

执行概要

当前被羁押在拘留设施中的移民人数超过美国历史上的任何时候。在2017年财政年度（财年），美国移民和海关执法局（ICE）报告称总共323,591人被ICE羁押开始新的拘留期，其所有拘留设施平均每天羁押38,106人。¹ 在2018财年，这一数字增加22.5%，总计396,448人被ICE羁押。² 过去三年间，加州上锁的公共和私人拘留设施收容来自150多个国家，包括儿童在内的74,000多名移民被拘留者。虽然移民被拘留者包括儿童、妇女和男性，但是加州收容的被拘留者的最典型特征是25到34岁的男性，来自墨西哥、印度、危地马拉、洪都拉斯或萨尔瓦多，在给定设施平均停留51天。尽管这是加州的最常见特点，但通过我们审查，我们还遇到小到13岁老到95岁的移民，来自亚美尼亚、中国、法国、德国、加纳、海地、爱尔兰、以色列、意大利、日本、尼日利亚、俄罗斯、西班牙、南非、叙利亚、泰国和英国，在单个设施的停留时间长达1,500天（4年以上）。

加州的移民被拘留者以三种方式被ICE羁押。他们可能：（1）在边境被海关和边境保护局（CBP）拘押或自首，（2）取得或未取得居留许可后，在美国境内一段时期后在美国境内被ICE逮捕，或者（3）从地方、州或联邦羁押获释后，被ICE羁押。这些当中的一些人被拘留，是因为他们被认定有逃走或危害社区的风险。其他人被拘留，是因为他们无力支付被命令的保释金额，或者是因为他们作为到达外国人——包括寻求庇护者——或者由于某些既往犯罪，根据法律规定没有保释资格。最后结果是许多移民被关在高度受约束的环境中，没有具体认定他们有逃走或危害社区的风险。

联邦政府在全美国的公共和私人设施中拘留民事移民被拘留者，包括加州上锁的公共和私人拘留设施。尽管公共和私人设施控制自己的日常运行，但是由联邦政府决定在哪处设施拘留哪些人。加州议会通过AB 103指示司法部长审查这些设施，提高监禁状况的透明度，包括这些状况如何影响正当程序，关于拘押以及转往加州拘留设施的情况。如果没有这些审查，关于加州移民被拘留者待遇的公开信息极为粗略不一致。

对于这份初始报告，加州司法部对AB 103签字生效时收容移民被拘留者的所有十处设施进行了为期一天的探访：³

1. Adelanto ICE处理中心（Adelanto），是GEO集团公司（GEO Group, Inc.）通过与Adelanto市的分包合同运营的私人设施；
2. Imperial区域拘留设施（Imperial），是管理培训公司（Management Training Corporation）通过与Holtville市的分包合同运营的私人设施；

¹ U.S. Immigration and Customs Enforcement, Fiscal Year 2018 ICE Enforcement and Removal Operations Report p. 8 <<https://www.ice.gov/doclib/about/offices/ero/pdf/eroFY2018Report.pdf>> [以2019年1月23日为准]；U.S. Immigration and Customs Enforcement, Dept. of Homeland Security, Budget Overview Fiscal Year 2019 Congressional Justification, p. 5 <<https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/U.S.%20Immigration%20and%20Customs%20Enforcement.pdf>> [以2019年1月23日为准]。

² 同上。

³ 根据编入《民法典》第1670.9款并于2018年1月1日生效的第29号参议院法案（SB 29），加州的任何市、县或地方执法机构不得“与联邦政府或任何联邦机构或私人团体订立合同，为民事移民羁押目的，在上锁的拘留设施收容或拘留非美国公民。”已订立合同羁押民事移民拘留者的这些政府实体，不得增加为民事移民拘留目的用于拘留非美国公民的最大床位数量。

3. James A. Musick设施 (James Musick)，是奥兰治县警察局运营的县监狱；
4. Mesa Verde ICE处理设施 (Mesa Verde)，是GEO集团公司 (GEO Group, Inc.) 通过与McFarland市的分包合同运营的私人设施 (2018年12月，该市表示希望自2019年3月终止其与ICE的合同)；
5. Otay Mesa拘留中心 (Otay Mesa)，是直接与美国政府签约的CoreCivic (原美国矫正公司) 运行的私人设施；
6. Rio Cosumnes矫正中心 (Rio Cosumnes)，是萨克拉门多县警察局运营的县监狱 (该县于2018年6月终止与ICE的合同)；
7. Theo Lacy设施 (Theo Lacy)，是奥兰治县警察局运营的县监狱；
8. West County拘留设施 (West County)，是Contra Costa县治安官办公室运营的县监狱 (治安官于2018年7月终止与ICE的合同)；
9. Yolo县少年拘留设施 (Yolo)，是Yolo县缓刑局运营的县少年设施；以及
10. Yuba县监狱 (Yuba)，是Yuba县警察局运营的县监狱。

