

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部。

貳、案由：我國早已建立入出境管理與新生兒出生通報制度，唯內政部並未善加運用，致無法掌握在台出生之非本國籍兒童有無取得合法身分或已否出境相關基礎資料與行蹤，更欠缺曾在台生育子女且逾期居停留而尚未出境之非本國籍或無戶籍國民之人數與資料，無法保障上開兒童少年基本權益，亦影響國家安全，確有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案源於民國（下同）102年本院婦女人權保障實務研討會中相關人權工作者提出建言認為「外籍黑戶，早年來台並與台灣人婚配或發生實質婚姻關係，因不諳台灣法令加上經濟困境，致使他們沒有身分，無健康保險及相關社會福利措施，長期躲藏角落，底層求生，建議對於國內逾期的無戶籍國民、在台已有配偶或小孩的逾期者，得以專案大赦給予居留權。」等語。

其後102年7月12日本院人權保障委員會第4屆第32次會議決議派查，推請沈委員美真、杜委員善良調查有關：「部分在臺外籍黑戶或逾期居停留之無戶籍國民，已與國人共組家庭並生兒育女，然因身分及居留等問題，影響國人家庭及子女權益，有待政府積極改善等情」乙案。

案經向內政部、勞動部與衛生福利部（下稱衛福部）函請說明相關問題並提供基礎統計資料，並於102年9月25日諮詢台灣國際家庭互助協會張○○執行長

、白刷刷黑戶人權行動聯盟龔○○女士、賽珍珠基金會尤○○董事長、宜蘭縣漁工職業工會李秘書長○○（前台灣新移民勞動權益促進會秘書長）等人權團體與相關實務工作者；復於103年1月28日約詢內政部入出國及移民署謝○○署長、戶政司謝○○司長、外交部領事事務局尹○○副局長等相關主管及承辦人員；復於同年4月8日約詢內政部邱昌嶽政務次長、行政院外交國防法務處施○○副處長、內政部入出國及移民署謝○○署長、戶政司張○○司長、外交部領事事務局龔○○局長、教育部國民及學前教育署劉○○主任秘書、終身教育司李○○副司長、衛福部社會及家庭署簡○○署長等相關主管及承辦人員，經詳閱卷證研析，業調查竣事，茲臚列糾正事實與理由如次：

一、出入境管理查驗制度行之有年。

入出國及移民法第1條規定：「為統籌入出國管理，確保國家安全、保障人權；規範移民事務，落實移民輔導」

復按88年5月21日所公布之入出國移民法全文計70條其中第四條規定：「入出國者，應經查驗，未經查驗者，不得入出國。前項查驗辦法，由主管機關定之。」隔（89）年七月十五日內政部（89）台內移字第8981447號令訂定入出國查驗辦法發布全文17條，並自發布日起施行。

迄至96年12月26日修正之該法第4條規定：「入出國者，應經內政部入出國及移民署查驗；未經查驗者，不得入出國。入出國及移民署於查驗時，得以電腦或其他科技設備，蒐集及利用入出國者之入出國紀錄。前二項查驗時，受查驗者應備文件、查驗程序、資料蒐集與利用應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」，並於隔（97）年七月十四日以

內政部台內移字第 0970900411 號令修正發布名稱為入出國查驗及資料蒐集利用辦法全文 23 條，並自 97 年 8 月 1 日施行迄今，從而，出入境管理查驗制度業行之有年。

