

入境事务处对逾期未办理出生登记个案的跟进 主动调查报告摘要

引言

早前本港发生一宗 15 岁女童坠楼事件，有传媒报道指事涉女童及其胞妹在港出生，但父母一直未有替她们办理出生登记。事件引起公众关注没有办理出生登记的儿童的福祉是否得到足够保障，以及由此可能衍生的种种社会问题，例如虐儿、偷渡及人口贩卖等。为此，申诉专员公署决定向入境事务处（「入境处」）展开主动调查。

背景

2. 根据《生死登记条例》，新生婴儿的父或母，须在婴儿出生后 42 天内，于入境处辖下出生登记处为婴儿办理出生登记。此外，公立医院和私家医院，均须于婴儿出生后 42 日内，将新生儿呈报表（「呈报表」）送交出生登记处。

入境处对未办理出生登记个案的跟进机制

3. 二〇一五年四月发生女童坠楼事件前，入境处对于出生三个月后仍未办理出生登记的个案，会按父母所报的地址，以普通邮件发出第一封通知书；若婴儿出生后六个月仍未办理出生登记，入境处会发出第二封通知书。若九个月仍未办理出生登记，入境处会以挂号邮件发出第三封通知书。如有父母的电话号码，入境处亦会致电联络有关父母。若通知书被退回，入境处会尝试寻找其他联络父母的方法。

4. 女童坠楼事件后，入境处于二〇一五年五月二十七日推出新机制。除了按旧机制寄出三封通知书及透过电话联络有关父母外，入境处会于婴儿出生九个月后，将其父母的资料放进该处的电脑系统；当他们使用入境处的服务时（例如申领身份证或旅行证件），入境处会进一步跟进他们尚未替婴儿办理出生登记事宜。如 15 个月后仍未办理出生登记，出生登记处会将个案转交入境处辖下调查科跟进，并考虑对有关人士提出检控。如在查核过程中发现不寻常情况（例如有关父母涉嫌违反逗留条件），出生登记处会直接将个案转交调查科跟进。

本署调查所得

一九九〇年至二〇一五年的个案

5. 女童坠楼事件后，入境处翻查一九九〇年一月一日至二〇一五年五月二十六日期间、逾12个月仍未办理出生登记的个案，共有151宗。当中只有49宗个案（约32.5%）有按规定寄出三封通知书；19宗（约12.6%）寄出两封；13宗（约8.6%）寄出一封；70宗（约46.4%）没有寄出任何通知书。有关呈报表上所载的父母住址，其中120份显示完整地址，其余31份住址不完整，甚至完全没有提供。

6. 在上述151宗个案中，除1宗的母亲已失去联络而有关婴儿的出生登记由社工补办外，其余150宗全部已被转介至调查科跟进，然而，全部的转介日期均在二〇一五年五月或之后。换言之，在旧机制下，入境处从未对这逾12个月仍未办理出生登记的151宗个案展开调查，更遑论提出检控。

7. 至新机制生效后，截至二〇一七年十二月三十一日，扣除47宗婴儿于早年已办妥出生登记或已夭折的个案，入境处已对余下的104宗个案展开调查，其中52宗的调查工作已完成，入境处已对35宗个案的父或母提出检控，除1宗被判无罪外，其余34宗全部被定罪；余下17宗因证据不足或征询律政司意见后不作检控。另外52宗个案仍在调查中。

二〇一五年之后的个案

8. 由新机制于二〇一五年五月二十七日出生效后至二〇一七年十二月三十一日期间，出生六个月或以上仍未办理出生登记的个案共401宗，当中的352宗已办妥出生登记，17宗已联络上父母，并正办理出生登记手续，其余32宗已经或将会放进入境处的电脑系统和/或转介调查科跟进。

本署的评论

9. 为新生儿办理出生登记，是父母的责任。父母不履行此责任，最令人担忧的，是那些无力求助的新生婴儿；他们的处境所潜在的危机及风险，实不难想象。无辜儿童因父母不履行责任而受到伤害的个案，实在是一宗也嫌多。

