

2020 年度报告

摘要：2020 年回顾

去年是挑战警察问责制度的一年。COVID-19 疫情在三月份改变了 Independent Police Review (IPR, 独立警察审查) 的运作方式。工作人员远程工作来接收投诉和处理调查, 并改用线上平台开会和面谈。在夏天, 由明尼苏达州明尼阿波利斯市 George Floyd 谋杀案引发的当地抗议, 导致暴力事件和对 Portland Police Bureau (波特兰警察局) 的投诉骤增。这种骤增和所收到投诉的复杂性给问责制度造成极大压力。U.S. Department of Justice (美国司法部) 认定, 本市违反了持续和解协议的四个章节, 包括调查的及时性以及与在街头抗议期间使用暴力和使用暴力报告相关的问题。在十一月, 波特兰人投票, 赞成实施新的警察监督制度, 这最终将由社区委员会和市议会确定。Citizen Review Committee (公民审查委员会) 以线上方式举行了大部分 2020 年的会议。

2020 年一览



Independent Police Review 于 2001 年成立，是 City Auditor's Office（市审计官办公室）的分部。作为本市的民间警察监督机构，IPR：

- 接收对于 Portland Police Bureau 警员的投诉或赞扬，
- 进行行政调查，包括与警员和证人面谈，
- 监控涉及警员的枪击和拘留期内死亡事件的调查，
- 协调对行政调查结果不满意的社区成员提交的上诉，以及
- 发布警方报告，并提出系统性改变的提议来改进警察问责制度。

本年度报告重点介绍了 2020 年的独特事件、挑战和学到的经验教训。随附的附录总结了案件处理决定和结果。关于案件和指控的详细信息可以在 IPR 的网站查找：

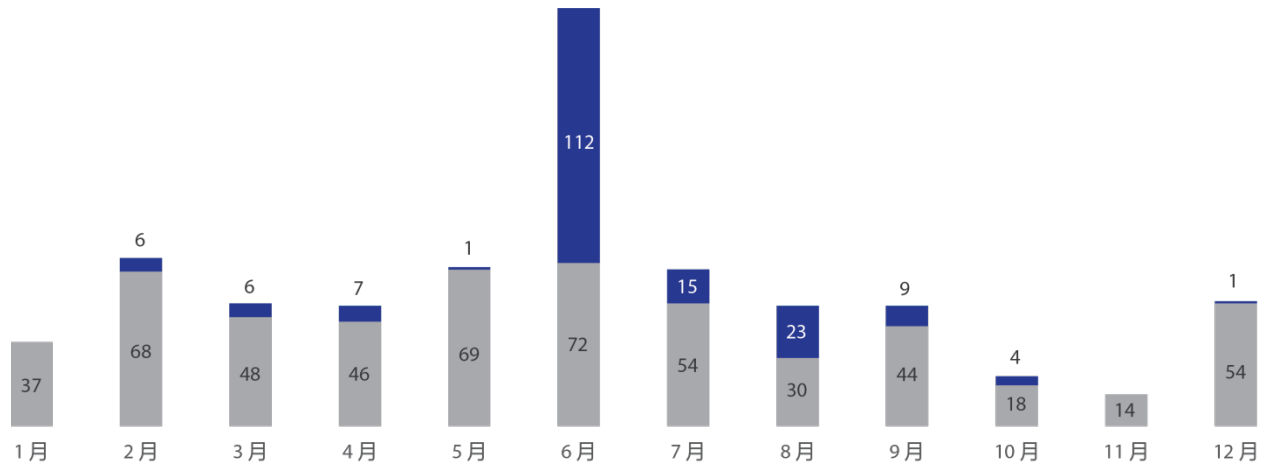
<https://www.portlandoregon.gov/ipr/76848>。

警察对抗议的回应导致投诉激增

2020 年的事件暴露了刑事司法系统的不足，特别是一些警务做法与政策的有害影响。种族主义和差异执法与美国的警务工作起源密切相关，其遗留问题不只影响了个别警员的行为。

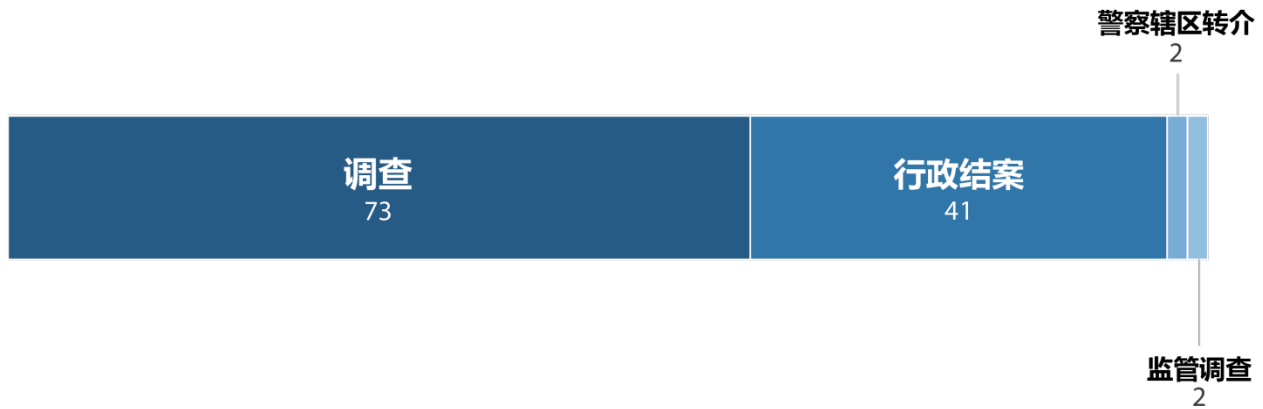
2020 年 5 月，George Floyd 死于一名明尼阿波利斯警员的膝下后，波特兰的社区成员组织了数百次大规模和平示威和抗议活动，要求改变警务工作。其他的抗议活动传递各种各样的信息，有些活动以人群破坏财产、放火、向警员投掷物品结束，促使指挥官称他们为非法集会或暴乱。在春末和夏季，抗议者与警员之间的互动导致了向 IPR 的投诉激增。

