

入境事務處對逾期未辦理出生登記個案的跟進

主動調查報告摘要

引言

早前本港發生一宗 15 歲女童墜樓事件，有傳媒報道指事涉女童及其胞妹在港出生，但父母一直未有替她們辦理出生登記。事件引起公眾關注沒有辦理出生登記的兒童的福祉是否得到足夠保障，以及由此可能衍生的種種社會問題，例如虐兒、偷渡及人口販賣等。為此，申訴專員公署決定向入境事務處（「入境處」）展開主動調查。

背景

2. 根據《生死登記條例》，新生嬰兒的父或母，須在嬰兒出生後 42 天內，於入境處轄下出生登記處為嬰兒辦理出生登記。此外，公立醫院和私家醫院，均須於嬰兒出生後 42 日內，將新生嬰兒呈報表（「呈報表」）送交出生登記處。

入境處對未辦理出生登記個案的跟進機制

3. 二〇一五年四月發生女童墜樓事件前，入境處對於出生三個月後仍未辦理出生登記的個案，會按父母所報的地址，以普通郵件發出第一封通知書；若嬰兒出生後六個月仍未辦理出生登記，入境處會發出第二封通知書。若九個月仍未辦理出生登記，入境處會以掛號郵件發出第三封通知書。如有父母的電話號碼，入境處亦會致電聯絡有關父母。若通知書被退回，入境處會嘗試尋找其他聯絡父母的方法。

4. 女童墜樓事件後，入境處於二〇一五年五月二十七日推出新機制。除了按舊機制寄出三封通知書及透過電話聯絡有關父母外，入境處會於嬰兒出生九個月後，將其父母的資料放進該處的電腦系統；當他們使用入境處的服務時（例如申領身份證或旅行證件），入境處會進一步跟進他們尚未替嬰兒辦理出生登記事宜。如 15 個月後仍未辦理出生登記，出生登記處會將個案轉交入境處轄下調查科跟進，並考慮對有關人士提出檢控。如在查核過程中發現不尋常情況（例如有關父母涉嫌違反逗留條件），出生登記處會直接將個案轉交調查科跟進。

本署調查所得

一九九〇年至二〇一五年的個案

5. 女童墜樓事件後，入境處翻查一九九〇年一月一日至二〇一五年五月二十六日期間、逾 12 個月仍未辦理出生登記的個案，共有 151 宗。當中只有 49 宗個案（約 32.5%）有按規定寄出三封通知書；19 宗（約 12.6%）寄出兩封；13 宗（約 8.6%）寄出一封；70 宗（約 46.4%）沒有寄出任何通知書。有關呈報表上所載的父母住址，其中 120 份顯示完整地址，其餘 31 份住址不完整，甚至完全沒有提供。

6. 在上述 151 宗個案中，除 1 宗的母親已失去聯絡而有關嬰兒的出生登記由社工補辦外，其餘 150 宗全部已被轉介至調查科跟進，然而，全部的轉介日期均在二〇一五年五月或之後。換言之，在舊機制下，入境處從未對這逾 12 個月仍未辦理出生登記的 151 宗個案展開調查，更遑論提出檢控。

7. 至新機制生效後，截至二〇一七年十二月三十一日，扣除 47 宗嬰兒於早年已辦妥出生登記或已夭折的個案，入境處已對餘下的 104 宗個案展開調查，其中 52 宗的調查工作已完成，入境處已對 35 宗個案的父或母提出檢控，除 1 宗被判無罪外，其餘 34 宗全部被定罪；餘下 17 宗因證據不足或徵詢律政司意見後不作檢控。另外 52 宗個案仍在調查中。

二〇一五年之後的個案

8. 由新機制於二〇一五年五月二十七日生效後至二〇一七年十二月三十一日期間，出生六個月或以上仍未辦理出生登記的個案共 401 宗，當中的 352 宗已辦妥出生登記，17 宗已聯絡上父母，並正辦理出生登記手續，其餘 32 宗已經或將會放進入境處的電腦系統和／或轉介調查科跟進。

本署的評論

9. 為新生嬰兒辦理出生登記，是父母的責任。父母不履行此責任，最令人擔憂的，是那些無力求助的新生嬰兒；他們的處

境所潛在的危機及風險，實不難想像。無辜兒童因父母不履行責任而受到傷害的個案，實在是一宗也嫌多。

10. 對於逾期未辦理出生登記的個案，入境處可說是唯一掌握最全面資料的部門，該處亦有法定權責跟進有關個案。然而，本署的調查發現，入境處在二〇一五年五月前的舊機制，對逾期未辦理出生登記個案的跟進可說是軟弱無力；不作為的程度，令人咋舌。而 15 歲女童墜樓的慘劇，令人震驚、遺憾和惋惜。在事件發生後，入境處迅速反應，於短時間內完成檢討並推出新機制。

