

**AUREL BONCIOG**

**DREPT CONSULAR**

**Ediția a IV-a**

*Nepoților mei, Matei și Petru  
și soției, Georgeta.*

**AUREL BONCIOG**

# **DREPT CONSULAR**

**Ediția a IV-a**

*„Après avoir été un ministre habil, que de choses, il faut encore savoir pour être un bon consul car les attributions d'un consul sont variées à l'infini”.*

*Talleyrand*



Copyright © 2014, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin  
**Editurii Pro Universitaria**

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al  
**Editurii Pro Universitaria**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**BONCIOG, AUREL**

**Drept consular** / Aurel Bonciog. - Ed. a 4-a. - București :  
Pro Universitaria, 2014

Bibliogr.

ISBN 978-606-26-0054-9

341.8

## Cuvânt înainte

Ambasadorul a fost, la început, un curtean, instruit și abil, devotat principelui său, care era trimis să negocieze crearea de alianțe pentru a asigura pacea sau a porni războaie; el făcea parte din elita socială, cu educația specifică claselor avute, aflate în jurul suveranilor; ambasadorii erau aleși din grupul conducător, care acoperea voința suveranului și, uneori, o impuneau; în republici, mai târziu, șefii de state au preluat instituția de ambasador, ca mijlocitor și negociator permanent, pentru a dezvolta colaborarea și în alte domenii decât pacea sau războiul.

Consulul a urmat o apariție inversă, el a fost o creație a grupurilor de interese comerciale, aprobat de suverani și, ulterior, folosit de ei pentru a sprijini cetățenii aflați în afara granițelor naționale.

Așa dar, consulul a apărut târziu, consulul modern prin secolul al 12-lea, când întreprinzătorii și navigatorii privați depășeau granițele unei țări, pentru a lega, pe cont propriu, afaceri și interese; pe bună dreptate se spune că, atunci când s-a născut, consulul n-a strigat nici mamă nici tată, ci comerț și navigație. Așa se explică faptul că, în tratatele de comerț și navigație statele au reglementat, simultan afaceri de comerț cu instituția consulară, cu drepturi și privilegii pentru consuli.

Dar concurența dintre state se transfera din domeniul politic în domeniul economic, astfel că instituția, menită să sprijine comerțul și navigația, decade, orgoliul și aroganța marilor state le inducea politica de a privi cu reticență dreptul unui stat străin de a ocroti, în interiorul granițelor lor, interesele cetățenilor străini; la acesta se adaugă și experiența capitulațiilor din imperiul otoman, care erau privite ca o cedare de suveranitate.

Dar iată, lumea se adaptează la *Real Politik*, în secolul al XIX-lea se reevaluează total instituția consulatelor, ca factor de promovare a intereselor economice ale statelor, ceea ce a determinat pe Chateaubriand să afirme: „*Le temp des ambassadeurs est passé, celui des consuls est revenu*”.

Pentru a activa în serviciul cetățenilor proprii, aflați în afara teritoriilor statelor lor, consuli trebuie să fie cu o pregătire deosebită, cunoscători ai drepturilor și libertăților cetățenilor în propria patrie, cunoscători ai drepturilor omului, care tind să devină universale, cât și cunoscători ai drepturilor și obligațiilor cetățenilor aflați într-un stat străin, căci consulul este nu numai un apărător al cetățenilor săi, dar și primul lor sfătuitor.

*Talleyrand aprecia, pe bună dreptate: „Après avoir été un ministre habil, que de choses il faut encore savoir pour être un bon consul car les attributions d'un consu sont variées à l'infini”.*

Statele americane au inițiat în secolul trecut convenții consulare comune, au instituit o practică mai mult sau mai puțin unitară, sunt primele care au convenit o convenție multilaterală. Este rândul comunității internaționale să dea o nouă formulă activității consulare, inițiindu-se sub egida ONU, o convenție multilaterală. Consiliul Europei a pregătit și el o convenție consulară multilaterală, care urma să definească mai bine funcțiile consulare, dar nu a intrat în vigoare; încercări ale unor state de a defini activitatea notarială mai detaliat au rămas la stadiul de proiect; asociații profesionale sunt preocupate de perfecționări.

