

壹、案由：部分在臺外籍黑戶或逾期居留之無戶籍國民，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，有待政府積極改善乙案。

貳、調查意見：

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，業調查竣事，茲將調查意見臚列如后：

- 一、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。

（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）年七月十五日以內

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。

- 1、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

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

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。

2、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 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？2.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，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（

含逾期居停留、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。

3、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。

- 1、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。
- 2、內政部雖有入出境境管資料，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。

(六)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。

二、行政院應督促所屬依據憲法保障婚姻與家庭制度，並維護兩公約所稱『家庭團聚權』與『子女享有父母照顧權利』之基本權利，允宜在維護基本權利與國家安全之間，尋求妥適平衡點，調整相關法規與措施，降低驅逐出境風險並提升合法居留之可能性，促使『違法性』輕微或『情堪憫恕』與我國組成實質家庭之外籍人士或無戶籍國民願意出面自首，除藉以掌握流動人口外，並得以降低社會福利之負擔。

(一)行政院應督促所屬依據憲法保障婚姻與家庭制度，並維護兩公約所稱『家庭團聚權』與『子女享有父母照顧權利』之基本權利，俾利於家庭的健全與兒童之身體、精神、道德以及社會之正常發展，並獲得相當水準之生活。

1、按司法院大法官（下同）釋字第 242 號解釋稱婚姻、家庭及配偶權利係應受憲法第 22 條規定之保障其理由為「……將致人民不得享有正常婚姻

生活，嚴重影響後婚姻當事人及其親屬之家庭生活及人倫關係，反足以妨害社會秩序，就此而言，自與憲法第 22 條保障人民自由及權利之規定，有所牴觸。」復按第 554 號解釋文確認：「婚姻與家庭為社會形成與發展之基礎，受憲法制度性保障（參照司法院釋字第 362 號、第 552 號解釋）。婚姻制度植基於人格自由，具有維護人倫秩序、男女平等、養育子女等社會性功能，……」該號解釋理由並續稱：「按婚姻係一夫一妻為營永久共同生活，並使雙方人格得以實現與發展之生活共同體。因婚姻而生之此種永久結合關係，不僅使夫妻在精神上、物質上互相扶持依存，並延伸為家庭與社會之基礎。」釋字第 696 號解釋理由進一步指稱，危及婚姻與家庭之保障問題，應受較為嚴格之司法審查：「按婚姻與家庭植基於人格自由，為社會形成與發展之基礎，受憲法制度性保障（司法院釋字第 554 號解釋參照）。」是則，我國憲法規定保障婚姻與家庭制度，其核心價值即在於婚姻存續中同居共處之權利，及維護婚姻穩定性之權利。

- 2、再按公民與政治權利國際公約第 23 條規定：「（第 1 項）家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家的保護。（第 2 項）男女已達結婚年齡者，其結婚及成立家庭之權利應予確認。（第 3 項）…婚姻關係消滅時，應訂定辦法，對子女予以必要之保護。」²再者，經濟社會文化權利國際

²The family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State. The right of men and women of marriageable age to marry and to found a family shall be recognized. No marriage shall be entered into without the free and full consent of the intending spouses. States Parties to the present Covenant shall take appropriate steps to ensure equality of rights and

公約第 10 條規定：「本公約締約國確認：一. 家庭為社會之自然基本團體單位，應盡力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。婚姻必須婚嫁雙方自由同意方得締結。…三. 所有兒童及少年應有特種措施予以保護與協助，不得因出生或其他關係而受任何歧視。兒童及青年應有保障、免受經濟及社會剝削。…」³。

- 3、復就兩公約同於 98 年 12 月 10 日生效施行之公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第 2 條、第 4 條、第 5 條、第 8 條規定，兩公約具有國內法律之效力，各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定並確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌畫、推動及執行兩公約規定事項，以保護及促進兩公約所保障各項人權之實現，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進等語。法務部對「『國際公約內國法化的實踐』委託研

responsibilities of spouses as to marriage, during marriage and at its dissolution. In the case of dissolution, provision shall be made for the necessary protection of any children.

