提案 25 關於使用基於公共安全和潛逃風險系統取代金錢保釋的法律公投。

官方標題與概要

由總檢察長撰寫

該議案內容可以在州務卿的網站找到，網址為 voterguide.sos.ca.gov

投「是」代表贊同，投「否」代表反對，一項2018年的法律，這項法律：

- 使用基於公共安全和潛逃風險的測定來取代保釋金制度（在審判前從監獄獲得釋放）。
- 對大多數輕罪而言，限制了審判前把一個人拘留在獄中。

立法分析師對州政府及地方政府淨財政影響的估計結果概述：

- 啟用審判前從監獄獲得釋放的新程序可能每年增加數億美元的州費用和地方費用。尚不清楚某些增加的州費用是否能夠被目前用於此類工作量的地方資金所抵消。
- 每年減少的縣監獄費用可能有大幾千萬美元。
- 與人們花錢購買商品而不是花錢在審判前從監獄中獲得釋放廣泛相關的事宜給州和地方稅收帶來的淨影響不明。

來自立法分析師的分析

背景

有兩方法可以在審判前獲釋出獄

逮捕後入獄。被指控犯罪的人士必須參加各種審判法院程序，才能在審判法院上審理實際案件。第一次的法院程序（也稱為傳訊）涉及法院告知民眾對他們提出的指控，並且如果有需要，會委任一名律師。一些遭到逮捕的人士在傳訊前已被帶到郡監獄。管理監獄的郡警長可以選擇立即釋放此人或將此人關進監獄。

審判前獲釋出獄。根據州憲法，除某些重罪外，遭到逮捕並關進郡監獄的人士有權在審判前獲得釋放。憲法規定，這些人士可以在不過分的條件下獲得釋放。在審判前做出釋放決定時，審判法院必須考慮（1）該人士遭指控罪行的嚴重性、（2）該人士的犯罪記錄，以及（3）該人士出庭的可能性。法院可能使用不同的資訊，包括風險評估工具（以下會進行更詳細的解釋）以協助做出裁決。

根據州法律，人們通常在審判前會透過以下兩種方式獲得釋放：

- **自簽擔保。**審判法院可以根據其「自簽擔保」（OR）釋放他們，這通常是指該人士承諾在未來所需的法院訴訟中出庭。管理監獄的郡警長可以依據其OR釋放民眾或在某些條件下釋放民眾。
- **保釋。**人們可以獲得保釋。保釋通常是指某人士將按求出庭的財務擔保。

審前風險評估工具。為了幫助作出在審判前是否可以釋放人員的決定，大多法院和郡會使用工具來評估獲得釋放的人士將犯下新罪行或無法出庭的風險（或可能性）。這些工具是基於研究而開發出來的，而研究表明具有某些特徵（如年紀更輕）的人士更有可能犯下新的罪刑或無法出庭受審。這些工具根據人們的特徵來分配積分。例如，某個工具為22歲以下的人分配更多的積分，因為他們比老年人犯罪的可能性更大。同樣地，過去多次未出庭的人士，將來會出庭的可能性也較小，因此會獲得更多積分。每個人的風險層級由獲得的積分來決定。然後，使用此風險層級協助決定是否應該釋放此人以及應在什麼條件下釋放此人。

來自立法分析師的分析

續

保釋外出

保釋金由各個審判法院決定。州法律要求每個郡的審判法院採用保釋表格。該表格列出每種罪行所需的保釋金額。保釋表格通常因各郡而異，但對於更嚴重的罪行需要更多保釋金。例如，目前Los Angeles郡的保釋表格要求偽造罪為\$20,000，而房屋縱火罪為\$250,000。

有兩種提供保釋金的方法。這些方法包括：

- **由個人提供給法院。**該人士可以向審判法院提供現金、財產或其他相當於獲釋所需之保釋金的物品。該人士如果按要求出庭，通常會退還保釋金。
- **由保釋代理人提供。**該人士可以向保釋代理人支付不可退還的費用，以購買由保險公司所擔保的保釋債券。這筆費用通常不會超過該人士保釋金的10%。如果該人士未按要求出庭，則保釋代理人將透過提供債券來同意支付全額保釋金。如果出現這種情況，則保釋代理人可以向該人士尋求還款。

