

论注销户籍的法律效果——以打击境外电信网络诈骗为视角

彭圆圆, 朱典

上海政法学院国际法学院, 上海

收稿日期: 2023年3月2日; 录用日期: 2023年5月2日; 发布日期: 2023年5月9日

摘要

户籍与国籍的功能不同, 但二者联系十分紧密。通常认为户籍是纯粹的国内事项, 户籍的登记、变更及注销并不会对国籍产生直接影响。但基于打击境外电信网络诈骗的背景下, 根据各地公安机关发布的公告, 注销滞留缅北的涉诈人员户籍将会对其国籍甄别产生影响。以此为视角, 需要对此种情况下注销户籍的法律效果进行分析, 并且明晰其对国籍的影响, 以及在实践中是否会产生争议。

关键词

电信网络诈骗, 注销户籍, 剥夺国籍, 法律效果

On the Legal Effects of Household Registration Cancellation: From the Perspective of Combating Overseas Telecommunications Network Fraud

Yuanyuan Peng, Dian Zhu

School of International Law, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Mar. 2nd, 2023; accepted: May 2nd, 2023; published: May 9th, 2023

Abstract

The functions of household registration and nationality are different, but the two are closely linked.

文章引用: 彭圆圆, 朱典. 论注销户籍的法律效果——以打击境外电信网络诈骗为视角[J]. 争议解决, 2023, 9(3): 737-741. DOI: 10.12677/ds.2023.93098

It is generally considered that the household registration is a purely domestic matter, and the registration, change and cancellation of the household registration will not have a direct impact on the nationality. However, in the context of cracking down on overseas telecommunications network fraud, according to announcements issued by local public security organs, the cancellation of the household registration of fraud-related persons stranded in northern Myanmar will have an impact on their nationality screening. From this perspective, it is necessary to analyze the legal effects of deregistration, in such cases, and clarify its impact on nationality and whether disputes will arise in practice.

Keywords

Telecommunications Network Fraud, Cancellation of Household Registration, Deprivation of Nationality, Legal Effects

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

互联网技术的创新发展便利了人们的生活,同时也使得遭受电信网络诈骗的风险与日俱增。近年来,电信网络诈骗犯罪屡禁不止,且案件呈多发高发趋势。由于电信网络诈骗犯罪具有非接触性的特点,同时为逃脱我国法律制裁,因此许多从事电信网络诈骗的犯罪人员有组织地在境外搭建窝点,肆无忌惮地对我国国内公民实施诈骗,造成了诸多悲剧的发生,严重损害了人民群众的信息安全与财产权益。基于此背景,为严厉打击跨国电信网络诈骗等犯罪活动,我国多地公安部门发出公告,以冻结或注销户籍、列入失信名单等方式,劝返偷越国(边)境、非法滞留境外从事电信网络诈骗等违法犯罪活动人员。其中部分地方所发布的公告中有这样一条值得注意:拟对拒不回国的滞留缅北人员户籍依法按程序进行注销,将影响其国籍甄别,导致今后无法回国。这就产生了一个值得思考的问题:注销滞留境外的涉诈人员户籍将会产生怎样的法律效果,又会对其国籍产生怎样的影响?这也是本文论述的重点。

2. 户籍与国籍

2.1. 户籍制度与国籍制度的含义及内容

户籍,也称户口,其本质是公民的身份证明。是指国家主管户政的行政机关所制作的,用以记载和留存住戶人口的基本信息的法律文书[1]。身份定位和地域定格是户籍所具有的两重属性。户籍信息为确认公民个人身份提供依据,也为政府进行资源分配提供基础信息。户籍制度作为一项基本的国家行政管理制,其基本功能为对公民的基本信息进行登记。在现实社会中,户籍制度在法律法规的执行以及行政管理的落实等方面具有极为重要的作用。公民在就业、教育、医疗、社会福利等方面的权益,也都有赖于户籍制度的保障[2]。