10. 对于逾期未办理出生登记的个案，入境处可说是唯一掌

握最全面资料的部门，该处亦有法定权责跟进有关个案。然而，本署的调查发现，入境处在二〇一五年五月前的旧机制，对逾期未办理出生登记个案的跟进可说是软弱无力；不作为的程度，令人咋舌。而 15 岁女童坠楼的惨剧，令人震惊、遗憾和惋惜。在事件发生后，入境处迅速反应，于短时间内完成检讨并推出新机制。

在旧机制下的跟进等同不作为，有青年 20 岁才办理出生登记

11. 在旧机制下，入境处的跟进只流于机械式地寄出通知书。惟在一九九〇年至二〇一五年间，151 宗婴儿出生逾 12 个月后仍未办理出生登记的个案，当中竟然有近一半个案，连通知书也从没寄出，情况令人吃惊。

12. 此外，该处在旧机制下根本没有转介这类问题个案给调查科，更遑论提出检控。某些个案的儿童在出生超过 / 接近 20 年后才补办出生登记，这些无辜儿童 / 青年如何度过他们的童年和人生的头 20 年，如何接受教育，参与群体活动，他们的将来会是怎样，实在令人忧虑。入境处管理层一直没有做好监管工作，没有过问和堵塞这种不作为的劣习，实是难辞其咎。

错过及早介入的机会

13. 在上述 151 宗个案中，有 30 宗个案的母亲是逾期逗留人士，由于在旧机制下没有核实父母是否逾期逗留人士的程序，故此，入境处一直未有警觉到有关个案而及早介入处理。

14. 此外，有 7 名母亲有超过一名子女未有办理出生登记，当中涉及 16 名婴儿。换言之，当医院呈报她们生产第二及第三名婴儿予入境处时，入境处根本察觉不到有关母亲之前所生产的婴儿其实仍未办妥出生登记，错失及早介入的机会。

新机制下的改善建议

住址欠全的问题仍须进一步解决

15. 在新机制下，仍有不少个案呈报的父母住址不完整或没有提供，当中不少属公立医院个案。须知道，掌握准确及完整的住址及联络电话，是成功联络有关父母的重要一步。入境处应与医管局及私家医院联手探讨改善措施，以解决呈报表上住址欠全的问题。

及早介入

16. 本署相信，对于因事忙而忘记办理，又或因为不熟悉法例等原因而未有替婴儿适时办理出生登记的父母，寄出一封通知书已能发挥作用。惟不少不办理出生登记的个案大多涉及复杂的家庭问题，有些怕被揭露逾期逗留，有些母亲甚至否认曾诞下婴儿。因此，愈迟识别出有问题的个案，便愈难联络有关父母。

17. 为及早联络有关父母，本署建议入境处考虑将发出通知书的次数减为两次，当该处发出两次通知书后父母仍不办理出生登记（即六个月后），便应透过该处的电脑系统及转介调查科，以积极跟进个案。

探讨设立强制性通报机制的可行性

18. 本署曾探讨设立强制性的通报机制，规定相关机构（例如社会服务单位）呈报怀疑未有办理出生登记的个案的可行性。本署明白，实施强制性的通报机制，必须先深入研究及广泛咨询各持份者，并进行立法。本署盼藉此次主动调查揭示隐患，引发当局开展研究及咨询工作，探讨设立强制性通报机制的可行性。

宣传及公众教育

19. 绝大多数的父母均应知道为子女办理出生登记的重要性，因此，入境处的宣传及公众教育除了作基本的介绍外（例如办理出生登记的程序及所需文件），亦应强调不适时办理出生登记对子女造成的损害，以及父母可能面对的法律后果。

建议

20. 鉴于以上所述，申诉专员建议入境处：

- （一）与医院加强沟通和协调，积极探讨呈报表上住址欠全的问题，找出解决方案。
- （二）提早介入未有适时替婴儿办理出生登记的个案。
- （三）加强公众教育，强调不适时办理出生登记对子女造成的损害，以及父母可能面对的法律后果。

- (四) 牵头与相关部门(如社会福利署、卫生署及警务处等)研究如何加强及深化现时的跟进机制,包括强制性通报机制的可行性。

结语

21. 本署欣悉,入境处接纳本署的全部建议,并已落实部分建议,进一步推出改善措施,加强新机制的效率。本署会继续监察,直至该处全面落实建议。

申诉专员公署

档案: **OMB/DI/391**

二〇一八年六月