抗议相关投诉超过非抗议投诉（六月份）

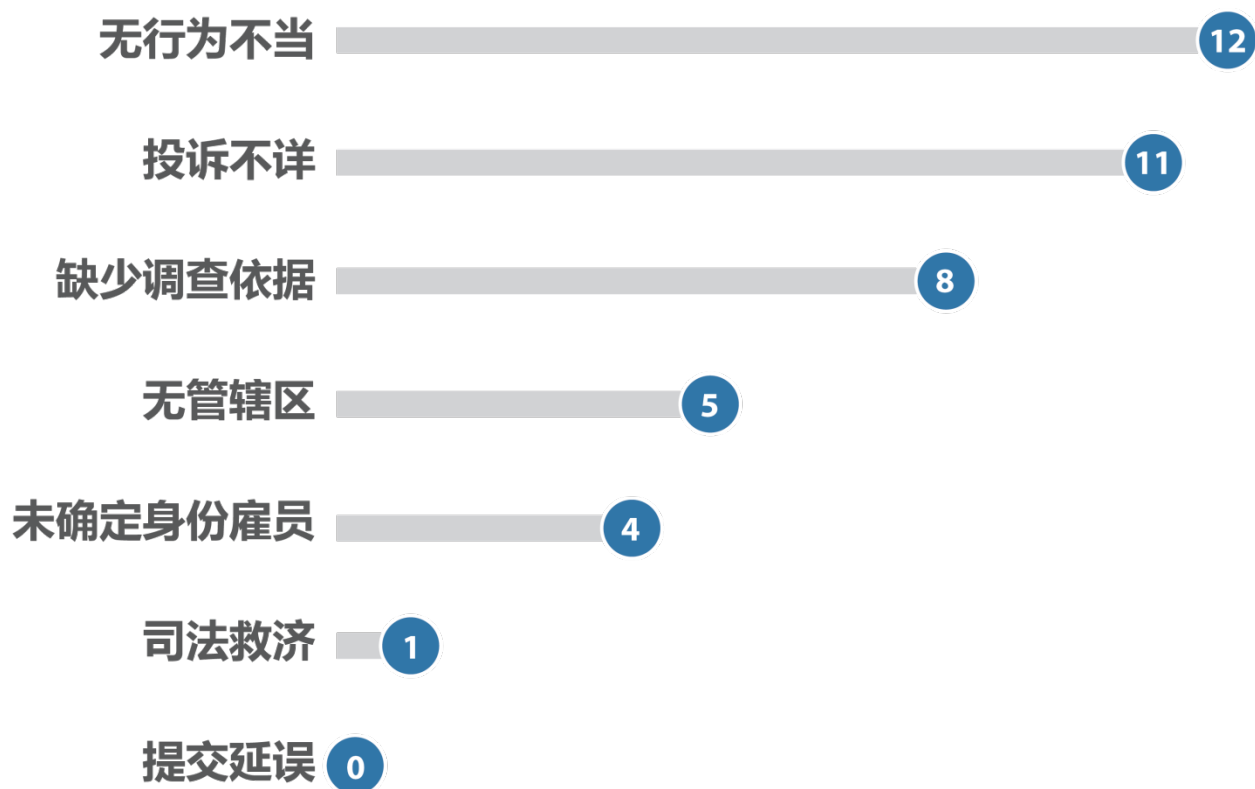


在 2020 年的 118 个与抗议有关的投诉中，62% 有必要由 IPR (25) 或内务部 (48) 进行全面调查。其余的投诉在受理阶段结束后结案或移交给警察局作进一步处理。请查看抗议相关投诉的面板：<https://www.portlandoregon.gov/ipr/article/767649>

大部分抗议投诉有必要进行全面调查



城市法典概述了在受理评估后何时可以结束投诉的八项理由。与抗议有关的案件中，最常见的理由是警员的行为没有违反警局指令 (12)，所以没有需要调查的行为不当。



我们收到了关于执法部门对抗议回应的大量询问，这超出了 IPR 投诉受理流程的能力极限。我们收到了社区成员超过 3,000 多份来信，他们对从新闻或社交媒体上了解到的警察政策或行为不满，也对市议会对于警察局的预算决定不满。大部分投诉不是关于警员行为不当，因此超出了 IPR 职责和职权的范围。

