從人權維護觀點探討台灣地區非本國籍無依兒童及少年相關權利保障機制的現況與可行回應對策

中央警察大學國境警察學系2023移民事務與國境管理學術研討會
日 期: 2023/11/07 (星期二) 地 點:展悅建設總部大樓會議室
(新北市林口區文化三路二段451號)

柯雨瑞　陳瓊玉

- 柯雨瑞教授
- 中央警察大學犯罪防治研究所法 學博士，曾任內政部警政署保安警察第三總隊第二大隊（基隆）分隊長、第一大隊（台北）警務員，中央警察大學助教、講師、副教授，現為中央警察大學國境警察學系暨研究所專任教授
- 陳瓊玉博士候選人
- 中國文化大學政治學系研究所博士班博士候選人

壹、前言

- 本論文係基於聯合國對於兒童人權的高度重視，於1989年頒訂了《兒童權利公約》（Convention on the Rights of the Child），作為兒童人權主體的核心規範及保障。

- 聯合國於1989年11月20日，通過為兒童及年少(以下稱兒少)專設的國際公約---《兒童權利公約》（Convention on the Rights of the Child，簡稱CRC）。本公約明文規範了保護兒少權利的法制，用以保障兒少最基本的人權，本公約更是兒少人權重要之屏障。

台灣地區之非本國籍無依兒童及少年，在女性社福移工之黑戶寶寶之區塊，常見的問題如下：

- 1、女性社福移工之黑戶寶寶沒有身分證、沒有國籍；2、女性社福移工沒有勞保身分，無法領取生育給付；3、女性社福移工沒有健保卡、就醫最無法享有健保福利；4、缺乏適切之安置處所；5、未通報的黑戶寶寶黑數相當高；6、無法順利取得認領身分；

台灣地區之非本國籍無依兒童及少年，在女性社福移工之黑戶寶寶之區塊，常見的問題如下：

- 7、申請歸化非常不容易；8、NGO承擔黑戶寶寶之教育、培養職業專長的責任過於沈重；9、政府於協助黑戶寶寶取得最有利的生存、發展環境過程中，遇到相當大的困境；10、黑戶寶寶一旦滿18歲或20歲，就失去《兒童權利公約》、《兒少權法》的權利保障；11、移工未成立工會，以保障其權利；12、移工無法與其黑戶寶寶共享有家庭團聚權；13、未建構以以兒少最佳利益為前提之機制。

貳、造成非本國籍無依兒童及少年的成因及身分類型

外籍移工在台產子之後，黑戶寶寶成為無國籍兒少

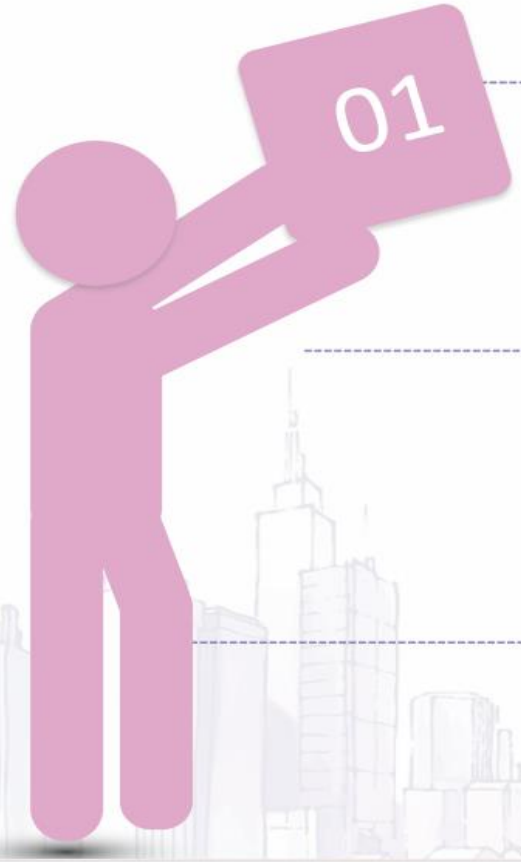
生母為外國人
生父為國人

兒少之生父不詳，
生母為外國人，
且行方不明或已出境
或遭遣返回國、行方不明

生母為外國人
生父為外國人或不詳

生母及生父均無可考

生母為外國人，生父為國人



如該兒少因生父或生母為未婚身分，即屬非婚生子女，可由生父辦理認領手續，依國籍法第2條第1項第1款規定 ，該兒少可取得我國國籍。

但生母受孕期間倘與其他男性存續婚姻關係者，其身分被界定為婚生子女，則由生母或其原配偶提起親子否認之訴，待兒少轉換為非婚生子女身分後，再由我國人生父辦理認領手續，依國籍法第2條第1項第1款及第2項認定，可具有我國國籍。

