

提案

57

刑事判決。假釋。 未成年罪犯程序與量刑。 動議憲法修正案和法規。

官方標題和摘要

製作人：司法部長

- 允許考慮給予犯非暴力重罪的罪犯假釋，假釋應在執行完主要違法行為的原判刑期後給予。
- 授權管教和感化部針對改造、良好表現以及教育成就給予刑期折減。
- 要求管教和感化部採用法規以落實新的假釋和刑期折減規定，並證實其可增加公共安全。
- 規定未成年人法庭法官可根據起訴人的請求，決定是否起訴年滿14歲的未成年人，且針對特定違法行為是否將其視作成年人來量刑。

立法分析師總結對州和地方政府淨財政影響的估計：

- 州的節省資金淨額每年可能達數千萬美元，主要是由於監獄人口的減少導致。資金節省情況將取決於特定規定的落實情況。
- 縣的支出淨額每年可能達數百萬美元。

立法分析員之分析

背景

成年罪犯

California州管教和感化部(CDCR)運行著州監獄系統。CDCR負責收容被判犯有重罪的成年人，該等重罪按照州法律被確定為嚴重性或具有暴力性以及屬於性侵犯等。暴力性重罪包括謀殺、搶劫以及強姦等。嚴重性重罪包括特定形式的攻擊，例如有意構成搶劫的攻擊。該部門亦負責收容被判犯有其他重罪（例如嚴重盜竊）的犯人，該等犯人之前曾被判有嚴重性、暴力性或若干性侵犯等。截至2016年6月，州監獄收容了約128,000名犯人。我們在下文探討了成人罪犯的判決、假釋考量聽證會的召開以及判決積分等。

成人判決。犯人會根據期限不固定的判決或期限固定的判決被投放進監獄。按照不定期判決，犯人被判入獄的期限包括最少年限，但無特定的最大年限，例如25年至終生。按照期限固定的判決，犯人獲得固定的監獄服刑期限，並具有規定的釋放期間。州監獄內的多數犯人被判有固定刑期。

監獄里的犯人被判有嚴重或主要罪行。由於他們同時被判有其他較輕的罪行，往往需要服刑更久。另外，州法律包括多種從重判決，可能會延長犯人服刑的時間。例如，對於那些之前被判有嚴重性或暴力性罪行的人士，若犯有新的攻擊性重罪，他們的服刑期限必須增加一倍。

假釋考量聽證會。當犯人的服刑期限達到期限不固定判決的最少年限後，州假釋聽證會委員會(BPH)召開假釋考量聽證會以決定個人是否做好從監獄釋放的準備。例如，在被判有25年至終生的犯人在服刑達到25年後，BPH將召開這樣的聽證會。如果BPH決定不釋放犯人，委員會將在日後舉行後續聽證會。被判有固定刑期的犯人無需在判決結束時透過召開假釋考量聽證會才能從監獄中釋放。然而，部分犯人在服完全部刑期之前目前具有參加假釋考量聽證會的資格。例如，對於並未被判有暴力性重罪的特定犯人，在已經服完一半的刑期後，他們便符合資格以參加假釋考量聽證會。這是聯邦法院為了降低州監獄人口而採取的若干措施之一。

判決積分。州法律目前允許CDCR在特定條件下向監獄在押犯人獎勵積分，該等積

分可用於減少犯人的服刑期限。表現良好或參與工作、訓練或教育計劃的犯人會獲得積分。超過三分之二的在押犯符合獲得積分的資格。州法律對在押犯人透過積分減少的服刑期限設定了限制。例如，超過半數享有積分資格的在押犯僅能將判決刑期減少15%，因為他們被判犯有暴力罪行。

青少年犯罪

被指控犯罪的青年若低於18歲，一般在青少年法庭上審理。然而，在特定的環境中，他們的案情可以在成人法庭上審理。我們在下文討論了決定青年在青少年法庭還是成人法庭上審理的過程。

青少年法庭中的青年。青少年法庭的訴訟程式與成人法庭的訴訟程式有所不同。例如，青少年法庭法官不會判處青年的監獄服刑期限。相反，法官會根據青年的罪行與犯罪記錄為其決定合適的安排與康復治療（例如藥物治療）。2015年，約44,000名青年透過青少年法庭進行了審理。

通常而言，縣負責收容由青少年法庭安置的青年。該等青年中部分人被安置在縣青少年機構中。然而，如果法官發現青年所犯之罪為法令內列示的特定重大罪行（例如謀殺、搶劫以及特定的性侵犯），法官可以將青年安置在州青少年機構。州法律規定縣通常會承擔在該等機構中收容青年而產生的部分成本。從州青少年機構被釋放出來後，青年在社區內一般會受到縣緩刑監督官員的監督。