投诉的增加使调查能力紧张

短时间内投诉量的急剧增加，使 IPR 在既定期限内完成受理流程和调查的能力大受影响。COVID-19 停摆期间人手短缺，还要适应远程工作，进一步增加了解决案件量的难度。抗议的不稳定性质使得收集准确信息和及时确定警员与证人的身份难上加难。

通常，投诉的第一步都是社区成员向 IPR 详细描述他们与警察的互动。与之相反，在 2020 年的许多抗议投诉中，都是没有直接参与互动的社区成员向 IPR 发送一段事件视频，或者 IPR 调查员观看在新闻和社交媒体上出现的视频。

在抗议期间，许多警察机构都向波特兰派遣警员帮忙，所以调查的第一步通常是判断视频中的警员是否为波特兰警察。城市法典不允许 IPR 调查其他机构警员的行为，即使他们当前在波特兰执法。

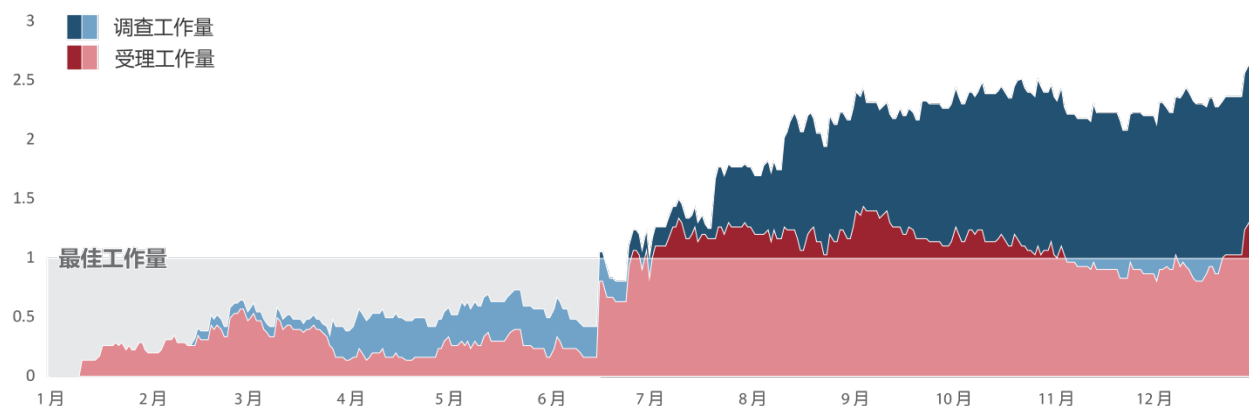
没有全面的清单列出有哪些机构参加，或者谁在某一夜晚执法。警员可以遮挡他们的姓名标签，他们也通常穿相似的警服，所以很难在视频的夜间场景中分辨他们是哪个机构的警员。

在确定某一警员是警察局的人员后，调查员需要确定该警员的身份。有时，视频拍到了警员头盔上的两位数身份识别号，这让调查员可以照着名册比对。如果看不到号码，那么调查员索要有关夜间抗议的所有报告，看是否有任何人匹配视频中拍到的行为。

考虑到警察对抗议的回应造成的调查工作量，IPR 无法直接访问警方记录和数据系统（这一直就是问题）成为持续的负担。调查员向 Bureau's Records Division（警局记录处）提交索要事件记录的请求。包括记录了使用暴力在内的报告由于要经过警局主管人员的审查，所以经常推迟提供。而当 IPR 调查员最终获得记录时，他们也无从知晓警局是否提供了所有相关记录。当出现与调查相关的新记录时，警局也没有通知调查员。

警员也经常同时采取相似的行动，比如向人群发射不太致命的武器，或者组成人墙并使用警棍驱赶人群。警员没有在他们的报告中具体描述谁被弹药击中，这就很难将警员的行动与特定的投诉相匹配。

复杂的抗议案件使工作量不堪重负



七月份的工作量超过了负荷，然后再也没回到过可管理的程度。到 2020 年底，每名调查员平均受理 6.5 件案子，负责 2.7 起全面调查，这大约是每名调查员最佳工作量的 2.5 倍。

调查最终影响对和解协议的遵循

U.S. Department of Justice 于 2020 年 1 月认定，本市基本上符合和解协议 <https://www.portlandoregon.gov/police/article/506328> 制定的条款。协议的一个章节规定，警察局和 IPR 有义务在 180 天内完成问责流程。

本市在 2020 年 11 月违反了和解协议的四个章节，包括及时性标准。在 2020 年第一、第二、第三季度，最多 83% 的 IPR 调查超过了分配的 180 天限制。Auditor's Office 已采取步骤，确保 IPR 可以处理完积压的案件，再次实现基本合规的目标。

仅凭行为不当调查无法解决警务问题

仅凭关注个别行为不当的警察监督，无法解决现代警务工作存在的问题。令社区成员沮丧或困惑的许多问题和行为不符合行为不当的门槛，因为这些问题和行为没有违反警局政策，而这恰恰是判断行为不当的依据。个别投诉对于发现趋势并且暴露警局政策的不足是有帮助的。IPR 留意此类趋势或者可能表明警局有系统性改进机会的单例事件。

