

执行摘要

在加州司法部 (Cal DOJ) 根据加州议会第 103 号法案 (2017) (AB 103) 发布关于加州被拘留移民安置羁押设施内部条件的第二份报告之际，全国正在努力控制和预防新冠疫情的爆发。由于拘留的聚集性，移民羁押设施中的被拘留者和工作人员特别容易受到伤害，而与移民羁押有关各方都不得不对这一危机，包括美国移民和海关执法署(ICE)、设施管理人员和工作人员、设施外社区医院、倡议者、联邦法院和移民被拘留者本人。加州司法部对本报告中所介绍的三座移民拘留所的 AB 103 审查是在新冠疫情大流行开始之前进行的，从这些和之前的设施审查中了解到的情况促使司法部长 Xavier Becerra 于 2020 年 4 月 13 日致信国土安全部代理部长，敦促释放被拘留的移民，并采取安全方案，以最大限度地减少新冠疫情的传播。¹虽然全美 ICE 成人拘留设施中的移民平均人数从 2020 年 2 月的 37,876 人减少到 2020 年 9 月的 19,989 人，但是同期整体平均拘留时间却从平均 56.1 天大幅增加到 91.3 天。²

本报告介绍了加州司法部对三座私人经营的拘留设施的调查结果。(1) The GEO Group, Inc. 经营的 Adelanto ICE Processing Center (Adelanto); (2) Management Training Corporation (MTC) 经营的 Imperial Regional Detention Facility (Imperial); (3) CoreCivic 经营的 Otay Mesa Detention Center (Otay Mesa)。加州司法部工作人员与惩戒、医疗和心理健康专家一起巡视了每座设施，与工作人员和被拘留者进行了面谈，并审查和分析了日志、政策、被拘留者记录和其他文件，了解每个设施的监禁条件以及向被拘留者提供的护理和正当程序标准。此外，加州司法部还进行了两次律师调查，以分析这三座设施中每座设施在正当程序方面的障碍和便利情况，以及新冠疫情对被拘留者及其律师的影响。

本报告中介绍的三处设施审查是在加州移民拘留设施不断变化的背景下进行的。在加州司法部 2019 年 2 月的报告之后，Orange 县结束了与 ICE 签订的提供拘留服务的合同，Yolo 县结束了与难民安置办公室签订的收容少年移民拘留者的协议，这样一来 Yuba 县监狱成为该州唯一收容移民拘留者的公有经营设施。此外，立法机构通过了第 32 (2019) 号议会法案，禁止在 2020 年 1 月 1 日之后签订新的私人拘留合同和合同延期。在 2020 年 1 月 1 日之前不久，ICE 与该州四座已运营私人设施中的三座签订了增加床位的合同，包括增加了三个由 GEO Group, Inc. 拥有和运营的前州立监狱。因此，从 2019 年 2 月至今，该州内移民拘留的床位从约 4160 张增加到 7408 张。

报告对这三座经审查的设施进行了讨论，首先用一节篇幅讨论了三个关注领域，以及每座设施对 ICE 基于绩效的国家拘留标准 (PBNDS)—移民拘留联邦标准—的应用如何影响每个关注领域。首先，加州司法部发现被拘留者的安全分类制度存在问题，这可能会对被拘留者的监禁条件产生不利影响。其次，这三座设施的监禁条件存在显而易见的缺陷，例如针对保护性羁押的被拘留者的限制性条件极强，以及将有精神健康问题的弱势被拘留者安置在限制性住房中，损害了他们的精神健康，其中女性被拘留者的条件尤其恶劣。第三，加州司法部还注意到，在所审查的三座设施中，每一座设施都存在语言障碍，使不会讲或读英语或西班牙语的被拘留者无法参加所提供的教育和充实方案及服务（“方案”），无法理解设施规则，也无法利用移民案件中寻求救济所需的法律材料。

¹加州司法部总检察长办公室致代理部长 Chad F. Wolf 的信，2020 年 4 月 13 日，
<<https://oag.ca.gov/system/files/attachments/press-docs/4.13.20%20-%20Letter%20to%20DHS%20Acting%20Secretary.pdf>>（截至 2020 年 12 月 2 日）。

²美国移民和海关执法署 (ICE) 拘留管理，拘留统计，2020 财年 ICE 统计，
<<https://www.ice.gov/doclib/detention/FY20-detentionstats.xlsx>> 可登录以下网址获取
<<https://www.ice.gov/detention-management>>（截至 2020 年 12 月 2 日）。