此類型的案例涉及包含跨國法令及我國認領之繁瑣程序，欲取得我國國籍恐是遙不可及。此類型典型案例:「母是逃逸移工，少女15年無國籍，人權會呼籲守護台灣兒少尊嚴」

- 外籍移工在台產子之後，黑戶寶寶成為無國籍兒少，依其身分區分，計分類如下
- 一、生母為外國人，生父為國人者
- 二、生母為外國人，生父為外國人或不詳者
- 三、生母及生父均無可考者
- 四、兒少之生父不詳，生母也已出境或遭遣返回國、行方不明者

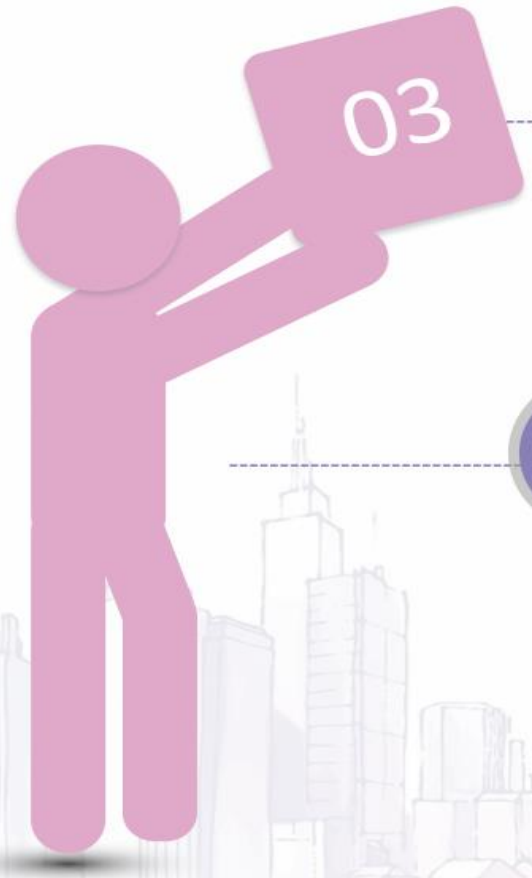
民法第 1063 條

- 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。（註：小王不得提起否認之訴）
- 前項否認之訴，夫妻之一方自知悉該子女非為婚生子女，或子女自知悉其非為婚生子女之時起二年內為之。但子女於未成年時知悉者，仍得於成年後二年內為之。

- 民法第 1065 條
- 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。（註：須先作DNA鑑定）
- 非婚生子女與其生母之關係，視為婚生子女，無須認領。
- 民法第 1066 條
- 非婚生子女或其生母，對於生父之認領，得否認之。：

01簡報.pdf
檔案 | D:/2023年11月7日國境學術研討會/論文/01簡報.pdf
繪圖 大聲朗讀 詢問 Bing AI 7 之 21

生母及生父均無可考者



如兒少出生於我國國境內，而其父母皆無可考，或皆無國籍者，根據我國國籍法第2條第1項第3款之規定，該名兒少得認定具有我國國籍。

如依國籍法規定，我國籍認定之原則採「屬人主義」，但本類型出生在我國之兒少，卻可認定為具有我國國籍，因我國以「屬人主義」為原則，兼採「屬地主義」。

檔案 | D:/2023年11月7日國境學術研討會/論文/01簡報.pdf
繪圖 | 大聲朗讀 | 詢問 Bing AI | 8 之 21

兒少之生父不詳，生母也已出境或遭遣返回國、行方不明者

如生母已出境或遭遣返回國，應由內政部轉請外交部協尋之，而生母在我國境內失聯者，由移民署專勤單位全國協尋。

再者，倘若其生母同意出面主張該兒少身分及國籍，則可隨生母之國籍，並由內政部移民署核定與生母同國籍之外僑居留證或協助辦理旅行證明文件後，隨其生母回原屬國。

倘若於我國境內無法找到生母，內政部應轉請外交部駐外單位至生母原屬國協尋求證，及依「在台出生非本國籍兒童、少年申請認定為無國籍人流程」處理之。

倘生母原屬國不承認該兒少具有該國國籍者，則內政部將依國籍法施行細則第3條之規定，認定其為無國籍人，之後，可由移民署對其專案核發無國籍外僑居留證，如經我國人及合法服務機構之收出養媒合，即可依國籍法第 15 條申請歸化後，初設立戶籍，進而取得我國國籍。