³ The States Parties to the present Covenant recognize that: The widest possible protection and assistance should be accorded to the family, which is the natural and fundamental group unit of society, particularly for its establishment and while it is responsible for the care and education of dependent children. Marriage must be entered into with the free consent of the intending spouses. Special protection should be accorded to mothers during a reasonable period before and after childbirth. During such period working mothers should be accorded paid leave or leave with adequate social security benefits. Special measures of protection and assistance should be taken on behalf of all children and young persons without any discrimination for reasons of parentage or other conditions. Children and young persons should be protected from economic and social exploitation. Their employment in work harmful to their morals or health or dangerous to life or likely to hamper their normal development should be punishable by law. States should also set age limits below which the paid employment of child labour should be prohibited and

究報告」即建議兩公約規定應優先適用。是以我國政府機關即應依據兩公約相關規定採取立法、行政及其他措施，以確實保障婚姻與家庭生活之權利。

- 4、又有關締約國施行兩公約規定之檢討，依據公民與政治權利國際公約第 28 條規定設置之人權事務委員會 1990 年第 39 屆通過之第 19 號一般性意見（GENERAL COMMENT）：「公民權利和政治權利國際公約第 23 條確認家庭是天然的和基本的社會單元，並應受社會和國家的保護。對家庭及其成員的保護還得到《公約》其他條款直接或間接的保證。譬如，第 17 條禁止對家庭任意或非法干涉。此外，《公約》第 24 條特別規定，保護兒童作為個人或作為家庭成員的權利。…為了真正得到《公約》第 23 條規定的保護，締約國需要採取立法、行政或其他措施。……成立家庭的權利原則上意味著能夠生兒育女和在一起生活。締約國通過的計劃生育政策應符合《公約》的條款，尤其不應是歧視性或強制性的。同樣，為使夫婦能夠在一起生活，就要在各國內部，並在需要時，與其他國家合作，採取適當的措施，確保家庭的團圓或重聚，尤其是家庭成員因政治、經濟或類似原因分離的時候。」⁴有關前開人

punishable by law.

⁴法務部人權大步走網站。又國際人權工作坊網站：資料來源：HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I) 27 May 2008。英文版：「Article 23 of the International Covenant on Civil and Political Rights recognizes that the family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State. Protection of the family and its members is also guaranteed, directly or indirectly, by other provisions of the Covenant. Thus, article 17 establishes a prohibition on arbitrary or unlawful interference with the family. In addition, article 24 of the Covenant specifically addresses the protection of the rights of the child, as such or as a member of a family. …Ensuring the protection provided for under article 23 of the

權事務委員會一般性意見之解釋效力，依據兩公約施行法第 3 條規定：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」。

- 5、另兒童及少年福利與權益保障法第 3 條亦規定：「父母或監護人對兒童及少年應負保護、教養之責任。對於主管機關、目的事業主管機關或兒童及少年福利機構、團體依本法所為之各項措施，應配合及協助之。」民法第 1084 條第 2 項規定：「父母對於未成年之子女，有保護及教養之權利義務。」民法第 1116 條之 2 規定：「父母對於未成年子女之扶養義務，不因結婚經撤銷或離婚而受影響。」⁵，是則，依據憲法、兩公約暨其解釋與相關人權公約及現行法令保障「家庭團聚權」與「子女享有父母照顧權利」，其目的係維護家

Covenant requires that States parties should adopt legislative, administrative or other measures. ...The right to found a family implies, in principle, the possibility to procreate and live together. When States parties adopt family planning policies, they should be compatible with the provisions of the Covenant and should, in particular, not be discriminatory or compulsory. Similarly, the possibility to live together implies the adoption of appropriate measures, both at the internal level and as the case may be, in cooperation with other States, to ensure the unity or reunification of families, particularly when their members are separated for political, economic or similar reasons. 」

⁵聯合國兒童權利國際公約第 10 條：「一、兒童或其父母為團聚而請求進入或離開簽約國時，簽約國應遵照第九條第一項規定之義務以積極、人道與通融的方式處理之。簽約國並應確保請求人或其家屬不因該請求而蒙受不利。二、父母分住於不同國家之兒童，除情況特殊者外，有權與其父母定期直接接觸保持私人關係。簽約國應遵照第九條第二項規定之義務，尊重兒童及其父母得離開任何國家，包括進出自己國家的權利。而出國之權利除依法且不違背公約所承認之其他權利，並為保障國家安全、公共秩序、公共衛生與道德以及他人之權利與自由者外，不得加以限制。」同公約第 27 條規定：「一、簽約國應承認『所有兒童』有為其身體、精神、道德以及社會之正常發展，獲得相當水準之生活之權利。二、父母或其他對兒童負有責任者，應在其能力與財力許可範圍內，保證兒童成長發展所必需之生活條件。三、簽約國應依照國內之條件，在財力許可範圍內，支援父母以及其他對兒童負有責任者，完成此項責任時所必需之適當措施。必要時，特別對營養、衣服以及住所，提供必要之物質援助與支援措施。四、簽約國為使父母以及其他對兒童負有財務責任者償還兒童之養育費，不管其居住在國內或國外，應採取一切適當之措施。對兒童負有財務責任者居住在與兒童不同國家時，簽約國尤須要透過參加並締結國際協定，或訂定其他適當之協議，使其償還養育費。」該國際公約亦可作為兒童及少年福利與權益保障法之參考。