成人法庭中的青年。在特定情形中，被指控犯有罪行的青年若為14歲或更大，則其可以在成人法庭上接受審理，並接受成人審判。（被指控犯罪的且不足14歲的犯人必須在青少年法庭審理。）該等案例可透過以下三種方式遞交給成人法庭處理：

- **根據犯罪的嚴重程度自動遞交。**如果青年被指控犯有謀殺或所犯特定的性侵犯在特殊環境中令罪行更加嚴重（例如被控折磨受害人），其必須在成人法庭上審理。
- **由檢察官根據罪行及犯罪記錄決定。**如果青年擁有嚴重的犯罪記錄和/或被指控犯有法令內列舉的特定罪行（例如謀殺），檢察官可以直接在成人法庭上提出指控。在罪行發生時，相比14或15歲的青年所犯案例，檢察官能夠行使這項能力的場合更多是16或17歲的青年所犯的案例。
- **由法官依據聽證會決定。**檢察官可以要求召開聽證會，其中青少年法庭法官決定是否應該將青年轉交給成人法庭。對於犯罪時年齡達到14或15歲的青年，罪行必須為法令內所列舉的若干重大罪行之一（例如謀殺、搶劫或特定的性侵犯）。對於犯罪時年齡達到16或17歲的青年，檢察官可以就任何罪行尋求召開本聽證會，但是通常只會在出現更加嚴重的罪行或青年擁有嚴重的犯罪記錄時才會這樣做。

每年會有相對少量的青年會被移交成年法庭。例如，2015年不到600名青年被移交成人法庭。不足100名青年由法官根據聽證會的意見決定移交成人法庭。餘下的青年根據他們的罪行的嚴重程度自動或由檢察官依據罪行和/或犯罪記錄決定移交成人法庭。

在成人法庭上被控罪的青年若不足18歲，通常在州青少年機構完成第一部分的判期。當該等青年達到18歲時，他們通常被轉移到州法院。然而，如果他們的判期足夠短，以致於他們能夠在達到21歲前完成判期，他們將在州青少年機構中服完全部判期。對於在州青少年機構中收容在成人法庭上被控有罪的青年，州會支付全部成

本。在完成他們的判決後，該等青年在社區內通常受到州假釋監督人的監管。

提議

本議案對州憲法進行了更改，以增加符合假釋考量的在押犯的數量，並且授權CDCR向在押犯獎勵判決積分。議案亦對州法律作出更改，以要求青年在被轉移至成人法庭之前可以參加在青少年法庭舉行的聽證會。我們在下文以更詳實的內容描述了該等條款。

適用於非暴力罪犯的假釋考量。議案更改了州憲法，以令被控有「非暴力重罪」的罪犯在就原始犯罪服完全部刑期後具有參加假釋考量的資格。因此，BPH會在該等罪犯因其他罪行或從重判決而獲得額外的刑期前決定是否釋放他們。

議案要求CDCR採納法規，以實施該等變更。雖然議案及現行法律並未具體說明哪些重罪被定義為非暴力性，這項分析假設非暴力重罪將包括法令內未具體定義為暴力性的重罪。截至2015年9月，州監獄內約有30,000名罪犯，他們將受到議案假釋考量條款影響。另外，州監獄每年收容的約7,500名罪犯將符合議案項下的假釋考量的條件。受到上述更改影響的個人須在監獄內服刑兩年左右，之後才能被考慮假釋和/或釋放。根據議案，我們估計該等罪犯將在監獄內服刑約一年或一年半，之後才能被考慮假釋和/或釋放。

授權以獎勵積分。議案亦更改了州憲法，以授權CDCR向在押犯獎勵積分，對良好行為以及被認可的復原或教育成就作出褒獎。該部門可以將新增積分獎勵給那些目前具備資格的罪犯，將積分獎勵給目前上不具資格的罪犯。因此，CDCR可以增加在押犯可賺取的積分數量，這有助於減少服刑的時間。

青少年轉移聽證會。議案對法律進行了更改，以要求在青年被轉移至成人法庭前，他們必須在青少年法庭參加聽證會，以決定他們是否應該被轉移。結果，可以在成人法庭上審理青年的唯一前提條件是青少年法庭法官在聽證會中決定將青年轉移到成人法庭。被控犯有若干嚴重罪行的青年不再自動在成人法庭上審理，而且不能僅依據檢察官的決定在成人法庭中審理青年。此外，議案規定只有當青年(1)為14或15歲，被控犯有州法律中列舉的若干重大罪行（例如謀殺、搶劫以及若干性侵犯等）或(2)為16或17歲時，被控犯有重罪時，檢察官才能尋求召開轉移聽證會。由於該等條款的出現，在成人法庭上受審的青年會更少。