參、非本國籍無依兒童及少年人權保障機制的現況

01簡報.pdf
檔案 | D:/2023年11月7日國境學術研討會/論文/01簡報.pdf
繪圖 大聲朗讀 詢問 Bing AI 9 之 21

非本國籍無依兒童及少年人權保障機制的現況

一、非本國籍無依兒少之安置機制

- 如無法尋找生父母(不詳)、監護人，或缺乏認領者，則由地方政府的社政主管機關進行安置於寄養家庭、兒少福利機構等處所。有關安置費用由就勞動部業安定基金負責，地方政府社政主管機關得向衛生福利部社會及家庭署申請補助

非本國籍無依兒少之安置機制

黑戶兒少人數之真實數字為何?

1. 生母為失聯或逾期停居留之外籍移工，與其子女同時被查獲時，暫且由內政部移民署收容安置，並儘速協助辦理旅行證明文件後，遣返至生母原屬國。

2. 如無法尋找生父母(不詳)、監護人，或缺乏認領者，則由地方政府的社政主管機關進行安置於寄養家庭、兒少福利機構等處所。

安置機制

3. 安置費用由就勞動部業安定基金負責，地方政府社政主管機關得向衛生福利部社會及家庭署申請補助 。

二、醫療院所與移民署雙向連繫，確認非本國籍無依兒童之生母身分

- 針對於非本國籍無依兒童出生之狀況而論，行方不明的外籍移工（生母）為躲避政府機關循線查緝，於生產時另盜用他人證件、利用偽變造證件或填報虛偽不實之個人資料，以致移民署經常發生尚未前往醫療院所處理該案，該生母於生產後，可能已攜子或遺棄子女逃離醫療院之情形，故造成難以追蹤移工及其新生兒之身分。

01簡報.pdf
檔案 | D:/2023年11月7日國境學術研討會/論文/01簡報.pdf
繪圖 | 大聲朗讀 | 詢問 Bing AI | 12 之 21

非本國籍無依兒童及少年人權保障機制的現況

公務部門通報的程序，錯失確認母子身分之時機

- 行方不明的外籍移工（生母）為躲避政府機關循線查緝，於生產時另盜用他人證件、利用偽變造證件或填報虛偽不實之個人資料，
- 移民署尚未前往醫療院所處理該案，該生母於生產後，可能已攜子或遺棄子女逃離醫療院之情形，造成難以追蹤移工及其新生兒之身分。

醫療院所

移民署

現行兒童及少年福利與權益保障法第 14 條規定，醫療院所對於新生兒出生為 7 日內通報衛生主管單位。

論文 | 06a柯陳非本國... | 01簡報.pdf - ... | LINE | 01柯陳無依兒... | 英 | 24°C

三、非本國籍無依兒童及少年教育權之保障

- 根據「兒童及少年福利與權益保障法」第22條第2項之規定，主管機關與各地方政府教育單位共同協助輔導，依法予以保障其就學權益。看似完整之法令規範，卻前後矛盾，如依「兒童及少年福利與權益保障法」第22 條第1項之規定，如無法辦理戶籍登記、取得居留、定居許可，又如何保障其教育權益?

以追蹤移工及其新生兒之身分。

非本國籍無依兒童及少年教育權之保障

看似完整之法令規範，卻前後矛盾

「兒童及少年福利與權益保障法」第22 條第1項

協助先行其辦理戶籍登記、取得居留、定居許可，始能就讀本國國民中小學。

已屆就學年齡

「兒童及少年福利與權益保障法」第22 條第2項

主管機關與各地方政府教育單位共同協助輔導，依法予以保障其就學權益。

如依「兒童及少年福利與權益保障法」第22 條第1項之規定，
如無法辦理戶籍登記、取得居留、定居許可，又如何保障其教育權益?