Europa unită a demarat o nouă concepție asupra activității consulare: autoritățile interne ale statelor colaborează direct cu semenele lor, fără a se apela la consul în privința transmiterii de acte judiciare și extrajudiciare, copiii minori sunt ocrotiți printr-o convenție specială, care a suprimat sarcina consulului de a institui tutela, consulii europeni, lucrează și pentru cetățenii europeni, dacă unul din state nu are o reprezentanță consulară, etc.

Iată, așa dar, ce este monografia *Dreptul consular*: explicarea statutului serviciului consular și dimensiunea activităților ce le desfășoară; ea este o sinteză a gândirii juridice de câteva veacuri, care a oferit statelor reguli și principii pentru a folosi instituțiile sale de politică externă, în scopul ocrotirii, în străinătate a intereselor cetățenilor lor și, prin aceasta, a propriilor interese. De aceea, lucrarea trece în revistă aproape toate evenimentele care au marcat drumul spre crearea unei instituții eficiente și necesare de azi; cursul folosește și explică lucrările marilor gânditori juriști, care au oferit soluții statelor pentru a conveni norme obligatorii, transpuse în convenții consulare.

Din acest punct de vedere cartea se adresează juriștilor, începători sau avansați, punând bazele unei *concepta mentae*, care să asigure răspuns la întrebarea ce va urma.

O instituție de stat, chiar în domeniul relațiilor externe, urmează proceduri, stabilite convențional, sau determinate de practica statelor, devenite cutume, altele reguli sunt prescrise de chiar legile interne, ale căror efecte sunt recunoscute internațional. Cartea demonstrează că, activitatea consulară nu este arbitrară, ci am putea-o califica drept știință, de îndată ce este precis și minuțios reglementată. De aceea, am definit dreptul consular și ca o știință, care are ca obiect exegeza normelor de drept intern și internațional, care asigură buna funcționare a unui consulat.

O anexă de convenții, multe în limbi străine, căci nimeni nu mai poate azi ignora nevoia de comunicare, completează cunoștințele pentru o viitoare cercetare.

Din acest punct de vedere, cursul se adresează specialiștilor.

Un consul este cel mai bine plasat în statul de reședință pentru a cunoaște legile lui, el știe sau trebuie să știe, mișcarea capitalului și dinamica producției, precum și sfera de interese internaționale ale statului și ale agenților economici din ambele state. Oamenii de afaceri au un sfătuitor și un sprijin, ei pot apele la consul pentru asistență economică, în formele pe care manualul le detaliază.

Să nu uităm interesele private că, de la naștere și până la sfârșit, persoana umană este o entitate într-o societate în care trebuie să se armonizeze; pentru asta statul român le pune la dispoziție funcționari specializați, obligați la sfaturi și servicii pentru cetățenii lor, de a se integra social și juridic în comunitatea internațională.

Lucrarea conștientizează și acest segment de interese.

Dar, *Nihil actum credens, cum quid superesset agendum*.

Dacă lucrarea este și o bună bază de pornire pentru dezvoltări ulterioare sau dacă aduce un spor de satisfacție, pe care ți-o dă cunoașterea complexă a domeniului în care lucrezi, atunci ea și-a atins cu prisosință scopul.

Autorul

# Capitolul I

## NOȚIUNEA DE DREPT CONSULAR. IZVOARELE DREPTULUI CONSULAR. ISTORIA CONSULATELOR. ISTORIA RELAȚIILOR CONSULARE ALE ROMÂNIEI

### 1. NOȚIUNEA DE DREPT CONSULAR

Expresia de *Drept consular* este veche: ea datează din anul 1682, când *Jean Toubeau* (1628-1685) a scris, la Paris, o carte intitulată „*Les instituts du droit consulaire ou la jurisprudence des marchands. Ouvrage d'un très grand secours au Palais, utile a tous les marchands et negociants, et necessaire aux jupes et aux consuls*”. În secolul al 19, în Spania, apar lucrări intitulate *Derecho consular de Espania*, în Brasilia, la San Paulo, *Erskine Stevenson* a scris, în anul 1939, *Curso de Dereito Consular*. În România un curs de drept consular apare în anul 1978, scris de Dr. Ion M. Anghel, urmat, în anul 1996, de cursul lui Aurel Bonciog, *Drept Consular*, Editura Fundației „România de Măine”, apărut în mai multe ediții.