在 2020 年，我们发布了两份含有建议的政策评估：

- 交通警察和问责制

对 Transit Division（交通处）的评估发现，问责制没有达到社区的期望。尽管波特兰警员指挥官管理被调到 Transit Division 的警员，但相邻辖区的警员不对波特兰政策负责，也不服从波特兰的问责制度。在我们的报告发布不久后，警局即退出代表 TriMet 管理 Transit Division。请查看报告：

<https://www.portlandoregon.gov/ipr/article/762281>

- 针对安装武器手电筒的政策

一份投诉指出，一位警员使用枪上的手电筒进入并搜查了无人占用的帐篷，从而触发了此评估。在其他州也有几起涉及安装武器手电筒的高曝光度事件，以及最终造成伤亡的走火事件。我们发现，警察局需要对于允许的手电筒类型和如何使用这些手电筒进行清查的更具体政策和培训。请查看报告：

<https://www.portlandoregon.gov/ipr/article/764685>。

继续向总体目标迈进

去年，IPR 承诺专注于保护我们的独立性以及提高监督流程有效性和公平性的领域。

分析差别对待的指控

IPR 向警察局收集了数据，开始分析差别对待的指控。我们也收到了关于车辆和行人拦间盘查以及涉及暴力事件的数据。

促进调解

向线上会议的过渡妨碍了我们 2020 年通过调解解决更多案件的目标。IPR 安排了一次投诉人与警员之间的线上调解。

向公众提供更多调查信息

州法律和劳动合同限制可以披露的关于警察行为不当案件的信息。

IPR 在这些约束范围内发布了案件摘要面板，显示了调查的案件类型和普遍的结果。我们也应 West Linn 警方的要求，发布了对逮捕 Michael Fesser 的涉事波特兰警员的调查报告。后来得知，Fesser 先生是 West Linn 基于种族主义报复计划的对象。

请在这里查找案件摘要面板：<https://www.portlandoregon.gov/ipr/article/760510>

请在这里查找 Fesser 调查报告：<https://www.portlandoregon.gov/ipr/81418>

改善对警局系统和数据的访问

对警局系统和数据的访问在 2020 年倒退了一步，当时警局要求 IPR 使用公共记录请求门户。这造成了报告获取和调查的延迟。Auditor's Office 正在寻求立法改变，以将民间监督机构加入到可以直接访问某些执法数据类型的实体的定义中。

考察公平性

IPR 工作人员参与了基于结果的问责制培训。我们使用了掌握的工具以修补我们的公平计划，并将根本原因分析纳入我们的策略中。这改变了我们对我们的服务的思考方式，并启用了基于结果的方式。

Citizen Review Committee 质疑警察主管人员的决定

Citizen Review Committee 是一个由 11 名成员志愿者组成的团体，当社区成员或警员不同意警察主管人员对其投诉的决定时，该团体审理上诉。该团体还研究政策问题，并就警务工作接洽公众。

委员会在 2020 年审理了三个案件的上诉。委员会质疑了一个案件的裁定，建议主管人员将结果从无事实根据更改为不成立。在此案件中，总警监同意了委员会的建议。

在另一起案件中，总警监不同意委员会的建议，最终由市议会审理。议会赞成委员会的建议。在第三起案件中，委员会认可一项裁定，对两项裁定提出质疑，并要求就第四项指控提供更多信息。

委员会发布了一份声明回应 George Floyd 谋杀事件，并编制了一份人群控制报告以在 2021 年发布。委员会成员还经常与民选官员举行会议，委员会主席参加了与不同咨询委员会主席的月度会议。

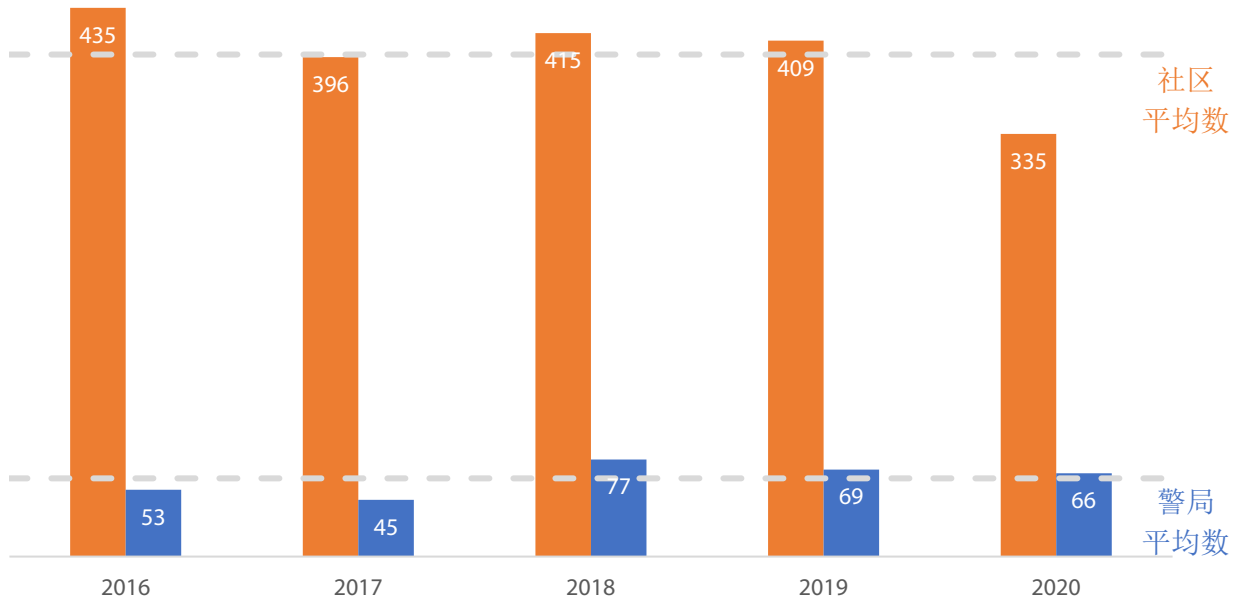
请在这里查找委员会关于 George Floyd 的声明：<https://mailchi.mp/portlandoregon/public-notificationstatement-from-the-citizen-review-committee-regarding-recent-protests?e=e743ae234a>