四、非本國籍無依兒童及少年健康權之保障

- 但未取得居留證明文件，未符合健保身分前，當地政府的衛生所就個案提供一般疫苗接種、基本預防保健服務等醫療服務。倘要享有健保的醫療權益，最主要須能依附健保身分始可，但必須先取得居留證，在取得居留證之前，非本國籍兒少如需住院治療，如何支付龐大的醫療費用?此規定亦違反兒童及少年福利與權益保障法第22 條第1項之規定，這是堅稱民主信仰及人權保障的我國政府所樂見?

非本國籍無依兒童及少年健康權之保障

違反兒童及少年福利與權益保障法第 22 條第1項

衛生福利部社會及家庭署函示地方政府之作法

應給予專案協助，該孩童出生後，於取得居留證明文件之後，不受6個月等待限制，即可立即參加健保。

未取得居留證明文件，未符合健保身分前

當地政府的衛生所就個案提供一般疫苗接種、基本預防保健服務等醫療服務 。

健保須依附健保身分始可，但必須先取得居留證，在取得居留證之前，
非本國籍兒少如需住院治療，如何支付龐大的醫療費用?

五、非本國籍無依兒童及少年身分權之保障

- 且原屬國不認該兒少具有該國國籍者，或逾 3 個月無回應者，內政部將依國籍法施行細則第 3 條規定，認定其為無國籍人。生母如於我國境內為行方不明，則請移民署協尋，境內協尋工作期限為 6 個月，如仍無法找到生母，須以社會福利主管機關為黑戶寶寶之監護人，該名無依兒少之身分，則為無國籍人，得由社會福利單位或收出養的收養人，代其申請歸化我國國籍。

非本國籍無依兒童及少年身分權之保障

境外協尋

在生父不詳，生母為已出境或遭遣返回國的情況下

依內政部分2017年1月及6月函頒「在台出生非本國籍兒童少年申請認定為無國籍人一覽表及流程」及「辦理非本國無依兒童少年外僑居留證核發標準作流程」，將由外交部(駐外館處)至該生母之原屬國協尋，境外協尋工作期限為3 個月。

認定為無國籍人

原屬國不認，或逾 3 個月無回應者

原屬國不認該兒少具有該國國籍者，或逾3 個月無回應者，內政部將依國籍法施行細則第 3 條規定 ，認定其為無國籍人。

境內協尋

生母如於我國境內行方不明

生母如於我國境內為行方不明，則請移民署協尋，境內協尋工作期限為 6 個月

社福機關為監護人

仍無法找到生母的情況下

仍無法找到生母，須以社會福利主管機關為黑戶寶寶之監護人，該名無依兒少之身分，則為無國籍人，得由社會福利單位或收出養的收養人，代其申請歸化我國國籍。

論文 06a柯陳非本國... 01簡報.pdf - ... LINE 01柯陳無依兒... 行 英 24°C 下午 2023

- 國籍法施行細則第 3 條：
- 1.本法所稱無國籍人，指任何國家依該國法律，認定不屬於該國國民者。
- 有下列各款情形之一者，得認定為無國籍人：
- 一、持外國政府核發載明無國籍之旅行身分證件。
- 二、符合入出國及移民法第十六條第二項至第四項規定之泰國、緬甸、印尼、印度或尼泊爾地區
- 2.無國籍人民，持有載明無國籍之外僑居留證。
- 3、其他經內政部認定。

肆、非本國籍無依兒童及少年人權保障機制的回應對策

01簡報.pdf

檔案 | D:/2023年11月7日國境學術研討會/論文/01簡報.pdf

繪圖 | 大聲朗讀 | 詢問 Bing AI | 16 之 21

非本國籍無依兒童及少年人權保障機制的回應對策

一、強化非本國籍無依兒童及少年之安置機制

- 但我國人寄養家庭數量日減，也因照顧者年齡高，加上少子化，人力亦不足，我國是否應提供寄養的家庭及社團相關之補助，以解決無國籍無依兒少的安置問題。

二、強化醫療院所與移民署之雙向連繫，確認非本國籍無依兒童之生母身分

- 外籍移工至醫療院所生產，辦理生產住院手續時，應立即通報衛生主管單位，同時亦通報移民署專勤隊，避免再三輾轉之通報程序，防止喪失時效先機，避免造成行方不明身分之生母，為恐被收容或不願遣送回國等原因，而再次逃逸。當生母逃逸後，在查緝實務有其困難度，亦無法掌控行方不明外籍移工及子女之行蹤。故醫療院所如懷疑產婦身分不明，應立即通知移民署專勤隊到場，以確認取渠等之身分。