庭完整，並保障兒童基本權利，對於與國人組成家庭或育有子女之外國人或無戶籍國民，實為國人之家人，為保護國人之家庭，故就非本國籍父（夫）或母（妻）之入境、居留等相關限制，應不同於一般外國人。

- 6、又依據聯合國兒童權利國際公約對於居住在各國兒童不分國籍，簽約國應保障其基本生活水平。我國亦於 98 年 3 月 31 日通過聯合國「公民與政治權利國際公約」、「經濟社會文化權利國際公約」及「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」，並於同年 12 月 10 日生效施行。從而，行政院應督促所屬依據憲法保障婚姻與家庭制度，並並維護兩公約所稱『家庭團聚權』與『子女享有父母照顧權利』之基本權利，俾利於家庭的健全與兒童之身體、精神、道德以及社會之正常發展。

(二)入出國及移民法制有關禁止入國與驅逐出國之規定，賦予入出國及移民署裁量權。

按入出國及移民法第 18 條有關外國人禁止入國之情形及第 36 條有關強制驅逐出國規定，對於「未帶護照或拒不繳驗、持用不法取得、偽造、變造之護照或簽證、冒用護照或持用冒領之護照、護照失效、應經簽證而未簽證或簽證失效、申請來我國之目的作虛偽之陳述或隱瞞重要事實、攜帶違禁物、在我國或外國有犯罪紀錄、患有足以妨害公共衛生或社會安寧之傳染病、精神疾病或其他疾病、有危害我國利益、公共安全或公共秩序之虞、有妨害善良風俗之行為、有從事恐怖活動之虞。」等情形，入出國及移民署得禁止其入國；又對於「入國後，發現有第十八條禁止入

國情形之一、未經許可臨時入國。」等情形，得強制驅逐出國。所定強制驅逐出國之處理方式、程序、管理及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。其有關審查會之組成、審查要件、程序等事宜，由主管機關定之。內政部並據此訂定禁止外國人入國作業規定，作為依據。從而依據入出國及移民法制有關禁止入國與驅逐出國之規定，業賦予入出國及移民署裁量權。

(三)內政部目前對外籍黑戶父母（夫妻）禁止入國與驅逐出國之問題，採專案方式處理。

部分在臺外籍黑戶或逾期居留之無戶籍國民，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，本院於103年1月28日約詢內政部入出國及移民署時，據其表示目前內政部仍採專案處理之方式。

(四)然據本院調查發見，目前雖採專案處理，但對於與國人有實質婚姻關係或育有子女，仍可能會因自首而立即遭遣返及禁止入國，引致經濟弱勢家庭不敢自首，或發生自首後主管機關無法依專案處理之情形。例如：

- 1、某泰籍女子持假護照來台工作，與台籍男子未婚生下三名子女，經移民署查獲，對渠表示需儘速出境，但未註明期限；原訂101年要出境，但父親（台籍男子）因案入獄服刑，子女均未成年（當時分別為11/10/9歲），倘若母親（泰籍女子）依規定離境，則其三名子女將無人可以照料，故而逃逸隱匿行蹤。經移民署洽詢所負責社福團體聯繫，獲告尚不確定該泰籍女子是否確持偽變造護照來臺，另因當事人恐出面向移民署自首或洽詢相關問題，可能立即遭遣返及禁止入國，基於

保護當事人立場，該社福團體並未提供詳細資料。⁶

- 2、某印尼女性外勞，來台從事看護工作，因在原雇主處工作時工時過長，薪資過低，且常受仲介威脅遣返回國，因擔心來台所借債務無法償還，而選擇逃逸。逃逸期間找到工廠工作，結識台籍男友，而懷有身孕，生下男嬰，不久遭警查獲，被遣返回國，母子分離。其後被管制五年不得入境台灣，男友於他離台後獨自撫養幼兒。⁷
- 3、馬來西亞鍾姓女子與台籍男子共組家庭，並育有子女，鍾女雖來台 20 多年，仍未取得合法身分。其子採用寄讀方式讀書，今已取得戶籍，現已服完兵役。因鍾女擔心長年在臺逾期居留，返回馬來西亞後將遭該國限制出國，而一直未返回馬來西亞申請單身證明，進退兩難。⁸
- 4、菲律賓尤女與國人尤男，雙方各自於二十多年前在菲律賓有婚姻，其後兩人來台灣工作認識，並進而同居生子。因菲律賓無離婚制度，因此遲遲無法取得單身證明以辦理結婚，尤女為照顧子女，多次詢問戶政事務所、台北縣警察局及移民署，因當時處境唯有離境一途，唯恐離境後仍無法取得單身證明，甚至要面對台灣政府的入國管制，將無法返台與家人團聚，因此逾期停留至今。⁹