通常，在社区成员或警局雇员指控警员行为不当时，波特兰的警察问责制度便开始发挥作用。各种机构和官员在此过程中有特定的职责。在 City Auditor（市审计官）下，Independent Police Review（IPR，独立警察审查）接收和调查社区投诉，提出是否违规的建议，并且监控问责进程。确定是否违规和决定警员纪律处分的权力由警察局和警察局长（通常由市长任职）执掌。在案件结束后，如果警员不同意结果，那么警员可以申请由仲裁员审理案件。

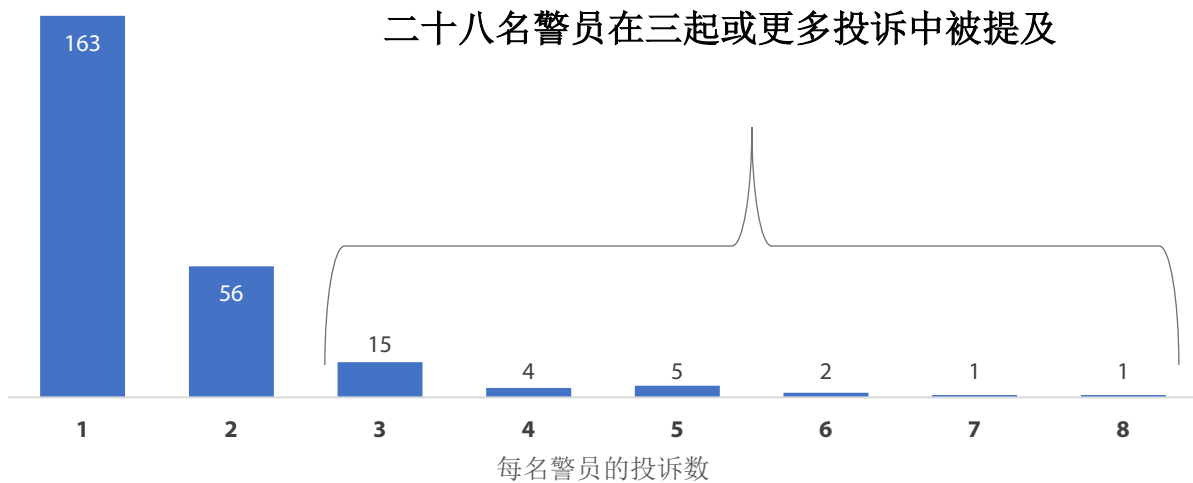
任务	审计官	Portland Police Bureau（波特兰警察局）					仲裁员
	Independent Police Review	内务部	指挥官	警察审查委员会	总警监	局长（市长）	
接受投诉	●	●					
分派/结束投诉	●						
调查投诉	●	●					
就是否违规提出建议	●	●	●	●			
确定是否违规					●	●	●
提供纪律处分的建议			●	●	●		
确定纪律处分					●	●	●
监控进程	●						

在 2020 年，社区成员和警局雇员提起了 401 起警员行为不当的投诉。社区成员提起了 335 起投诉，比 2019 年少 74 起。警局成员提交了 66 起投诉，与 2019 年提交的 69 起警局投诉相当。