三、強化非本國籍無依兒童及少年教育權之保障

- 為維護非本國籍無依兒少的教育權，行政院2022年5月12日通過教育部國教法修正草案，已送立法院審議(一讀程序完成)。其中修正該草案第30條之規範，增列無國籍學生進入學校就學之法源。以符合兒童人權公約之要求，使無國籍兒少可入學並保障其教育權益。但目前教育部基於人道考量，並對應兒童權利公約之教育保障之要求，只能配合各相關單位簽核的專案，運用專案之模式，妥善協助其在國中小學至大學就學學籍問題

家人權委員會於2022年11月23日，針對失聯移工與黑戶寶寶的困境提出檢討

一、強化非本國籍無依兒童及少年之安置機制

我國是否應提供寄養的家庭及社團相關之補助，以解決無國籍無依兒少的安置問題。更應考量**是否亦可依我國兒童及少年福利與權益保障法第111條之規定，保障其安定成長之過程**。

二、強化醫療院所與移民署之雙向連繫，確認非本國籍無依兒童之生母身分

醫療院所如懷疑產婦身分不明，應立即通知移民署專勤隊到場，以確認取渠等之身分。目前，對**醫療院所需7日內通報衛生主管機關之要求，應縮短之**。

三、強化非本國籍無依兒童及少年教育權之保障

目前教育部基於人道考量，並對應兒童權利公約之教育保障之要求，運用專案之模式，妥善協助國中小學至大學就學學籍問題，尚有待觀察專案效果?**本文建議有關無依兒少教育權之保障，應宜透過法令，明文化加入規範為要。**

四、強化非本國籍無依兒童及少年健康權之保障

- 本文強烈建議，黑戶寶寶的醫療人權問題，主張千萬不可端視有無居留的身分而定，當然沒有我國健保保障，每次就醫的費用不菲，接種疫苗亦要自費，如遭受重病或有身心精神障礙問題，黑戶寶寶有能力可籌湊到龐大醫療費用否？地方政府既可專案協助列管之非本國籍兒少，不受出生6 個月等待日期，為何不直接透過法令，明文加以保障為佳?

五、強化非本國籍無依兒童及少年身分權之保障

- 依法賦予黑戶寶寶我國國籍，對其人權之保障，會更加具有時效性。本文認為，應適度地鬆綁屬地主義之要件與認定原則

六、強化非本國籍無依兒童及少年發展權之保障

- 在國際人權公約中之《兒童權利公約》之規範中，兒童發展權的內容，包括7個部分，分別如下：1、信息權；2、受教育權；3、娛樂權；4、文化與社會生活的參與權；5、思想和宗教自由權利；6、個性發展權(有結交朋友、參與社會活動，以利於性格發展的權利)；7、享有獲得充足的有營養的食物，以保證身體健康發展的權利等
- 尤其重要之部分，係當黑戶寶寶一旦滿18歲或20歲之後，因其失去《兒童權利公約》、《兒少權法》中相關條文的保障，如何能有效地、無縫接軌地保障渠等之發展權，是一項非常重要之課題，值得政府相關部門、NGO團體及社會大眾加以重視之。

六、強化非本國籍無依兒童及少年發展權之保障

女性社福移工之黑戶寶寶常見問題

1.女性社福移工之黑戶寶寶沒有身分證、沒有國籍；
2.女性社福移工沒有勞保身分，無法領取生育給付；
3.女性社福移工沒有健保卡、就醫最無法享有健保福利；
4.缺乏適切之安置處所；5.未通報的黑戶寶寶黑數相當高；
6.無法順利取得認領身分 ；7.申請歸化非常不容易；
8.NGO承擔黑戶寶寶之教育、培養職業專長的責任過於沈重；
9.政府於協助黑戶寶寶取得最有利的生存、發展環境過程中，遇到相當大的困境 ；
10.黑戶寶寶一旦滿18歲或20歲，就失去《兒童權利公約》、《兒少權法》的權利保障；
11.移工未成立工會，以保障其權利；
12.移工無法與其黑戶寶寶共享有家庭團聚權；
13.未建構以兒少最佳利益為前提之機制 。