⁶據該社福團體表示小孩本國生父將於 11 月服刑完畢出獄，屆時或可由其出面為當事人及 3 名子女辦理相關取得身分手續。

⁷孩子將近三歲時，因向立法委員陳情，請求協助，其後放寬規定，提早解除境管，在她回台時小孩已經三歲，目前個案業於 2 年前取得居留身分。

⁸本院調查時，經移民署臺南市第二服務站予以協助輔導後，業於 103 年 2 月 23 日由其家屬陪同返回馬來西亞辦理相關手續，據後續聯繫了解，家屬告稱移民署過程一切順利，返國後應可完成結婚登記。

⁹移民署業協助其子女取得戶籍（2010.3- 2010.6.9），並於於 99 年同意其依規定繳納罰鍰出國，不予管制再入國，惟迄今尚未至居住地之服務站辦理相關手續。目前新北市服務站已

5、疑為孤軍後裔並出生於泰國之楊男為無國籍人士，因與赴泰旅遊之台籍黃女相戀，而以虛構名字及偽造身分證辦理戶籍登記和護照，並與黃女結婚申請來台並取得依親居留。其後泰國政府查獲楊男偽造身分而註銷護照，致外僑居留證於民國 99 年 9 月 12 日過期。楊男於民國 99 年底向板橋地方法院檢察署自首偽造文書，板橋地檢署於民國 100 年 4 月 8 日以僅有當事人自白而無官方證明文件加以佐證，故無法認定當事人所持護照為偽造，而判決不起訴處分。因無法依滯泰國緬甸越南地區防部前國軍官兵及其眷屬照顧要點，提出國軍眷屬證明，而無法取得我國國籍，又因無泰國國籍而無法返回泰國，在台亦無合法居留身分，黃男實進退兩難。¹⁰

6、巴西籍生母與台籍張姓男子結婚，兩名女兒自幼來台依親，在台生活超過 10 年，其後父母離異，台籍張姓男子提出否認親子關係之訴，確認與兩名少女無血緣關係，巴西籍生母隨即返國，兩名少女仍留在台灣生活、就學，由張男照顧，其後張男向法院提出收養之訴，因法院必須確認巴西籍生母之意願，然因已離境返巴多年，致無法聯繫取得其同意，法院無法進行後續審理程序，兩名少女亦無法享有基本權益¹¹。

(五)外籍黑戶違法主要原因為 1.持用偽變造護照 2.逾期居留，若堅持採用『驅逐出境，再行入國』方

列入關懷個案，並和新北市專勤隊多次與其聯絡，盼會面訪查，並告知依菲律賓法律雖無離婚制度，但若具一定事由仍得申請婚姻無效，請其宜與國人完成合法婚姻登記；惟迄未獲回應。

¹⁰ 目前移民署暫時以核發臨時外僑居留證方式處理。

¹¹ 目前進度為 103 年年初透過律師向法院再提出說明，表示確無法與生母取得聯繫，請法院就子女最佳利益判決。

式，恐因被限制入境或無資力支付往返台灣相關費用，無法順利返回台灣，造成家庭破碎，骨肉分離，有損本國之『家庭團聚權』與『子女享有父母照顧權利』等權利。

前揭案例可以發見，對與國人有實質婚姻關係或育有子女之外籍人士（含無戶籍國民與無國籍等），其違法原因不一而足¹²，但主要為 1. 持用不法取得、偽造、變造之護照或簽證或冒用護照或持用冒領之護照；或 2. 逾期居留，前者之違法行為除可採行政罰外，因不法行為分別橫跨我國與他國，為刑法第四條規定，犯罪之行為或結果，有一在中華民國領域內者，為在中華民國領域內犯罪之隔地犯，得適用刑法行使偽造文書相關罪責。後者則單純違反行政法規，入出國及移民法分別於第 18 條與第 36 條授權內政部入出國移民署裁量權以「得禁止其入國」或「得強制驅逐出國」規定表現，惟在實務運作為維護國家安全則採中間偏嚴政策，固非無當；然對於業與國人有實質婚姻關係或育有子女之情形，若堅持現行法制採用『驅逐出境，再行入國』方式，恐因被限制入境或無資力支付往返台灣相關費用，無法順利於短期內返回台灣，造成家庭破碎，骨肉分離，而影響家庭及子女權益，侵害本國人之基本人權¹³；況且對於弱勢家庭而言，經濟壓力是其