În multe țări din America Latină apar cursuri de drept diplomatic și consular, ca disciplină separată de dreptul internațional public.

Atât dreptul diplomatic cât și dreptul consular au fost studiate în România ca parte a dreptului internațional public.

Dreptul consular trebuie să fie, însă, studiat separat, pentru că el are un obiect specific – el reglementează regimul juridic al consulatelor, care sunt instituții de drept public, înființate pentru a promova și apăra în străinătate drepturile și interesele statului trimițător, ale naționalilor săi, persoane fizice sau juridice<sup>1</sup>; el este, pe de altă parte, un complex de norme interne pe care statele le recunosc internațional, ca expresie a suveranității statului de a stabili atribuțiile structurilor statului și funcțiile funcționarilor săi consulari, care să fie exercitate în afara teritoriului național, în interesul statului trimițător. Este, poate, singurul caz, de extindere, doctrinar vorbind, a principiului teritorialității legii.

Consulatele sunt reprezentanțe permanente care, ca și misiunile diplomatice, au competența de a îndeplini politica externă a statului. Misiunile diplomatice sunt implicate direct în realizarea politicii externe a statului, căci ele acționează drept *canale de legătură*

---

<sup>1</sup> Art. 14 – din Hotărârea nr. 8 din 9 ianuarie 2013 privind organizarea și funcționarea MAE prevede: (1) M.A.E. este încadrat cu personal diplomatic și consular, cu personal pe funcții de execuție specifice M.A.E., cu funcționari publici, precum și cu personal contractual.

(2) Înființarea, desființarea și schimbarea rangului misiunilor diplomatice și oficiilor consulare se fac potrivit legii.

între state, pe când consulatele îndeplinesc sarcinile politicii externe, preponderent de natură economică, folosind mijloace specifice, care constau în asistența și protecția consulară a intereselor statului și cetățenilor săi.

Ca instituții de drept public, consulatele se organizează în conformitate cu anumite norme juridice. Dar, spre deosebire de instituțiile interne ale statului, care sunt reglementate numai prin legi organice interne, consulatele odată înființate produc efecte internaționale, căci deciziile interne observă și respectă anumite norme juridice internaționale, multe din ele cutumiare.

Stabilirea relațiilor consulare, care trebuie să precedă, cum o să vedem, înființarea de oficii consulare, cât și deschiderea oficiilor consulare înseși se realizează printr-o decizie a autorității interne, luată pe baza și în conformitate cu legea statului trimițător; urmează, apoi, un demers internațional, care folosește calea diplomatică, bazată pe prevederile normelor dreptului internațional.

Dreptul internațional intervine, în continuare, și după ce s-au stabilit relațiile consulare și, respectiv, s-au înființat oficii consulare, în sensul că el admite ca oficiile consulare înființate într-un stat străin să aplice, în privința cetățenilor statului trimițător, legile acestui stat; el determină, însă, limitele și domeniile în care legea internă a statului trimițător este aplicată de un oficiu consular.

Specific consulatelor este faptul că, ele aplică cetățenilor proprii legea statului trimițător în statul de reședință, adesea specifică și individualizată, ceea ce nu este caracteristic pentru ambasade, care activează numai în raporturile cu statul primitor, pe baza și cu procedurile recomandate de normele dreptului internațional.

Dreptul internațional, pe de altă parte, recunoaște legilor interne ale statelor competența exclusivă de organizare a unui oficiu consular, dar recomandă o anumită procedură de urmat. Astfel, șeful unui oficiu consular este numit de autoritățile statului trimițător, care hotărăsc categoria oficiului, rangul său consular; ele aleg persoana în raport de calitățile prestabilite prin legea internă. Pentru a produce efecte internaționale aceste decizii trebuie să fie cuprinse într-un document, recomandat de dreptul consular, numit *patentă consulară* sau un alt act similar.