国籍作为一个法律概念,是指一个人作为一个特定国家的成员而隶属于这个国家的一种法律上的身份[3]。国籍与国家具有紧密的联系,表示个人效忠一个国家并和该国保持着长久的法律联系。

2.2. 户籍与国籍的区别联系

户籍制度与国籍制度的性质并不相同。概括而言,户籍制度具有对内性,而国籍制度同时具有对内

性和对外性。户籍是对我国人口信息进行登记的行政管理手段, 具有强烈的国内事项属性。国籍是一个国家的主权和身份的体现。国籍不仅可以区分一个自然人是本国人还是外国人, 还是一国为其公民提供外交保护的法律依据。因此国籍既有国内法上的功能和定位, 又有国际法上的属性。

户籍与国籍虽然在功能定位上有所区分, 但二者的联系也十分紧密。一方面从户籍管理制度的角度进行分析, 我国户籍登记、变更和注销的对象为中国公民, 因此公民在国内进行户口登记时, 除了具有为其在国内的身份提供证明的功能外, 同时也相当于具有为公民进行国籍登记或证明的功能。另一方面从国籍管理的角度看, 在国籍的退出与丧失事项中, 会与户籍产生联系。根据国籍退出与丧失的程序规定, 若公民退出中国国籍的申请被批准后, 或因取得外国国籍而自动丧失中国国籍的情况下, 应当依法注销其在内地的户口。

3. 注销户籍的法定情形及法律效果

3.1. 注销户籍的法定情形

注销户籍, 是指由于法律所规定的情形出现时, 其原来登记的户口被注销, 是依据事实状态的变化而办理的行政手续。根据《中华人民共和国户口登记条例》的有关规定, 公民被注销户籍的法定情形可以归纳为四类: 1) 公民死亡。在公民死亡的情况下, 其利害关系人应当向户口登记机关申报死亡, 并注销户口。根据有关规定, 公民死亡分为两种情况, 一种是公民自然死亡; 另一种则是宣告死亡。宣告死亡是一种法律所拟制的死亡, 是指公民因失踪、下落不明满一定期限时, 经利害关系人申请, 由法院宣告其死亡。在各地为打击境外电信网络诈骗犯罪所发布的公告中, 就是将这些涉诈人员认定为失踪、下落不明的情况下对其户籍进行注销的。2) 公民迁出本户口管辖区也须注销其户口。3) 公民被征集服现役, 在入伍前应当注销户口。4) 公民被逮捕入狱也须注销其户口。此外公民出国定居也是必须注销户口的一种情形。近期全国多地开展户口清理整顿工作时, 再次明确了公民出国定居必须注销户口。

3.2. 注销户籍的法律效果

原则上, 注销户籍并不会产生丧失国籍的法律效果。一般来讲, 户籍是公民的身份证明, 是公民享受政府所给予的福利待遇的依据。公民户籍被注销将会导致其在住房、教育、医疗、社会保障等方面的福利待遇终止。但由于电信网络诈骗案件频繁发生, 因此在打击境外电信网络诈骗的背景下, 根据各地公安部门发布的通告, 注销户籍将会产生另一重法律效果: 即会对滞留缅北的涉诈人员的国籍产生影响, 导致今后无法回国。在出入境管理工作中, 需要对入境的自然人进行国籍认定。国籍认定是对公民国籍身份的甄别, 首先要对其身份进行确认和审查, 其次才能为其签发入境许可。对中国国籍进行认定的法律依据是我国《国籍法》[4]。因此“对其国籍甄别产生影响, 将导致今后无法回国”就意味着在国籍认定中无法对涉诈人员所具有的中国国籍进行确认, 故而也无法获得入境许可。在这种情况下, 注销滞留缅北的涉诈人员户籍, 会导致他们不再具有中国国籍, 这种行为则具有了“剥夺国籍”的性质。若不具有他国国籍的情形下, 将会成为事实上的无国籍人。