¹² 二、持用不法取得、偽造、變造之護照或簽證。三、冒用護照或持用冒領之護照。四、護照失效、應經簽證而未簽證或簽證失效。五、申請來我國之目的作虛偽之陳述或隱瞞重要事實。六、攜帶違禁物。七、在我國或外國有犯罪紀錄。八、患有足以妨害公共衛生或社會安寧之傳染病、精神疾病或其他疾病。九、有事實足認其在我國境內無力維持生活。但依親及已有擔保之情形，不在此限。十、持停留簽證而無回程或次一目的地之機票、船票，或未辦妥次一目的地之入國簽證。十一、曾經被拒絕入國、限令出國或驅逐出國。十二、曾經逾期居留、居留或非法工作。十三、有危害我國利益、公共安全或公共秩序之虞。十四、有妨害善良風俗之行為。十五、有從事恐怖活動之虞。

¹³ 參考德國基本法第 1 條第 1 款規定：「人性尊嚴不可侵犯，尊重它和保護它是政府的責任」

在資本主義社會生活主要最大障礙，在『沒有金錢就沒有自由』下，採行上開方式，勢必造成外籍黑戶家庭繼續躲藏在社會陰暗角落，不肯出面自首，若率與驅逐出境則稚子何人照料，將造成更大的社會問題，並增加社會福利的支出。

前揭案例 1 某泰籍女子持假護照來台工作，與台籍男子未婚生下三名子女，若經移民署查獲後即強制出境，三名子女無人照料，政府必將進行安置。實務上一名小孩之安置成本（含照顧人力費用）高達三、四萬元，若以一個月安置費用三萬元計算，三名子女最低限度將耗費政府九萬元，一年逾百萬元，且反不如由親生母親照料更合乎人性與子女最佳利益；案例二則顯示若外籍女性自首後，被遣返回國，則會產生骨肉分離，稚子無母親照顧之窘境；所以案例三與四則顯示為外籍弱勢人士為防止與子女分離，為留在台灣而採用隱匿行蹤或逾期居留手段，前揭均說明為何外籍黑戶不肯出面自首之原因。

另案例 5，依據移民法第 33 條第 1 款及第 2 款規定，其申請資料屬虛偽或不實，且所持之證件（泰國護照）為不法取得，應廢止其居留許可，然其係於入出國及移民法施行後入國，並無法依據同法第 16 條 2 項¹⁴申請在臺居留，僅得依據得依據外國人停留居留及永久居留辦法第 24 條先核予臨時外僑登記證，然自始至終（生命結束前）均無法給予居留，孰令當事人進退兩難，猶似剝

第 2 款規定：「為此，德國人民確認不容侵犯的和不可轉讓的人權是所有人類集團、世界和平與正義的基礎」。第 3 款規定：「下列基本權利有直接法律效力，約束立法、行政和司法」。

¹⁴本法施行前已入國之泰國、緬甸或印尼地區無國籍人民及臺灣地區無戶籍國民未能強制其出國者，入出國及移民署應許可其居留。

奪渠工作權與健康權，寧為是理，非無可議。

(六)是則，行政院應督促所屬依據憲法保障婚姻與家庭制度，並維護兩公約所稱『家庭團聚權』與『子女享有父母照顧權利』之基本權利，允宜在維護基本權利與國家安全之間，尋求妥適平衡點，調整相關法規與措施，降低驅逐出境風險並提升合法居留之可能性，促使『違法性』輕微或『情堪憫恕』與我國組成實質家庭之外籍人士或無戶籍國民願意出面自首，除藉以掌握流動人口外，並得以降低社會福利之負擔。

三、內政部對於外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區及港澳地區人民宜儘速依法運用生物特徵辨識科技，蒐集識別資料，並得參考日本有關外國人登記、身分識別與住居所之相關查核機制，建置相關制度，以維國家安全及兼顧人權保障。

(一)入出國及移民法設有個人生物特徵識別資料蒐集錄存之規範。

按入出國及移民法第 91 條規定：「外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港及澳門居民於入國（境）接受證照查驗或申請居留、永久居留時，入出國及移民署得運用生物特徵辨識科技，蒐集個人識別資料後錄存。前項規定，有下列情形之一者，不適用之：一、未滿十四歲。二、依第二十七條第一項規定免申請外僑居留證。三、其他經入出國及移民署專案同意。未依第一項規定接受生物特徵辨識者，入出國及移民署得不予許可其入國（境）、居留或永久居留。有關個人生物特徵識別資料蒐集之對象、內容、方式、管理、運用及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」復依個人生物特徵識別資料蒐集管理及運用辦法(97 年