因無法出庭而導致需支付全額保釋金的可能性極小。

如果該人士未按要求出庭，則法院可以裁定是否需要償還保釋金。由州法律規定何時必須支付全額保釋金。例如，如果該人士在法院判決後的180天內被執法部門或保釋金尋回人員（有時稱之為「賞金獵人」）送回拘留所，則無需支付其保釋金。在其他情況下，如果法院未能適當通知保險公司必須支付保釋金時，則保釋金也不予支付。因此，實際上僅在少數情況下會支付保釋金。由各郡和各市獲得此已支付保釋金。

由州監管的保釋債券產業。這包括為2,500名保釋代理人發放執照，並監控約20家支援此類債券的保險公司為保釋債券所收取的費用。該州也調查並可以以行政方式處理針對保釋代理人和保險公司的投訴。此外，該州與地方政府合作，向法院起訴保釋代理人和保險公司的違反犯罪行為。該州收取費用以幫助支援監管成本。

在2018年，保釋產業發行了約\$60億元的保釋債券，並收取約\$5.6億元的保釋債券費用。2018年，保險公司需要為這些費用繳納百分之2.4的州保險稅，約\$1300萬元。

從監獄獲釋可能發生在審判前的不同時間點

傳訊前的釋放流程。一般情況下，在為某些罪行提供保釋表格的保釋金後，人們通常可以在傳訊前獲得釋放。在某些郡，審判法院可以允許其他機構（如郡緩刑局）在傳訊之前釋放部分自簽擔保OR人士。可能會要求這些人士遵守某些條件（例如定期與郡緩刑局人員進行核實）。對於沒有提供保釋金或沒有自簽擔保OR的人士，則會拘留直到傳訊前。

傳訊後的釋放流程。在傳訊時，法院會做出是否（1）將人關進監獄，（2）更改獲釋所需的保釋金額，或（3）自簽擔保OR釋放此人的裁決。未因自簽擔保OR獲得釋放，以及無法提供所需保釋金的人士通常會被關押在郡監獄中。法院可以要求獲得釋放的人士遵守某些條件。在某些情況下，人們需要支付與審前釋放相關的費用。例如，可能會向某人收取電子監控的費用，這可能是法院下令的條件。法院可以在審判前或直到案件以其他方式得到解決之前修改這些裁定。

2018年新保釋和審前法律的通過

2018年，立法院透過州長簽署了一項法案，即參議院法案（SB）10，取消了保釋金並更改了在審判前從監獄釋放的程序。該法案自2019年10月1日起生效。然而，由於SB 10複決符合在2019年1月投票的資格，從而導致該法案並未執行。根據州憲法，如果新的州法律的複決符合投票資格，則會暫時擱置該法律，直到選民決定是否實施為止。

提議

決定新保釋和審前法律是否生效。第25號提議是對SB 10進行複決，將決定該法案是否生效。投「是」代表SB 10將生效，投「否」代表否決SB 10。具體來說，批准該提議將（1）取消保釋、（2）在傳訊前建立新的釋放程序，以及（3）改變現有的傳訊釋放程序。

來自立法分析師的分析

續

取消保釋

第25號提議取消在審判前保釋從郡監獄釋放的人士之規定。

建立傳訊前的新釋放程序

大多數輕罪都需自動釋放。該項提議要求因大多數輕罪(比重刑罪較輕的罪行)而被關進郡監獄的人,需在入獄後的12小時內自動獲得釋放。某些因輕罪而入獄的人士,例如,因家庭暴力而入獄或在過去一年中兩次以上未出庭的人士,將不會自動釋放。

釋放重刑罪和一些輕罪人士需要評估。該項提議要求因(1)重刑罪和(2)輕罪而入獄的人士,如果不符合自動釋放的資格,則應評估他們犯下新罪行,或在釋放後未能出庭的風險。評估人員將收集一些資訊,包括由審前風險評估工具確定的每個人的風險層級。通常將要求工作人員釋放認定為低風險的人士。根據每個審判法院所制定的規則,某些中等風險的人士也將由評估人員或法官釋放。獲得釋放的人士可能需要遵守某些條件。這些條件可能包括監督,例如,定期與郡緩刑部門人員進行檢查或電子監控。然而,低風險人士的條件不能包括監督。法院可以出於正當理由變更條件。與現行法律不同,釋放的條件為不得收取任何費用。高風險人士、未獲得釋放的中等風險人士,以及部分其他人士(如遭指控犯有嚴重罪行的人士,包括謀殺或房屋縱火)將在傳訊前持續待在郡監獄中。評估和任何釋放都需要在入獄後的36小時內完成。