社区成员在 2020 年提出的投诉低于平均数

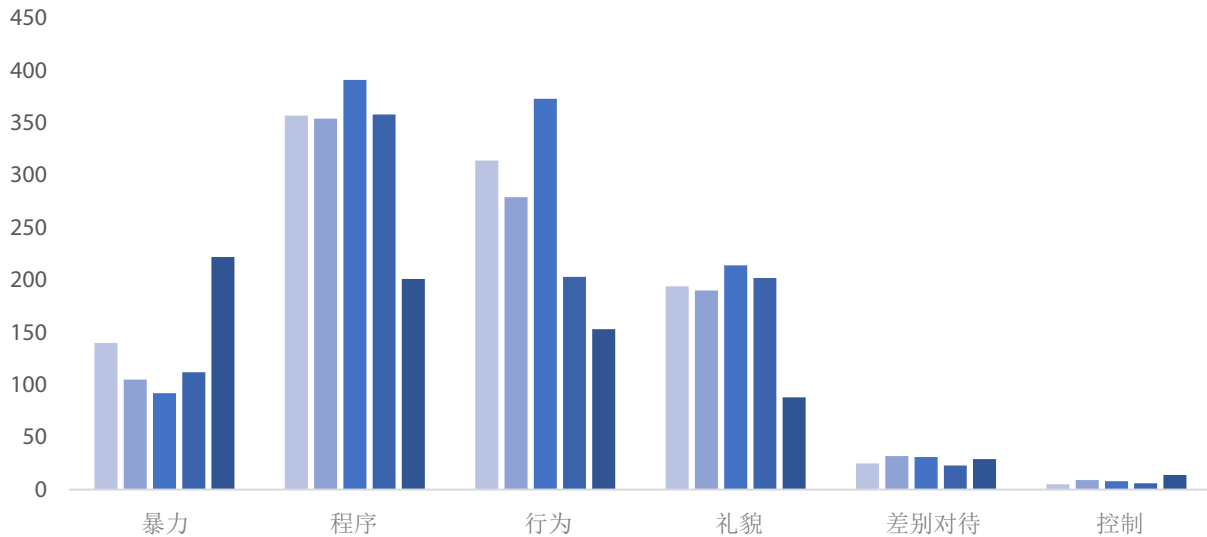


在 2020 年，社区成员对大约 247 名警员提交了投诉，与 2019 年的 337 名比有所下降。其中三分之二的警员在一起投诉中被提及。二十八名警员在三起或更多投诉中被提及，这比前一年少了五名。但是，在 2019 年，没有警员收到过超过五起投诉，而在 2020 年，有四名警员收到了六起或更多投诉。



社区成员提起的 335 起投诉最终产生 707 起行为不当的指控。指控按类型和违反的具体政策归类。在 2020 年，共有 222 起与使用暴力相关的指控，几乎是 2019 年 112 起的两倍。

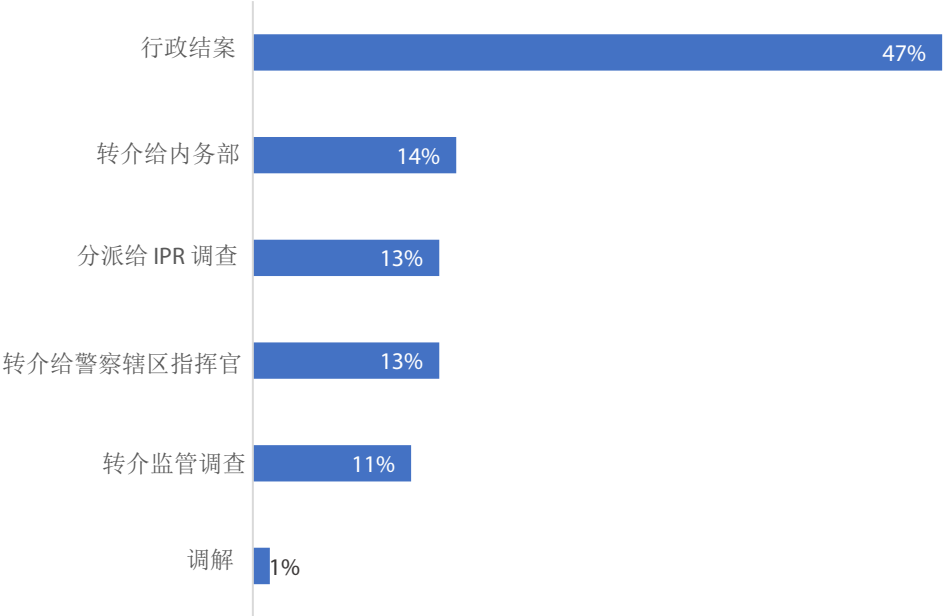
按类型划分的指控趋势 2016—2020



<p>暴力</p> <p>不当使用武力或持枪对人</p>	<p>程序</p> <p>未能遵循行政或程序要求</p>	<p>行为</p> <p>无理由、不专业或不适当的行动，或不令人满意的表现</p>
<p>礼貌</p> <p>未能遵循行政或程序要求</p>	<p>差别对待</p> <p>基于一个人的特征（比如种族、性别、年龄或残疾）的不适当行动或言论</p>	<p>控制</p> <p>不适当使用拘押或其他方法控制一个人的活动</p>