8月1日內政部台內移字第0971027605號令訂定發布。100年6月10日內政部台內移字第1000930878號令修正發布），其內容包括同法第3條規定：「外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港及澳門居民於入國（境）時，除有本法第九十一條第二項各款情形之一者外，應於入國（境）查驗時接受內政部入出國及移民署（以下簡稱入出國及移民署）錄存及辨識其個人生物特徵識別資料；已接受個人生物特徵識別資料錄存者，於再次入國（境）時，仍應接受個人生物特徵識別資料之辨識。」第四條規定：「外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港及澳門居民應於申請居留或永久居留時，接受個人生物特徵識別資料之錄存及辨識。但有本法第九十一條第二項各款情形之一或前已接受個人生物特徵識別資料錄存及辨識者，不在此限。入出國及移民署於審核前項申請時，發現原錄存之個人生物特徵識別資料無法辨識或有錯誤時，應書面通知其再次接受個人生物特徵識別資料錄存及辨識。」第5條規定：「入出國及移民署應建立外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港及澳門居民個人生物特徵識別資料檔案。前項檔案內容應包含姓名、性別、出生年月日、照片、護（證）照號碼及錄存之個人生物特徵識別資料，並註記錄存單位、錄存日期及錄存人員姓名。」第6條規定：「個人生物特徵識別資料錄存方式如下：一、指紋：應以左、右手拇指接受按捺。左、右手拇指有殘缺或傷病者，依食指、中指、環指、小指之順序接受按捺，並由錄存人員註明手指名稱。但無手指，且經錄存人員註明者，不在此限。二、臉部：應以臉部正面脫帽平視接受臉部影像擷取

，有影響影像擷取之物品，應予去除。個人生物特徵識別資料錄存應力求清晰，不清晰者，應重新辦理錄存。已接受個人生物特徵識別資料錄存者，因殘缺、傷病或其他原因，致無法與原錄存之識別資料辨識相符者，應於再次入國（境）時，依第一項方式重新接受錄存。」第 7 條規定：「入出國及移民署應指定專責人員管理及辦理個人生物特徵識別資料檔案之安全維護，並妥善保存，不得任意刪除、毀棄。前項檔案之傳輸、儲存及查詢過程，應遵守資訊安全相關規範。」第 8 條規定：「個人生物特徵識別資料檔案應自外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港及澳門居民最後一次入國（境）之日起算，保存二十年。但經入出國及移民署報請上級機關同意延長者，不在此限。其身分已轉換為居住臺灣地區設有戶籍國民者，依前項規定蒐集之資料，應於身分轉換後六個月內刪除之。」第 9 條規定：「公務機關依電腦處理個人資料保護法或其他法令規定，請求利用個人生物特徵識別資料者，應以書面敘明理由、所需資料類別及使用目的，經入出國及移民署審核後提供。但情形急迫者，得以電信傳真方式為之，並事後補送正本。基於國際間條約、協定或互惠原則，入出國及移民署得進行個人生物特徵識別資料之國際傳遞及利用。」是則，依據現行法令對於外國人、無戶籍國民、大陸地區人民、香港及澳門居民於入國（境）接受證照查驗或申請居留、永久居留時，入出國及移民署得運用生物特徵辨識科技，蒐集個人識別資料後錄存。

（二）前揭規定至 98 年公布後，迄未依法執行。

然雖有前揭法律規定，惟查，自 98 年 10 月 27

日行政院治安會報¹⁵開始、移民署分別於 98 年 11 月 17 日函陳行政院請求審議「個人生物特徵識別資料蒐集管理及運用建置計畫書」¹⁶，其後該案於 99 年 4 月 14 日委託臺灣經濟研究院(以下簡稱臺經院)進行辦理「由公民社會探討我國對外來人口實施個人生物特徵蒐集、識別政策之可行性研究」，認為對於我國國際關係、國內治安環境之影響及對策，結論尚屬正面，而觀光產業對於個人生物特徵辨識政策多半認為可以理解配合，影響不大。該計畫遂於 101 年 3 月核定(行政院 101 年 3 月 20 日院臺法字 1010014933 號函)，總經費新臺幣 1 億 7,860.7 萬元，定於 102 年及 103 年依計畫推動，惟 102 年度社會發展計畫仍未有預算可供執行，移民署後向主計總處申請額度外預算，102 年爭取到 4,370 萬元，計畫經費尚不敷 1 億餘萬元，編列 103 年預算。是則迄今竟仍未落實執行¹⁷，致目前入出境仍以人工方式辦理查驗與比對，自無法將外國人個人生物特徵，用以保障外籍人士基本權利與維護國家安全，亦無法阻止外籍人士以偽冒身分出入境。