負責審前評估的審判法院。第25號提議規定州審判法院負責審前評估。這包括各種活動,例如:(1)使用審前評估風險工具確定風險層級、(2)收集與個人風險相關的其他資訊、(3)根據個人的風險層級釋放他們,以及(4)向法院建議審前釋放的條件。審判法院可以使用法院員工作為評估人員,或者與某些當地公共機構(例如郡緩刑局)簽訂合約來執行這些活動。如果法院和現有的地方機構均不願或不能這樣做,則法院可以與專門執行這些活動的新的地方公共機構簽訂合約。

變更傳訊時的釋放流程

在傳訊時,被監禁的人士通常會因自簽擔保OR獲得釋放。地方檢察官可以要求舉行聽證會,將人們拘留在監獄中直到審判前,無論他們之前是否曾獲得釋放。人們只會在特定情況下遭到拘留,例如,如果法院裁定沒有任何條件可以確保其不會犯罪或不會出現無法出庭的情況。獲得釋放的人士可能需遵守某些條件,但不能將收取費用作為釋放其的條件。傳訊後,地方檢察官或公共辯護人可以在某些情況下要求舉行拘留聽證會,如案件有新的證據。在某些情況下,法院可以修改自簽擔保裁定或釋放條件,例如由審前評估人員提供的新資訊。

財政影響

第25號提議將影響州和地方成本。這些影響的實際規模目前難以預料,將取決於如何闡釋或執行此提議。例如,目前不清楚法院將釋放多少人進行預審,以及他們必須遵守的條件。因此,該影響可能高於或低於以下的估計。

增加州和地方審前釋放成本。新的審前釋放程序將增加州審判法院以及郡地方檢察官和公共辯護人的工作負荷。例如,將會有與新的拘留聽證會相關的工作量。工作負荷的增加可以透過減少其他工作量來抵銷。例如,將消除聽證會上關於保釋金的工作量。

此外,由於州審判法院將負責審前評估,因此州成本也會增加。該州還可能會增加監督成本,例如由於審前釋放後接受監督的人數增加。

總體而言,州和地方審前費用每年可能會增加數億元。此金額不足本州當前一般基金預算的百分之1。成本增加的實際規模取決於各種因素。主要因素包括審前釋放的人數、釋放條件(如需要監督的數量)以及這些條件的成本。目前無法得知增加的州成本是否會抵銷現有地方政府在預審工作量上的支出。

降低郡監獄的成本。該項提議將減少郡監獄的人數。這主要是因為更多人可能在自簽擔保OR下獲得審前釋放,而不是選擇繼續待在監獄裡。例如,根據新的預

來自立法分析師的分析

續

審程序，一些無法支付保釋金的人將會獲得釋放。然而，監獄人數的下降可能會因為其他因素而抵銷。例如，一些本來可以保釋的人，最終可能會被拘留直到受審。按淨額計算，我們估計監獄人數的減少將減少當地郡監獄的成本，每年可能高達數千萬美元。實際的減少金額將取決於被判入獄的人數以及法院作出的釋放裁決。這些資源可能會轉用於其他郡活動。

對州和地方稅收收入的影響。該項提議將影響州和地方的稅收收入。一方面，這將減少州和地方稅收收入。例如，保險公司將不再為保釋債券繳納稅款。另一方面，州和地方稅收收入可能會增加。例如，人們可以用本來支付保釋債券費上的錢來購買商品。如果這些商品要繳納銷售稅，也將增加州和地方稅收收入。對州和地方稅收收入的淨額總計尚不得而知。

請造訪 <http://cal-access.sos.ca.gov/campaign/measures/> 查看主要為支持或反對此議案而成立的委員會名單。

請造訪 <http://www.fppc.ca.gov/transparency/top-contributors.html> 以查閱委員會的前10名捐助者。

如果您想索取此項州議案的全文副本，請致電州務卿，號碼是 (800) 339-2857，您也可以發送電子郵件至 vigfeedback@sos.ca.gov，即可免費收到一份郵寄的副本。