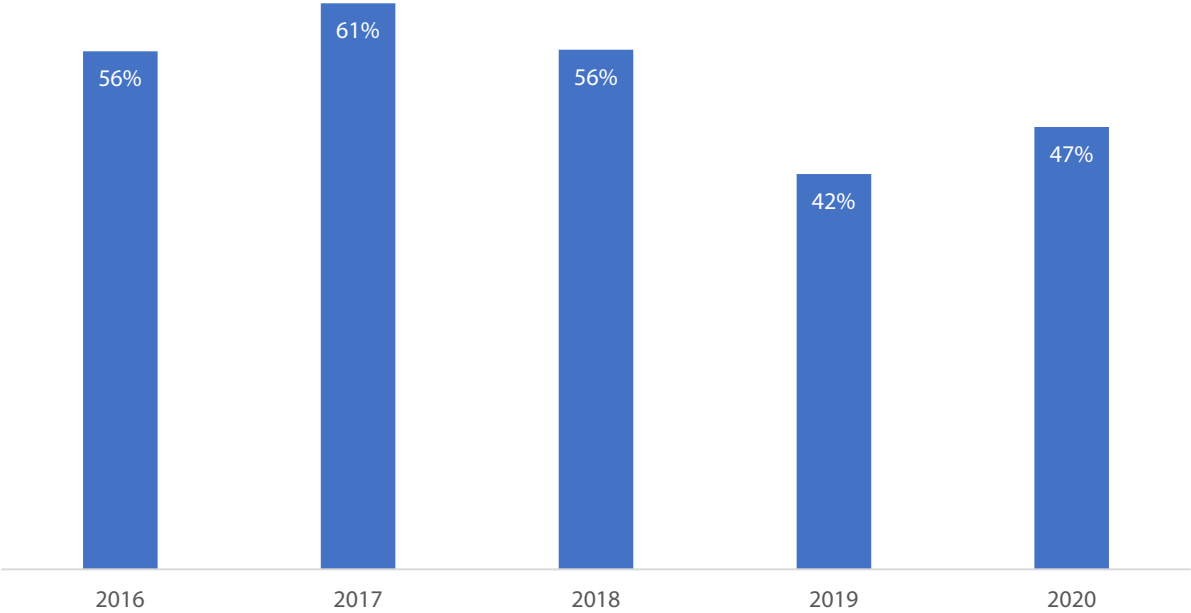
当 IPR 调查员收到行为不当投诉时，他们会进行初始受理调查，以收集与指控相关的证据和报告，确定下一步应该怎么做。调查员尝试确定涉事警员的身份，并了解他们可能违反了哪些政策。IPR 利用此信息，决定将案件转介给内务部，自己调查，还是在行政层面结束案件。

近一半的不当行为投诉在 2020 年结案



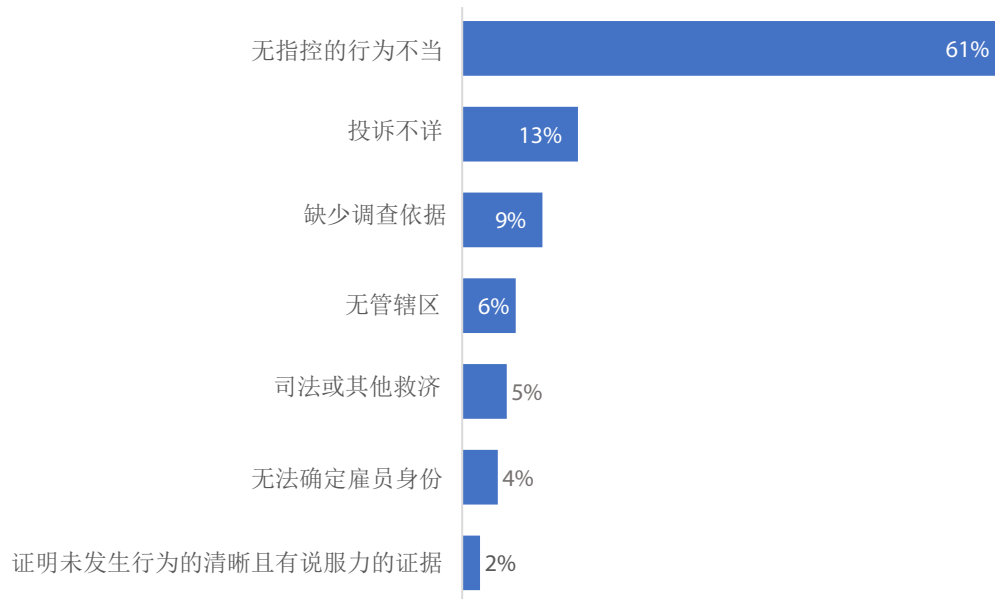
2020 年，IPR 在行政层面结束了 47% 的投诉，相比 2019 年有所增加，但低于 52% 的五年平均值。