无国籍人是不被任何国家按照本国法律接受为国民的个人, 其不具有任何一个国家的国籍, 不与任何一个国家产生政治和法律上的联系。那么何为事实上的无国籍人? 根据联合国难民署发布的议员手册可知, 若一个自然人无法提供其为法律无国籍人的有效证明, 并且也没有有效国籍, 不能享受任何一个国家的国籍保护, 则将其称为“事实无国籍人”[5]。事实无国籍人的产生绝大对数情况下伴随着非法事实的存在, 即自然人通过非法入境的方式前往其他国家, 并在他国非法居留, 进行非法就业等, 同时其在国内的有效身份证明失效或被注销, 就会成为事实无国籍人[6]。缅北地区是实施电信网络诈骗的违法犯罪人员集中窝藏地。这些违法犯罪人员为逃脱法律的制裁, 通过偷越国(边)境的方式前往境外, 在境外

实施电信网络诈骗。在国外, 中国护照是一个人具有中国国籍的证明, 但这些涉诈人员存在非法出入境的事实, 因此并没有有效的中国护照, 在此情况下, 唯一可以证明其中国国民身份的有效证件就是户籍, 若这唯一的身份证明——户籍被注销的话, 就相当于在事实上被剥夺了中国国籍。因此注销滞留缅北的涉诈人员户籍这一行为, 产生了剥夺其国籍的法律效果, 使这些违法犯罪人员成为了“事实无国籍人”。

4. 注销户籍影响国籍甄别的现实争议

目前, 并没有相关机关对于公告的内容进行进一步解释, 以致对于注销户籍这一行为所产生的现实法律效果存在颇多争议。根据《户籍登记条例》和《国籍法》的相关规定可知, 我国户籍管理和国籍管理的行政权力都归属于我国公安机关, 因此注销户籍影响国籍甄别这一法律效果完全有实现的权力基础。但基于国籍的人权属性、以及我国《国籍法》并不存在剥夺国籍制度的法律现实, “注销户籍将影响国际甄别, 导致今后无法回国”这一规定会侵犯相关人员的人权, 引起更大的负面效应。

4.1. 国籍的人权性质

国籍作为一种公民身份, 被视为是个人最基本的权利。它是一种法律地位, 对参与任何社会生活都至关重要。国籍使个人与国家之间取得法律上的联系, 这种法律联系是国家对其行使管辖权的基础。国籍权是以国籍为主要权利内容的一项权利, 确认了这样一个事实: 即拥有国籍及其附带权利是保护个人的根本条件。因此它使一个人可以实现跨国旅行、工作和接受教育等目的。国籍权作为一项基本人权, 已得到多个国际人权公约的确认。例如 1948 年《世界人权宣言》不仅规定“每个人都有权享有国籍”, 而且“不得任意剥夺其国籍”。这是在国际法层面对国籍权所给予的肯定。因此根据国籍的人权性质以及国际人权法的规定, 每个人都有拥有国籍的权利, 并且有权返回其国籍国[7]。为了惩罚从事电信网络诈骗的违法犯罪人员而注销其户籍, 这一行为的法律后果不仅违反了国际人权法的规定, 而且侵犯了这些人的人权, 导致他们成为事实无国籍人, 使他们丧失了拥有国籍的权利, 并且无法回到国籍国。

4.2. 我国《国籍法》并未设立剥夺国籍制度

应当注意的是, 丧失国籍与剥夺国籍是两个不同的法律概念, 具有不同的性质。丧失国籍是指个人的国籍可能因法律的规定而自动丧失或者依据公民个人的申请而丧失的情况。我国《国籍法》规定了丧失我国国籍的两种方式: 一是法律上的退籍, 即在满足法定条件下, 可以提出退出中国国籍的申请, 申请被批准后, 则丧失中国国籍; 二是自动丧失国籍, 根据我国《国籍法》的规定, 中国公民若在国外定居, 在根据个人意愿加入或取得外国国籍的情况下, 将自动丧失中国国籍。自动丧失不需要经过任何申请和批准程序。而剥夺国籍是指一国主动剥夺其公民的国籍的情况, 体现的是国家主权的行使。剥夺国籍是国家主权的一部分, 国家有在本国国籍立法中规定剥夺国籍的权力。但是由于国籍既有国内法上的功能和定位, 又有国际法上的属性, 因此剥夺国籍这一国家权力的行使主要受到国际法的制约和限制。