加州司法部对 **Adelanto** 设施的审查—特别是对其提供医疗服务的审查—由于 GEO 集团拒绝提供与加州司法部在其审查的其他设施所获得的同等程度的与被拘留者接触的机会和记录而受到严重阻碍。尽管获得信息的渠道有限，但加州司法部还是有了若干重要发现，包括：

- 设施工作人员未能在不同的业务领域进行协调和沟通，这对向被拘留者提供服务产生了不利影响；
- 该设施侧重于为被拘留者提供 ICE 拘留标准所要求的最低限度的服务；例如，它提供一些宗教服务，但没有休闲或教育方案；
- 该设施的受理和分类制度未能确定和解决特别脆弱的被拘留者的健康和​​安全需求，包括不认可该设施收容跨性别的被拘留者；
- 被拘留者在获得移民案件所需的材料和援助方面面临重大障碍，特别是法律图书馆的材料已经严重过时；
- 尽管在审查医疗档案方面遇到障碍，但加州司法部仍发现了一些医疗问题，包括对病人保密信息的保护不足和慢性病管理方面的缺陷；以及
- 心理健康服务人手不足，病人被延误治疗。

加州司法部在 **Imperial** 发现，除其他方面外，在该设施：

- 工作人员与被拘留者建立了积极的关系，被拘留者报告说受到了尊重对待；
- 有一种被称为“语言专线”的电话语言口译服务，但在医疗区和受理区以外的地方必须经上级批准才能使用；
- 被拘留者可以获得联邦拘留标准规定以外的大量方案和活动；
- 对响应性虐待和性骚扰的指控有明确的规定；
- 由于该设施的地理位置偏僻，缺乏获得律师服务的渠道，导致被拘留者的正当法律程序面临障碍；以及
- 虽然医疗单位能够及时为有医疗需求的患者看病，但医疗记录保存不全，而且缺乏足够的心理健康服务。

Otay Mesa 面向美国法警署和 ICE 提供男/女被拘留者安置服务，因此必须根据不同人群、安全分类和性别，实施物理隔离。这就使被拘留者在羁押期间获得医疗服务、司法和膳食服务以及其他方面的后勤工作复杂化。2019 年，该设施在四个新宿舍中增加了 512 个床位，但并没有给本已紧张的医疗单位增加容量。物质设备的限制和后勤方面的挑战，再加上监管和保健人员的短缺，使该设施无法满足被拘留者的所有健康需求。除了这些担忧，加州司法部发现该设施：

- 提供超过国家标准规定的更多方案；
- 能够在居住单元内提供语言专线，这为克服与英语水平有限的被拘留者的沟通问题提供了更多机会；
- 对移民拘留人员使用武力的比率高于 **Imperial** 或 **Adelanto**；
- 无法解释近期性侵犯和性骚扰报告显著增加的原因；以及
- 心理健康服务严重不足。

在三座接受全面审查的设施中，加州司法部指出，强制加班很常见，人手不足是监护人员和医护人员都担心的问题。移民被拘留者的心理健康服务至关重要，但本报告所审查的三座设施的心理健康服务在提供及时和准确的评估、诊断和转诊、适当的治疗计划、精神病药物监测以及护理的连续性等方面存在不足。根据加州司法部对被拘留者的访谈，被拘留者获得法律援助的比率差别

很大，在 Adelanto 和 Otay Mesa，拘留者获得法律援助的比例要比地理位置偏远的 Imperial 高得多。

最后，报告中还有一个章节，介绍了新冠疫情如何影响了设施、工作人员和被拘留者。由于在聚集环境中几乎不可能保持社交距离，疫情对移民拘留造成了特别的挑战。被拘留者和辩护律师面临着危险环境的挑战，联邦法院已经下令释放一些身体脆弱的被拘留者。ICE 和设施管理层采取的应对措施包括不同的隔离策略、限制面访和提供额外的电话联系渠道。这些措施影响了被拘留者诉诸法庭和联系律师的机会，并导致设施人数的波动。许多被拘留者和工作人员患病，至少有一名被关押在加利福尼亚州移民拘留所的被拘留者死于新冠病毒。³

³ICE，被拘留者死亡报告：Escobar Mejia, Carlos Ernesto，
<<https://www.ice.gov/doclib/foia/reports/ddrEscobarMejiaCarlosErnesto.pdf>>（截至 2020 年 12 月 2 日）。