2020 年结案率稍涨



城市法典概述了在受理评估后何时可以结束投诉的八项理由。2020 年大部分投诉的结案原因是，即使被证明属实，指控也没有违反警局政策。

2020 年，无行为不当是结案的最普遍理由

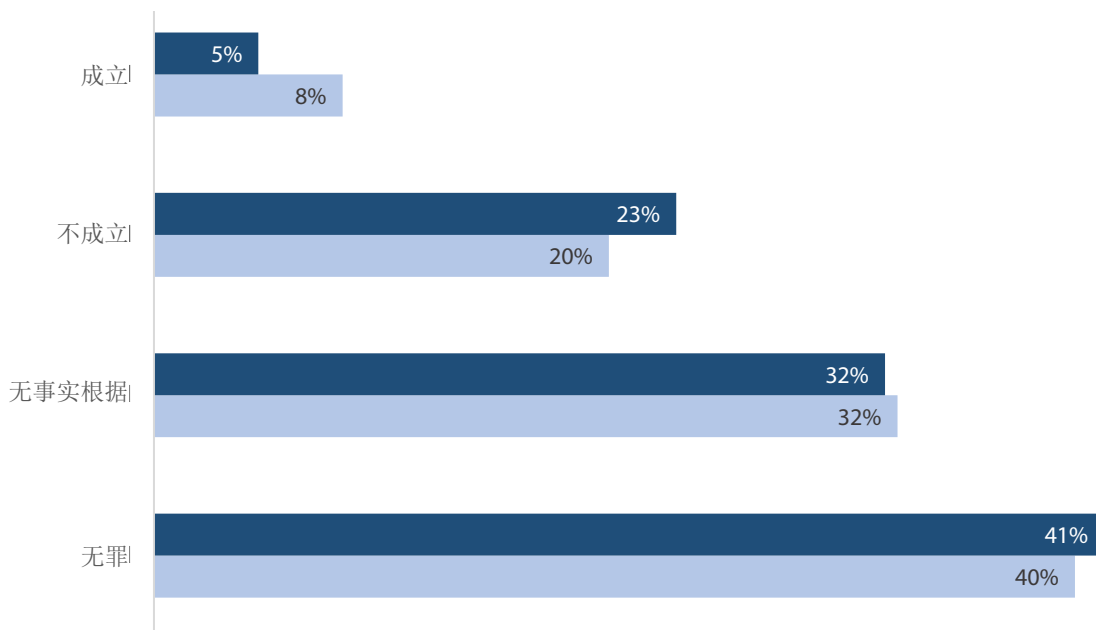


调查完成后，警察局主管人员复审调查，并决定警员是否违反了警局政策。主管人员有四种选项：

- 判定指控**成立**，即违反警局政策或程序；
- 判定指控**不成立**，因为证据不足以证明指控；
- 判定警员的行为**无罪**，因为他们的行为合法并且符合警局政策；或者
- 判定指控**无事实根据**，因为指控是虚假的或无可能违规的可信依据。

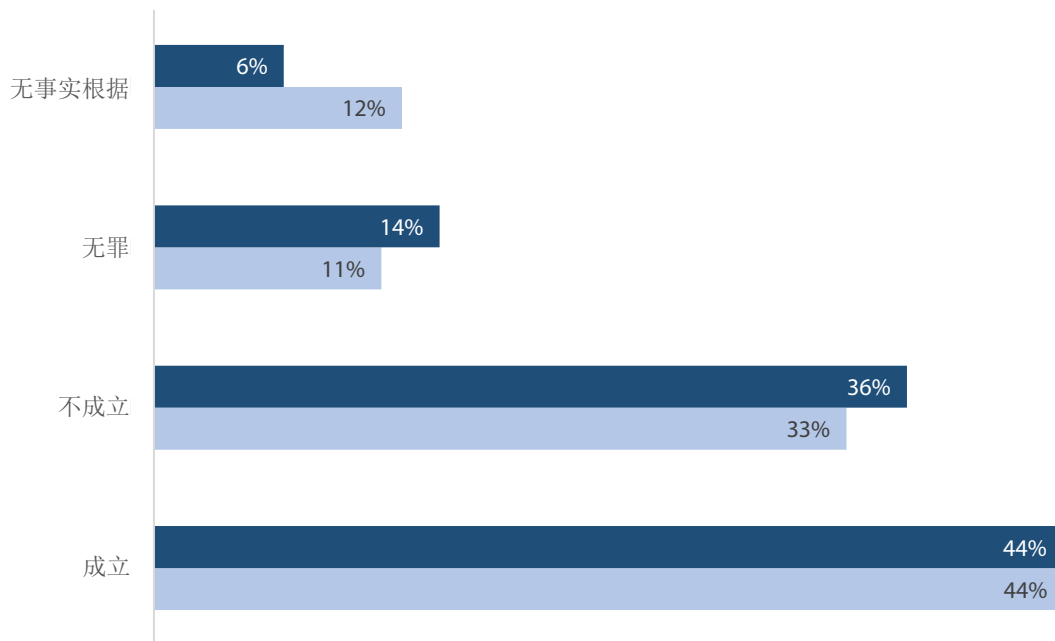
IPR 和内务部在 2020 年对社区成员投诉完成了 91 起调查，比 2019 年多 12 起。这些调查涉及 221 起指控，其中 5% 成立 (10)。

警察主管人员在 2020 年判定成立的社区成员指控少于 2019 年



IPR 和内务部在 2020 年对警局成员投诉完成了 42 起调查，比 2019 年少 24 起。其中包含 80 起指控，44% 成立 (35)。

警察主管人员在 2020 年判定成立的警局成员指控率等于 2019 年



对成立指控的纪律处分有一个范围。警员能接受的最轻纪律处分是强制咨询或训斥信。最严重的纪律处分形式是降职、无薪停职或终止雇用。一些警员也可能在调查期间辞职或退休。

在 2020 年，二十名警员受到纪律处分，三名警员在纪律处分决定之前辞职或退休。大部分警员因社区成员和警局成员提出的指控而接受强制咨询。

在 2020 年，二十名警员受到纪律处分