国际人权法对于国家剥夺国籍权力的限制主要体现在禁止任意剥夺国籍。其中因剥夺国籍而产生无国籍人就属于任意剥夺国籍的一个类型, 这是国际人权法所令行禁止的[8]。因为剥夺国籍若导致了无国籍人的产生, 将会使有关人员在享受人权和基本自由方面处于“法律真空”状态, 其人权很容易受到侵害。特别是在教育、住房、就业、保健和社会安全领域。因此避免无国籍人的产生不仅是国际人权条约的规定, 也应是国际社会所共同努力的方向。

我国《国籍法》并没有关于剥夺国籍的法律规定, 仅对公民丧失国籍的情况进行了规定。剥夺国籍的明确限制是不能造成无国籍状态, 这表明剥夺国籍权力的行使除了具有法定理由外, 被剥夺国籍的当事人至少应当具有一个其他国家的国籍, 即拥有双重国籍。而我国《国籍法》明确表明了我国不承认双

重国籍的坚定立场, 基于对国家的效忠义务, 作为中国公民只能拥有一个中国国籍。因此注销滞留缅北的涉诈人员户籍所产生的“剥夺国籍”的法律效果不仅不符合国际人权法的规定, 属于事实上的任意剥夺。而且在国内法角度来讲, 也没有《国籍法》上的法律依据。

5. 结语

笔者认为, 这些公告发布的目的, 并不是真的想剥夺这些涉诈人员的国籍, 将他们永远挡在国门之外。更多的是一种督促其尽快回国自首的手段, 主要是起到震慑作用, 让这些从事电信网络诈骗的犯罪人员意识到拒不回国会产生严重的法律后果。因为从长远来看, 将他们挡在国门之外, 既不利于跨境电信网络诈骗案件的侦破, 也不利于国际社会的整体安全。公安机关为维护公民的信息安全与财产权益, 对电信网络诈骗犯罪进行严厉打击的初衷值得称赞, 但应注意, 发布这些会产生严重法律后果的公告首先应当考虑其是否符合法律规定, 执行这些规定是否有法可依以及是否符合程序正义。只有严格依法行政, 依法办事, 才能避免争议的产生, 最大程度上保证实现打击违法犯罪的目的, 同时也不会违反国家所承担的人权公约义务, 使公民人权能够得到应有的保护。

参考文献

- [1] 崔景娜, 齐会岩. 上海交通大学: 集体户口从迁入到迁出的管理[J]. 中国教育网络, 2022(1): 72-74.
- [2] 唐琼, 吴静. 新型城镇化进程中城乡户籍制度改革的问题分析与对策建议[J]. 科学发展, 2022(9): 104-112.
- [3] 李浩培. 国籍问题的比较研究[M]. 北京: 商务印刷馆, 1979.
- [4] 叶氢, 胡善斌. 我国出入境人员国籍的确认与解决路径[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2020, 36(1): 128-135.
- [5] UNHCR. 国籍和无国籍: 议员手册[R]. 联合国难民署, 2005: 11.
- [6] 刘国福. 论未取得与未恢复中国国籍问题治理——以完善国籍制度为中心[J]. 浙江工业大学学报(社会科学版), 2021, 20(2): 160-167.
- [7] 简基松, 车京花. 论国籍不可剥夺的依据与剥夺国籍的权力底线[J]. 青海社会科学, 2021(2): 153-161.
- [8] 刘国福. 试论国际法上国籍权与国籍主权的互动[J]. 法学评论, 2021, 39(4): 173-182.