(三)日本採用「外國人住民基本台帳管理」並制訂在流卡，對於外籍人士的基本資料掌握有所助益。

另日本，針對外國人採用外國人登錄制度，於 2012 年 7 月以後採取外國人住民基本台帳管理，其

¹⁵ 移民署報告：「因應大三通人流治安專案作為之建置生物辨識系統、旅客自動查驗快速通關系統及航前旅客審查系統」，院長裁示：因應大三通及經濟不景氣治安專案作為之後續辦理事項，請研考會納入管考，定期提報。

¹⁶ 行政院研究發展考核委員會於 99 年 1 月 25 日召開審查會議，決議為消弭人權團體及民眾對本政策之不信任感，同時評估該計畫對國家觀光產業影響，建議該計畫先委外研究後再提行政院審議。

¹⁷ 馬總統於 97 年 9 月 3 日視導移民署業務，針對充實通關辨識及快速通關設備訓示事項：移民署目前正在規劃的「入境生物辨識系統」與「快速通關查驗系統」，是國際上先進國家所採行的措施，希望能積極辦理。

管制對象為：在日本取得 3 個月以上在留資格者¹⁸，包括日本人配偶、日裔定住者、在企業工作取得「技術」或「人文知識國際業務」在留資格者，實習生、留學生和永住者等。必須記載 1. 外國人登錄號碼 2. 登錄年月日 3. 氏名 4. 出生年月日 5. 男女之別 6. 國籍及國籍住所地 7. 出生地 8. 職業 9. 護照號碼及發行年月日 10. 上陸許可日 11. 在留資格及在留期間 12. 住所及定住所時間 13. 勤務所或事務所名稱與所在地¹⁹，住居所變更時亦要提出登記²⁰，對於在留卡有攜帶義務²¹，前揭日本相關制度，有利於對於外籍人士的基本資料掌握，不致如桃園鍾小妹、台東強強，因政府無法掌握行蹤，自無法依據兒少權法第 22 條保障其權益，從維護國家安全及人權

¹⁸ 出入国管理及び難民認定法第十九条の三 法務大臣は、本邦に在留資格をもつて在留する外国人のうち、次に掲げる者以外の者（以下「中長期在留者」という。）に対し、在留カードを交付するものとする。一、三月以下の在留期間が決定された者二、短期滞在の在留資格が決定された者三、外交又は公用の在留資格が決定された者四、前三号に準ずる者として法務省令で定めるもの

¹⁹ 出入国管理及び難民認定法第十九条の四 在留カードの記載事項は、次に掲げる事項とする。一 氏名、生年月日、性別及び国籍の属する国又は第二条第五号ロに規定する地域。二 住居地（本邦における主たる住居の所在地をいう。以下同じ。）三 在留資格、在留期間及び在留期間の満了の日。四 許可の種類及び年月日。五 在留カードの番号、交付年月日及び有効期間の満了の日。六 就労制限の有無七 第十九条第二項の規定による許可を受けているときは、その旨 2 前項第五号の在留カードの番号は、法務省令で定めるところにより、在留カードの交付（再交付を含む。）ごとに異なる番号を定めるものとする。3 在留カードには、法務省令で定めるところにより、中長期在留者の写真を表示するものとする。この場合において、法務大臣は、第六条第三項の規定その他法務省令で定める法令の規定により当該中長期在留者から提供された写真を利用することができる。4 前三項に規定するもののほか、在留カードの様式、在留カードに表示すべきものその他在留カードについて必要な事項は、法務省令で定める。5 法務大臣は、法務省令で定めるところにより、第一項各号に掲げる事項及び前二項の規定により表示されるものについて、その全部又は一部を、在留カードに電磁的方式により記録することができる。（在留カードの有効期間）

²⁰ 第十九条の九 中長期在留者は、住居地を変更したときは、新住居地（変更後の住居地をいう。以下同じ。）に移転した日から十四日以内に、法務省令で定める手続により、新住居地の市町村の長に対し、在留カードを提出した上、当該市町村の長を経由して、法務大臣に対し、その新住居地を届け出なければならない。

²¹ 法務省は、中長期滞在外者については在留カードを新たに交付し、在留カードを携帯することを義務づけることにした。特別永住者については特別永住者證明書を交付することになった。

