後「任務20，控制幅度」的評估工作。

這些數據顯示遵約程度自上次發表報告以來多了一項任務，也是我們就職以來遵約任務數目最多的一次。整體數字顯示「任務40人員評估系統(PAS)的目的」從部份遵約進步為達到遵約規定。在上個報告季度(第十七季)期間，我們的調查結果是警察局有16項任務達到第2期遵約，有六項任務達到部份遵約。

在這次報告期間，警察局完成並對外公開了初步攔檢車輛資料分析報告。雖然此舉值得讚賞，但OPD仍未遵守相關任務規定(任務34)，因為仍然無法得知警察局如何*利用*所收集的資料。法院在2012年12月下令警局必須制定策略，以「處理、解決和減少.....帶有種族色彩的事件或歧視性的執法行為」¹。我們會持續和OPD合作，設法根據所收集到的資訊制訂訓練課程和其他干預措施。

除此之外，我們在這次報告期間也觀察到警局已經改進武力審查委員會的運作方式。現在整個程序形式更完整、結構更完備，也更有意義。我們和OPD密切合作，修訂相關政策，讓警察局正式採取這些變革措施，也希望未來這個領域能持續改進。

最後，我們在這次報告期間發現OPD的風險管理系統有明顯進步。警局的系統已經實施自動匯入逮捕資料功能、持續套用重要的政策變更、採用新的資料流程，並且完成新風險管理資料庫的相關工作。我們會在未來的報告期間繼續嚴格審查這些進展。

本小組對警察局所做的這些努力予以肯定。市長、新任市行政長官和最近上任正式局長 Sean Whent，都對警局的進步貢獻卓著。



退休局長 Robert S. Warshaw
監察員

監察小組：

退休局長 Charles D. Reynolds，代理監察員

退休副總警監 J. Rick Brown

Robin Busch-Wheaton

Eric P. Daigle 律師

退休隊長 John M. Girvin

John M. Klofas 博士

退休副主任 Joseph R. Wolfinger

¹美國北加州地區地方法院，Master Case File No.C00-4599 TEH, 命令主旨： 遵約主任，2012年12月12日。

遵約評估方法

本報告內文包含我們評估NSA中22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，以及我們預定每個方面的後續步驟。

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) 每季會定期到屋崙 (奧克蘭) 市與 OIG 和其他警察局人員合作，包括前往警察局、各街道或我們在本市實地工作所用辦公室進行查訪。我們還觀察警察局作業；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及法庭提供有關OPD遵守狀況的資訊。

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，並且貫徹實施。

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分遵約類別。
- **未遵約**：此類別適用於尚未達到部分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)根據有效人口統計採樣的方式進行分析。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%的標準至「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做出遵約層面的結論。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，我們預期下次報告中可確定為有問題的方面提供更完整的遵約評估方法。

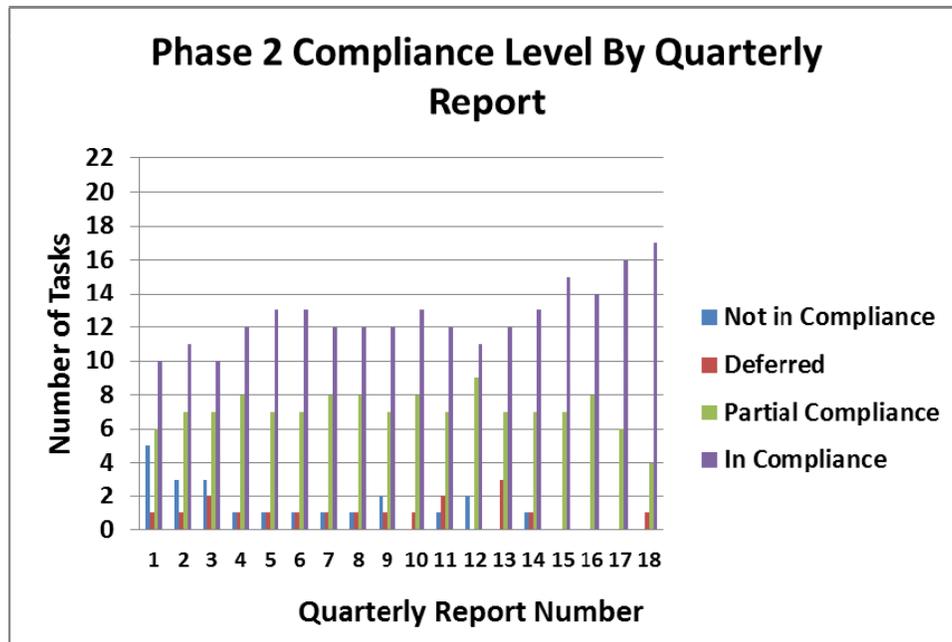
我們的遵約評估方法可讓監察小組確定正確的工作方向，且能為本報告所提的調查結果奠定基礎。我們完全相信這種方法將規範此計劃期間進行的所有工作。我們考慮修訂或變更這種方法時，一定會告知雙方當事人及法庭。

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的投訴控制系統及 非正規的投訴調解程序	√	√			
任務5： IAD的投訴程序	√	√			
任務6： 拒絕接受或轉交市民投訴	√	√			
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： 警力使用報告政策	√	√			
任務25： 警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 - 證人身分識別	√	√			
任務37： 內部調查 - 報復證人	√	√			
任務40： 人員評估系統(PAS)的目的	√	√			
任務41： 人員評估系統(PAS)的用途	√		√		
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	√	√			
<i>任務總數</i>	22	17	4	0	1