在舊機制下的跟進等同不作為，有青年 20 歲才辦理出生登記

11. 在舊機制下，入境處的跟進只流於機械式地寄出通知書。惟在一九九〇年至二〇一五年間，151 宗嬰兒出生逾 12 個月後仍未辦理出生登記的個案，當中竟然有近一半個案，連通知書也從沒寄出，情況令人吃驚。

12. 此外，該處在舊機制下根本沒有轉介這類問題個案給調查科，更遑論提出檢控。某些個案的兒童在出生超過／接近 20 年後才補辦出生登記，這些無辜兒童／青年如何度過他們的童年和人生的頭 20 年，如何接受教育，參與群體活動，他們的將來會是怎樣，實在令人憂慮。入境處管理層一直沒有做好監管工作，沒有過問和堵塞這種不作為的劣習，實是難辭其咎。

錯過及早介入的機會

13. 在上述 151 宗個案中，有 30 宗個案的母親是逾期逗留人士，由於在舊機制下沒有核實父母是否逾期逗留人士的程序，故此，入境處一直未有警覺到有關個案而及早介入處理。

14. 此外，有 7 名母親有超過一名子女未有辦理出生登記，當中涉及 16 名嬰兒。換言之，當醫院呈報她們生產第二及第三名嬰兒予入境處時，入境處根本察覺不到有關母親之前所生產的嬰兒其實仍未辦妥出生登記，錯失及早介入的機會。

新機制下的改善建議

住址欠全的問題仍須進一步解決

15. 在新機制下，仍有不少個案呈報的父母住址不完整或沒有提供，當中不少屬公立醫院個案。須知道，掌握準確及完整的住址及聯絡電話，是成功聯絡有關父母的重要一步。入境處應與醫管局及私家醫院聯手探討改善措施，以解決呈報表上住址欠全的問題。

及早介入

16. 本署相信，對於因事忙而忘記辦理，又或因為不熟悉法例等原因而未有替嬰兒適時辦理出生登記的父母，寄出一封通知書已能發揮作用。惟不少不辦理出生登記的個案大多涉及複雜的家庭問題，有些怕被揭露逾期逗留，有些母親甚至否認曾誕下嬰兒。因此，愈遲識別出有問題的個案，便愈難聯絡有關父母。

17. 為及早聯絡有關父母，本署建議入境處考慮將發出通知書的次數減為兩次，當該處發出兩次通知書後父母仍不辦理出生登記（即六個月後），便應透過該處的電腦系統及轉介調查科，以積極跟進個案。

探討設立強制性通報機制的可行性

18. 本署曾探討設立強制性的通報機制，規定相關機構（例如社會服務單位）呈報懷疑未有辦理出生登記的個案的可行性。本署明白，實施強制性的通報機制，必須先深入研究及廣泛諮詢各持份者，並進行立法。本署盼藉此次主動調查揭示隱患，引發當局開展研究及諮詢工作，探討設立強制性通報機制的可行性。

宣傳及公眾教育

19. 絕大多數的父母均應知道為子女辦理出生登記的重要性，因此，入境處的宣傳及公眾教育除了作基本的介紹外（例如辦理出生登記的程序及所需文件），亦應強調不適時辦理出生登記對子女造成的損害，以及父母可能面對的法律後果。

建議

20. 鑑於以上所述，申訴專員建議入境處：
- (一) 與醫院加強溝通和協調，積極探討呈報表上住址欠全的問題，找出解決方案。
 - (二) 提早介入未有適時替嬰兒辦理出生登記的個案。
 - (三) 加強公眾教育，強調不適時辦理出生登記對子女造成的損害，以及父母可能面對的法律後果。
 - (四) 牽頭與相關部門（如社會福利署、衛生署及警務處等）研究如何加強及深化現時的跟進機制，包括強制性通報機制的可行性。

結語

21. 本署欣悉，入境處接納本署的全部建議，並已落實部分建議，進一步推出改善措施，加強新機制的效率。本署會繼續監察，直至該處全面落實建議。

申訴專員公署

檔案：OMB/DI/391

二〇一八年六月