保障之角度，自有其參考之處。

- (四)綜上，內政部對於外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區及港澳地區人民宜儘速依法運用生物特徵辨識科技，蒐集識別資料，並得參考日本有關外國人登記、身分識別與住居所之相關查核機制，建置相關制度，以維國家安全及兼顧人權保障。

四、內政部於本(103)年4月8日接受本院約詢後即於同月15日召開「研商解決已與國人育有子女之逾期居停留外來人口身分及非本國籍新生兒通報相關問題會議」就本院約詢相關議題討論並決議提出改進措施，其積極態度，殊值肯定；惟部分決議仍有檢討空間。

- (一)內政部於本(103)年4月8日由邱昌嶽政務次長率所屬入出國及移民署謝立功署長、戶政司張琬宜司長接受本院約詢後，即於同月15日召開「研商解決已與國人育有子女之逾期居停留外來人口身分及非本國籍新生兒通報相關問題會議」分別就1.內政部及移民署99年2次會議決議之處理原則，專案協處取得居留樣態討論是否有修法或再放寬協處條件之必要；2.96年至101年之非本國籍新生兒通報計有3,775筆尚無法完成註記及訪查，如何於一定期間內完成；3.新生兒通報機制有無改進需要及執行面臨之困難；4.外來人口在臺所生新生兒屬無依兒少或待國人生父完成認領登記程序時之居留身分取得、就養、就學與就醫問題等相關議題，加以討論並決議提出改進措施，核其積極作為，殊值肯定。

- (二)惟有關下列部分決議，仍請再進一步詳加研究，是否尚有檢討空間：

1、有關案由一決議三「逾期居(停)留外來人口與

國人育有子女，國人生父仍在辦理認領登記手續中，是否得於確認與生父親子血緣關係後，以行政處分附款方式（事後補交單身證明）先予認領登記部分，仍宜依據本部 99 年相關函釋，於確認生父有撫育事實、生母行方不明或受胎期間婚姻狀況取得困難時，經請我駐外館處協查，確無法取得相關證明時，始先准予辦理認領登記，事後若有爭議，再循司法途徑解決。若生母並非行方不明時，則應儘量予以協助勸導，並輔導其儘速返回母國取得單身證明或處理其原有婚姻狀況，俾依法為子女及自身取得在臺合法身分。」部分，有關認領宜參考民法第 1065 條第 1 項：「非婚生子女經生父認領者，視為婚生子女，其經生父撫育者，視為認領。」有關認領僅需確認生父與子女有無血緣關係，並不以經生父撫育為必要，又認領制度之設計係為確保子女權益，不宜因父母不當行為而剝奪無辜子女的權益。又依民法第 1063 條第 1 項與第 2 項規定：「妻之受胎，係在婚姻關係存續中者，推定其所生子女為婚生子女。」、「前項推定，夫妻之一方或子女能證明子女非為婚生子女者，得提起否認之訴」，縱母於懷胎期間仍有婚姻關係，子女仍得提起否認之訴，是則，前揭決議是否允當，容有檢討空間。

- 2、有關案由二辦理「96 年至 101 年之非本國籍新生兒通報計有 3,775 筆尚無法完成註記及訪查，如何於一定期間內完成」決議二「請警政、教育、社政、戶政及民政等機關（單位）共同協助發掘外來人口在臺所生兒少個案（非本國籍新生兒），於執行各管業務時，若有發現此類兒少（尚未辦理出生登記）時，惠請了解案情並取得該名

兒少及其生母之正確個資後，通報移民署各服務站或專勤事務第一大隊及專勤事務第二大隊所屬各專勤隊，俾比對非本國籍新生兒出生通報，並完成註記及提供必要之協助。」等語。惟是否在確認基礎資料後，能進一步督飭所屬積極訪查，並通報社政主管機關，俾社政主管機關研議是否適用兒童及少年福利與權益保障法第 22 條規定，以維兒少權益，似仍有檢討空間。

- 3、有關「外來人口在臺所生新生兒屬無依兒少或待國人生父完成認領登記程序時之居留身分取得」部分決議二稱：「若前述兒少之生父為國人，於辦理認領登記程序中，因生母行方不明或單身證明取得困難時，原則上依案由一決議三辦理；倘仍無法完成認領登記時，經社政單位或移民署等相關單位訪查評估有先予居留之必要時，則依個案考量辦理。」仍以生母情形來限制子女權益，如一所述，宜慎重檢討。

(三)本案調查意見，仍請研議，檢討改進見復。

調查委員：沈美真、杜善良