二、我國自民國 82 年起即設有新生兒出生通報制度。

民國 80 年間，鑑於國內屢屢發生兒童遭虐待、疏忽之事件頻傳，故大幅翻修兒童福利法，遂有新生兒「出生通報」制度設計，以確保每位兒童均已辦理出生登記，俾後續就學、就醫及其他權益得以確保。故 82 年修正之兒童福利法增訂第 2 條第 2 項規定：「兒童出生後十日內，接生人應將出生之相關資料通報戶政及衛生主管機關備查。」嗣 92 年再將「兒童福利法」及「少年福利法」合併修正為兒童及少年福利法，該法第 13 條第 1 項規定：「胎兒出生後七日內，接生人應將其出生之相關資料通報戶政及衛生主管機關備查。」100 年 11 月 30 日修正之兒童及少年福利與權益保障法第 14 條規定：「胎兒出生後七日內，接生人應將其出生之相關資料通報衛生主管機關備查；其為死產者，亦同（第 1 項）。接生人無法取得完整資料以填報出生通報者，仍應為前項之通報（第 2 項）。衛生主管機關應將第一項通報之新生兒資料轉知戶政主管機關，由其依相關規定辦理；必要時，戶政主管機關並得請求主管機關、警政及其他目的事業主管機關協助（第 3 項）…」，故我國自 82 年起即設有新生兒出生通報制度。

三、新生兒出生通報制度適用於所有兒童，並不區分是否為本國籍。

內政部為發揮資訊資源共享效益，並落實新生兒之資料管理，於 93 年 4 月 8 日訂定「出生資料

網路通報作業要點」，該作業要點第2點規定略以，內政部透過網路傳輸方式取得由國民健康局（現為衛福部國民健康署）傳輸之出生通報資料後。如父母均為外國籍，母為外國籍而父不詳之新生兒出生通報資料，以資料交換方式，由移民署（移民署成立前為警政署）取回資料，另由戶政司複製一份留存，作為非本國籍新生兒出生資料之管理。是則，新生兒出生通報制度適用於所有兒童，並不區分是否為本國籍。

四、本案外籍黑戶之基礎資料欠缺，對於外籍或無戶籍之父母行止無法掌握，自亦無法掌握所出生子女之行蹤與住居所。

（一）本文所謂外籍黑戶係指違反入出國及移民法之外籍人士與無戶籍國民，在台逾期居留並未返母國或原住居所國之人士¹（包括所生子女）。因外籍黑戶常因行方不明，若有犯罪行為常無法循線追查，易造成社會治安與國家安全問題；且部分人士與我國國民，有實質婚姻關係或育有子女，因恐遭遣返無法返回台灣，造成家庭破碎，隱匿在社會底層，無法享有基本社會福利與工作權，亦影響我國國民之家庭是否健全。本院為本案調查所需，要求主管機關提供下列外籍黑戶之基礎資料。

（二）本案調卷函詢問題及內政部查復情形：

1、本院為瞭解外籍黑戶基本資料，爰以102年9月10日處台調貳字第1020832631號函向內政部調閱有關外籍黑戶基礎資料，然案經內政部以102年10月21日內投移字第1020957705

¹ 請參考被祖國遺棄的「黑戶小孩」與「黑戶媽媽」，著者財團法人台灣省天主教會新竹教區 張裕焯

號函復本院略以：有關違反入出國及移民法之外籍人士與無戶籍國民，與我國人有婚姻關係並在臺育有子女統計，囿於該部入出國及移民署受理相關人士資料或註記行方不明資料時，未要求詳填申請人或行方不明人士是否在臺出生、其父母國籍及有無在臺生育子女之相關資料，爰無相關統計分析數據可提供等語。

- 2、本院鑑此再行縮小範圍，於103年3月7日分別向內政部、衛福部與勞動部就有關1.逾期居留尚未出境之外籍人士（含外國國籍、大陸地區人民、無國籍）與無戶籍國民，在台期間生有子女，迄今人數為何？2.逾期居留尚未出境之外籍人士（含外國國籍、大陸地區人民、無國籍）與無戶籍國民，在台期間生有本國籍子女，迄今人數為何？3.如前述二，生有本國籍子女，然父母行方不明逾5年之詳細資料與現狀為何4.外籍人士（含外國國籍、大陸地區人民、無國籍）與無戶籍國民之女性所生新生兒，90年迄今每年人數為何5.外籍勞工，在台期間有產子紀錄，入境後卻未有出境記錄（含逾期居留、逃逸外勞），自90年迄今人數為何等相關資料。然據內政部入出國移民署103年4月7日以移署外曜字第1030053419號函稱：「本署已請資訊人員另行研撰程式勾稽本署相關資料庫，俟完成統計後，將另案回復」、勞動部於103年3月26日以勞動發管字第1031811854A號函稱，「因非屬就業服務法許可及管理事項，本部無相關紀錄」、衛福部於103年3月30日以部授國字第1039800669號函僅回復非本國籍及國籍不明新生兒通報資料。