財政影響

該議案將對州府和地方政府的財政產生若干影響。然而，該等影響的大小將取決於議案中的若干條款得到怎樣的詮釋與實施。因此，我們在下文作出的估計會受到重大不確定性的影響。

適用於非暴力罪犯的假釋考量

州節約淨額。議案中假釋考量條款將令非暴力罪犯的服刑期限縮短，從而減少監獄罪犯的數量，州承擔的成本亦會隨之下降。節約的程度將主要取決於BPH選擇釋放罪犯的人數。根據近期BPH為非暴力罪犯進行假釋考量獲得的認知，我們估計本條款將帶來持續的財政影響，有可能每年幫助州節約數千萬美元。然而，BPH進行更多的假釋考量會產生的更多成本，在一定程度上會抵消該等節約的支出。

由於(1)釋放具備假釋考量資格的服刑罪犯會帶來更多節約，但是(2)監督該等提前從監獄中釋放出來的罪犯會增加假釋的成本，議案亦將近期內帶來短期財政影

響。

縣承擔的成本增加。因為議案將導致部分罪犯提前釋放，縣緩刑監督官員在其釋放後會對其實施監督，所以議案將在短期內有可能增加緩刑人口的數量。在未實施議案的情況下，縣在日後最終會產生該等緩刑成本。

適用於監獄在押犯的判決積分

州節約淨額。鑒於CDCR向罪犯獎勵額外的積分，議案將會因為更少的監獄人口而降低州成本。節約的程度極具不確定性，因為這要取決於CDCR減少的平均服刑時間。如果該部門授予足夠多的積分，將在押犯的平均服刑時間減少數週，則議案最終會令州每年減少數千萬美元的支出。然而，如果該部門作出不同的決策，節約可能會出現大幅增加或下降。因為議案會導致部分罪犯提前釋放，州假釋監督人在其釋放後會對其實施監督，所以議案會在短期內增加假釋人口的數量。然而，即便在未實施議案的情況下，州最終依然會產生該等假釋成本。

縣承擔的成本增加。因為議案會導致部分罪犯提前釋放，縣緩刑監督官員在其釋放後會對其實施監督，所以議案將在短期內會增加緩刑人口的數量。在未實施議案的情況下，縣在日後最終會產生該等緩刑成本。

在成人法庭中起訴青年

州節約淨額。如果議案內轉移聽證會的要求導致在成人法庭中受審及判罪的青年減少，則議案將給州帶來若干財政影響。首先，由於該等青年無需再在監獄服刑或者在釋放後無需受到州假釋監督人的監督，這有助於減少州監獄及假釋成本。另外，由於青少年法庭的訴訟程式的時間一般比

成人法庭的訴訟時間短，議案將減少州法庭的支出。該等節約將受到上升的州青少年犯罪成本的部分抵銷，因為受議案影響的青年一般會在州青少年機構中待上更多時間。（正如早先所述，在州青少年機構中收容該等青年的成本將由縣承擔一部分。）總而言之，我們預計由於上述影響，州的節約淨額每年達數百萬美元。

縣承擔的成本。如果更少的青年作為成人受到審理及控罪，議案亦將給縣帶來若干財政影響。首先，如上文所述，縣將負責承擔在州青少年機構中收容該等青年的部分成本。此外，縣緩刑部將負責在該等青年釋放後對其進行監督。由於青少年法庭訴訟程式一般比成人法庭訴訟程式短，上述由縣承擔的成本將被節約抵銷一部分。例如，參與該等青年的法庭訴訟程式的縣機構 - 例如地方檢察官、公設辯護律師以及縣緩刑部門 - 的工作負荷將減少。總而言之，我們預計由於上述影響，由縣承擔的成本淨額每年達數百萬美元。

其他財政影響

措施亦會以多種方式對犯罪率構成影響。一方面，如果議案導致罪犯在監獄里的時間更少，在社區內的時間更多，這可能會令罪犯犯下更多罪行，亦或是犯罪的速度加快。另一方面，議案會幫助更多罪犯參加教育及康復計劃，降低他們日後犯罪的可能性。上述因素帶來的純粹影響尚不清楚。

請瀏覽<http://www.sos.ca.gov/measure-contributions> 查看主要為了支持或反對本提案而成立的委員會名單。請瀏覽<http://www.fppc.ca.gov/transparency/top-contributors/nov-16-gen-v2.html> 查看該委員會的前10名捐款人。