第三節

結論

這是我們的第十八季度報告。下面所有季度報告圖表列出「協議和解同意書」的22項現行要求遵約狀況，圖中顯示本報告期間內有一項任務有所改善；警局目前已經達到我們就任以來的最高遵約水準。總而言之，目前有17項任務(77%)達到第2期遵約規定，四項任務(18%)達到部份遵約規定(我們延後一項任務的評估工作)。



附錄A

累計關鍵指標資料

PAS ADMIN UNIT STATISTICAL COMPARISON OAKLAND POLICE DEPARTMENT - KEY INDICATOR BY MONTH 2012 - 2014	2012												2013												2014											
	Jan 12	Feb 12	Mar 12	Apr 12	MAY 12	JUN 12	12-Jul	12-Aug	12-Sep	12-Oct	12-Nov	12-Dec	13-Jan	13-Feb	13-Mar	13-Apr	13-May	13-Jun	13-Jul	13-Aug	13-Sep	13-Oct	13-Nov	13-Dec	14-Jan	14-Feb	14-Mar	Graph								
Percent of Arrests Associated with 1,2,3,4** - per reporting officer	3.01	2.42	1.24	2.11	1.76	0.71	0.80	1.26	0.99	0.88	0.79	0.53	1.38	0.84	1.87	0.91	1.28	1.07	0.88	0.45	0.59	1.30	0.75	0.95	0.55	0.48	0.16									
A Use of Force (levels 1,2,3,4** - per reporting officer)	26.05	34.35	31.86	34.62	27.22	24.57	24.66	23.13	18.33	26.44	17.90	20.75	25.68	17.93	16.67	13.38	13.91	16.52	17.57	11.25	18.33	13.60	9.08	8.73	11.76	6.33	4.54									
A Falsely Reported (per subject officer sworn only)	1.74	2.34	2.17	3.60	2.33	0.79	3.83	2.10	0.90	3.41	1.67	0.53	2.53	5.05	0.47	1.82	2.24	1.15	3.63	4.61	1.06	1.94	1.03	0.28	1.49	1.82	0.08									
An In-Custody Injury	9.26	12.64	8.28	11.16	7.21	2.84	12.93	10.85	8.89	11.61	5.21	7.49	5.75	6.74	3.65	6.28	8.39	7.73	6.48	4.61	4.94	5.64	3.46	3.13	3.37	2.55	2.66									
Each Hour of Sick Leave (excludes cell/diane)	33.09	23.08	1.24	2.02	0.84	0.47	0.96	0.59	0.45	0.39	0.79	0.11	0.46	0.48	0.19	0.25	0.40	0.44	0.11	0.24	1.02	1.02	0.75	1.14	0.00	0.32	0.00									
229/27 246.75 276.95 285.70 209.65 158.94 168.79 177.80 192.72 244.93																																				
Number of Arrests per (blank if excess)																																				
Officer involved/shooting (includes shootings includes force by which include force by which)																																				
1,21, 24, 27 and 26, 21*																																				
Vehicle Collisions (excludes cell/diane)																																				
Civil Suit (excludes cell/diane)																																				
All Arrest (totals)	1263	1155	1295	1338	1304	1266	1253	1189	1113	1025	1017	935	870	831	1088	1211	1251	1126	1019	889	850	1081	1068	1054	1276	1283	1277									
*Barrister events to court																																				

附錄B

特定的非現行任務的評估

我們在本次報告期間評估了非現行的任務36。

任務36要求的事項如下：

- **任務36.1**：成員和員工在運送羈押犯或其他市民時(除非使用囚車)，必須使用無線電報告進出情形(遵約標準：90%)。
- **任務36.2**：無線電報告內容必須包括：時間、里程數、地點、運送目的、被運送人性別，以及負責運送的成員或員工識別證號(遵約標準：85%)。

我們抽檢了當初評估任務18.2.2時索取的70份逮捕報告樣本，評估這些次要任務的遵約狀況，其中十四次逮捕行動不在評估範圍內，因為運送工作是由外部機構完成，或者當事人收到罰單後就獲釋。其他56次逮捕紀錄則顯示成員和員工在運送羈押犯或其他市民時，的確按照規定使用無線電報告進出。OPD確實遵守任務36.1的規定。

至於任務36.2，在我們檢查的56份無線電報告中，有51份(91%)按規定提供運送工作的開始和結束里程數。我們檢查的所有無線電報告內容都記錄了時間、地點、運送目的、被運送人性別，以及負責運送的成員或員工識別證號，因此無線電報告必須紀錄內容的整體合格率是99%，OPD確實遵守任務36.2的規定。

OPD確實遵守任務36的規定。我們在以後的報告期間會繼續審查這項任務。

OIG最近聘請外部顧問對非現行任務47社區警務進行稽核，我們在這次報告期間也檢視了兩部份稽核行動的第二部份。

任務47一部分的規定要求警察局每季必須在每個巡邏服務區舉辦至少一次社區會議(任務47.1)；每個固定管區或市內地區的指定巡邏督導及警員每季必須至少參加一次指定區域的社區會議(任務47.2)。

OIG的外部顧問在我們上次發表報告後，也發表了兩部份任務47評估的第一部份報告。該評估結果指出警員的確依照本任務的規定出席社區會議，但我們上次發現報告中並沒有描述會議內容。當時OPD表示第二部份的稽核報告會加入這項資訊。

我們檢視第二部份稽核報告後，發現其中提出幾項寶貴的建議，目的在改進文件品質和追蹤社區會議時間。我們也檢視了警察局對這份評估報告的答覆，瞭解OPD在這方面已有多項改進。本小組還是想知道OPD舉辦的社區會議內容，因此我們會持續關心這個問題，並瞭解OPD根據稽核結果推動那些改革，同時在未來的季度報告中進一步討論這個問題。