七、強化非本國籍無依兒童及少年自由表示意見權之保障

- 通常，當黑戶寶寶成長至就學年齡的階段，因其他孩童均至學校接受教育，在同年齡層之比較下，黑戶寶寶會自發性想就學。在此，有關其自由表示意見權、接受教育權利之部分，應受到高密度的保障，俾利符合兒童權利公約第12條、第13條、第28條之規定。

伍、結論與建議

兒童的最大利益為第一首要之考慮

- 「兒童權利公約」明示，兒童因身心尚未成熟，在其出生前後至少在18歲以前，均需要特別的保護和照顧，包括法律上的保護，換言之，兒童的出生不應任何國情、環境而對其有所歧視，兒童的所有權利，國家及社會福利機構在保障其權利時，該以兒童的最大利益為第一首要之考慮

本文之建議

一、強化非本國籍無依兒童及少年之安置機制

二、強化醫療院所與移民署之雙向連繫，確認非本國籍無依兒童之生母身分

三、強化非本國籍無依兒童及少年教育權之保障

四、強化非本國籍無依兒童及少年健康權之保障

五、強化非本國籍無依兒童及少年身分權之保障

六、強化非本國籍無依兒童及少年發展權之保障

七、強化非本國籍無依兒童及少年自由表示意見權之保障

八、建置外籍移工之DNA資料庫

九、結合前端源頭管理及後端查處作為

- 期能結合前端源頭管理及後端查處作為，妥適地進行政策研擬及整體規劃，再者，可蒐集法治先進國家立法例、國內相關法令與實務所需、利害關係人(stakeholder)之意見等，擬定一套最有利於黑戶寶寶之因應作為。

十、運用專案或個案通融方式，保障其權益

十、運用專案或個案通融方式，保障其權益

- 然非本國籍無依兒少在我國無姓名，亦無身分，有關單位的法令又礙於與黑戶寶寶處境不相容，只能依兒童權利公約採取有利於非本國籍無依兒少之解釋，運用專案或個案通融方式，保障其權益。

十一、行政院成立專責小組與國家人權委員會合作

- 監察院長陳菊建請前行政院長蘇貞昌成立專責小組與國家人權委員會合作，找出可行的解決方案；蘇貞昌院長回應，將要求行政院政委羅秉成組成跨部會小組與國家人權委員會合作，一起面對

台灣地區非本國籍無依兒童及少年相關權利保障特別條例

- 十二、對於規範、保障黑戶寶寶相關權利的諸多法令宜進行通盤性之整合，同時提升至法律的位階為宜

制定---台灣地區非本國籍無依兒童及少年相關權利保障特別條例

- 十三、依據「在臺出生非本國籍兒少申請認定為無國籍人流程」之作業規範，恐會造成更多無國籍人，已違反國際法，宜加以修改之

- 十四、「在臺出生非本國籍兒少申請認定為無國籍人流程」之立法意旨與精神，已違反「兒童最佳利益化原則」，宜進行適切之修正

- 十五、如在臺出生非本國籍兒少年齡業超過18歲之時，宜強化對於渠等相關權利之保障

- 十六、修改國籍法，俾利在臺出生非本國籍兒少歸化、取得我國國籍的機制更加人性化、合理化

- 十七、強化對於已懷孕外籍移工相關權利的保障(如提供產檢、工作權的保障等)

- 十八、為了增強兒童權利公約施行法之實際執法成效，該法宜建置對於違法行為之制裁及懲罰機制

- 十九、制定「關於無國籍人地位的公約」施行法，以減少台灣地區之無國籍人數量

- 二十、制定《關於兒童捲入武裝衝突問題之兒童權利公約任擇議定書》施行法，確保台灣地區之未滿十八歲之武裝部隊成員不直接參加戰鬥行為，防止政府強制徵集未滿十八歲兒童加入中華民國之國軍部隊

- 二十一、制定《關於買賣兒童、兒童賣淫和兒童色情問題之兒童權利公約任擇議定書》施行法，以防止、杜絕買賣兒童、兒童賣淫和兒童色情問題。

~~~謝謝聆聽，恭請指導~~~