3、內政部於本年4月8日約詢後，迄於103年5月16日以內授移字第1030951909號僅就「逾期居停留尚未出境之外籍人士（含外國國籍、大陸地區人民、無國籍）與無戶籍國民，在台期間生有子女，迄今人數為何」部分，函報逾期居停留尚未出境，在台期間生有子女之外籍與無戶籍國民之女性在台人數（迄至102年12月底）合計278人（其以外籍產婦在台生子紀錄244筆、屬行方不明外勞產婦生子紀錄68筆計312筆；再扣除1名產婦2筆以上生子紀錄（34件）推算出計有278名女性），惟有關於上開男性部分與『逾期居停留尚未出境之外籍人士（含外國國籍、大陸地區人民、無國籍）與無戶籍國民，在台期間生有本國籍子女』與『生有本國籍子女，然父母行方不明逾5年之詳細資料與現狀』等統計資料，仍付之闕如無法填覆，足見主管機關內政部迄今仍未掌握外籍黑戶基礎資料。

4、綜上，綜上，內政部對於行之有年之出入境管理查驗制度未與非本國籍兒童出生通報作業為相互橫向聯繫及勾稽，至本案調查竣事前，仍無法確認外籍黑戶基礎資料，自有違失。

五、因主管機關內政部並未無法掌握在台出生之非本國籍兒童有無取得合法身分或已否出境之相關基礎資料與行蹤（如住居所），致令兒童及少年福利與權益保障法第22條之主管機關協助義務，無法落實形同虛設，亦有違失。

（一）按兒童及少年福利與權益保障法第1條規定：「為促進兒童及少年身心健全發展，保障其權益，增進其福利，特制定本法。」；同法第22條規定：

「主管機關應會同戶政、移民主管機關協助未辦理戶籍登記、無國籍或未取得居留、定居許可之兒童、少年依法辦理有關戶籍登記、歸化、居留或定居等相關事項。前項兒童、少年於戶籍登記完成前或未取得居留、定居許可前，其社會福利服務、醫療照顧、就學權益等事項，應依法予以保障。」是則，主管機關應促進兒童及少年身心健全發展，對於未辦理戶籍登記、無國籍或未取得居留、定居許可之兒童、少年應依法協助辦理有關戶籍登記、歸化、居留或定居等相關事項，並保障相關社會福利服務、醫療照顧、就學權益等事項。

(二)內政部雖有入出境管資料，但未就非本國籍新生兒出生通報資料為橫向聯繫及勾稽，致無法掌握曾在台生育子女且逾期居留而尚未出境之非本國籍或無戶籍國民之人數與行蹤，對於所生子女之住居所暨相關基本資料當然亦無法掌握，業如前述。致兒童及少年福利與權益保障法第 22 條之主管機關，因未掌握外籍黑戶基礎資料，亦無法確認上開兒童或少年的行蹤與住居所，自無從提供協助，徒令兒少權法第 22 條無法落實執行，無法保障兒童少年基本權益，自有違失。例如桃園八歲女童居住祖墳一年多，女童母親為逾期居留之外勞，政府並未掌握該童資料與行蹤，若非女童母親為求該女得以上學而向移民署自首，該童就學就醫等基本權益就無從獲得保障。

綜上所述，我國早已建立入出境管理與新生兒出生通報制度，唯內政部並未善加運用，致無法掌握在台出生之非本國籍兒童有無取得合法身分或已否出境相關基礎資料與行蹤，更欠缺曾在台生育

子女且逾期居停留而尚未出境之非本國籍或無戶籍國民之人數與資料，無法保障上開兒童少年基本權益，亦影響國家安全，確有違失。爰依監察法第24條提案糾正，移送行政院並轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：沈美真、杜善良