本报告的重点是在一天探访十处拘留设施的总体观察和对三处公共运营设施的全部审查：

(1) Yolo, (2) Theo Lacy, 和 (3) West County。审查面临一些挑战。例如，私人设施起初反对我们探访；联邦政府通过法律诉讼挑战AB 103的有效性但未成功；每处设施的进入难度各不相同，取决于ICE在一天探访期间中的介入程度；在West County，有些人员不同意接受访谈，并且ICE在我们团队探访前转移被拘留者。

本报告分为三大部分。第一部分介绍背景：移民——不论到达入境港口或已在美国生活数十年——进入移民拘留系统的方式和原因；拘留期间给予他们的有限宪法保护；以及支配加州拘留设施的监禁标准。第二部分简要概述七处拘留设施，包括被拘留者人口统计数据、收容条件以及在每处设施发现的普遍问题。第三部分提供对其余三处拘留设施的全面审查所得出的详细结论：(1) Yolo，收容13到17岁移民少年的县设施；(2) Theo Lacy，收容成年男性移民被拘留者的县监狱；和 (3) West County，收容男性和女性成年移民被拘留者的县监狱，重点关注2017年虐待女性移民被拘留者的指控。基于每处设施的独特方面、运营差异及其服务的不同人群，每项全面审查呈现的信息有所不同。除了向公众说明全加州移民被拘留者面临的监禁条件外，这些全面审查突出这些设施收容的移民儿童、妇女和男性的特殊需要及面临的挑战。加州司法部把重要结论传达给了受到全面审查的三处设施中的每一处，它们可能希望在报告发布后做出回应。

我们的审查发现设施内部以及不同设施的被拘留者体验差异巨大。然而，几处设施的常见问题如下：

- 对自由的限制：加州的移民被拘留者，不论被收容在监狱或是私人设施，活动自由受到极大限制。有些被拘留者一天22小时被封闭在监室内，宿舍式住房中的其他人有较大自由在住房单位附近活动。设施采用的暴力和搜查政策以及严酷的惩戒措施，也影响被拘留者的自由，有时导致与被拘留者背景和监禁目的相比不必要的严重限制，或者对移民被拘留者关于其活动自由的认知施加令人畏惧的影响。

- **语言障碍：**对于因移民问题被羁押在加州的众多人群，英语不是他们的主要语言。尽管可以获得英文和西班牙文的一些培训资料和海报，并且许多设施雇用说西班牙语的工作人员，但所有设施都没有能以移民被拘留者所讲的所有语言沟通的工作人员。缺乏双语工作人员和不能得到替代语言服务，既妨碍工作人员向被拘留者传达设施规章的能力，也妨碍被拘留者理解这些规章的能力。这可能导致工作人员采取看似武断和虐待的惩戒或处置，妨碍设施满足被拘留者的正当需要。这也损害私密性，因为被拘留者必须依赖其他被拘留者与工作人员沟通。
- **医疗和精神健康服务问题：**不同设施的医疗和精神健康服务各不相同，但我们发现常见问题包括病历准确性和可访问性，护士在法定执业范围以外执业，体检粗浅，医疗迟延或不足，精神健康工作人员配备和服务不足，以及不安全的自杀监视和惩戒隔离（禁闭）做法。
- **联系家人和其他支持系统的妨碍因素：**被拘留者在拘留期间难以与家人和朋友保持联系。收容移民的加州多处拘留设施远离市中心，使用公共交通受到限制。成人县监狱都不允许家人或朋友接触探访（探访者与被拘留者之间没有玻璃隔档）。电话联系受到以下限制：打电话的预定时间，打电话的高昂费用，以及技术障碍。
- **充分代表的妨碍因素：**进入移民程序的人无权获得指定律师。被拘留者在获得律师或充分代表自己方面面临多重挑战。并非所有的加州拘留设施都提供一致的法律培训计划，当被拘留者能联系设施提供的公益律师时，许多组织不能承接新客户的案件。再者，多处设施不协助已有或寻求律师或建议的被拘留者拨打保密的合法电话。向被拘留者提供的法律资料难以访问，很少以英语和西班牙语以外的语言提供，并且可能过时。

为刑事监禁而设计的联邦拘留标准，加剧了这些挑战。这些标准不能满足移民被拘留者的特殊需要，比如他们没有政府资助的律师，特有的精神健康问题，以及显著的语言和文化障碍。加州司法部将通过这些报告，持续实现移民拘留问题的透明化。