Legea internă a statelor poate lărgi, peste normele dreptului internațional, privilegiile și imunitățile membrilor personalului consular de pe teritoriul lor, dar nu le poate diminua. Diminuarea privilegiilor și imunităților nu poate fi făcută nici pe cale convențională, pentru că, așa cum vom vedea, normele privind statutul diplomaților și consulilor sunt de *ius cogens*.

B. Seen<sup>2</sup> și alți autori afirmă că relațiile consulare sunt reglementate, parțial, de dreptul internațional, parțial de dreptul intern, fără a se pronunța dacă ambele categorii de norme formează dreptul consular.

Apreciem că relațiile consulare – fondate pe obligații juridice între state, prin care acestea stabilesc formele de colaborare consulară și condițiile de exercitare de către oficiile consulare a funcțiilor lor – nu pot fi reglementate decât de o parte a dreptului internațional, care este dreptul consular.

Dreptul internațional trimite la dreptul intern al statului trimițător, recunoscându-i competența de reglementare a anumitor aspecte ale relațiilor consulare cât și libertatea acestuia de stabilire a competenței oficiului consular al statului trimițător, potrivit cu interesele acestui stat. Aceste norme sunt de drept consular. Ar fi un efort fără sfârșit ca dreptul consular să analizeze legislația internă a tuturor statelor cu privire la consulat.

---

<sup>2</sup> *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*, London, 1975.



Înainte de a da definiția dreptului consular să analizăm câteva noțiuni juridice, folosite în activitatea consulară.

Consulul își bazează activitatea pe *legislația consulară*. Prin această noțiune se înțelege totalitatea normelor juridice ale statului trimițător, care reglementează organizarea internă a consulatelor și activitatea consulară. Legislația consulară nu este, prin urmare, o lege specială, care să reglementeze întreaga problematică consulară. Ea se regăsește în legea organică a consulatelor, denumită, îndeobște, regulament consular și în legile care stabilesc competențe și pentru funcționarii consulari atunci când reglementează anumite domenii sociale, cum ar fi: activitatea notarială, activitatea de stare civilă, etc.

Multe state au culegeri de acte normative pentru uzul activității consulare<sup>3</sup>, în care sunt cuprinse legile și dispozițiile aplicabile activității consulare; ministerele de externe au elaborat *instrucțiuni consulare*, cu îndrumări practice pentru activitatea consulară.

O altă noțiune folosită este aceea de *practică consulară* internă, ce desemnează uzanțele dintr-un stat, care fie se recomandă consulilor străini, fie se impun consulilor proprii, uzanțe care sunt derivate dintr-un anumit mod de interpretare a legii de către instanțele de judecată sau de instituțiile abilitate să îndrume sau să exercite activitatea consulară. Astfel, nu este prevăzut în nicio lege faptul că se acceptă consuli onorifici numai în centrele administrative ale unei regiuni. Totuși, această practică este comunicată de multe state misiunilor diplomatice din țara respectivă, de care trebuie să se țină seama atunci când se solicită acordul pentru înființarea de posturi consulare onorifice și stabilirea circumscripției consulare.

Tot astfel, arborarea drapelului național de către consulate urmează o anumită practică din statul de reședință<sup>4</sup>.

Practica consulară internă nu trebuie să fie confundată cu *obiceiul sau cutuma*, ca izvor de drept internațional public. Obiceiul sau cutuma este acea practică repetată și îndelungată a statelor care creează, modifică sau stinge raporturi juridice internaționale. Cutuma internațională are, prin urmare, un aspect material *diuturnius* și unul spiritual, *opinio juris sive necessitatis*.

Legislația consulară cât și practica consulară ale unui stat sunt părți ale ordinii juridice interne, care are efecte internaționale în sensul că ea trebuie observată și respectată în întreaga activitate a oficiilor consulare. Ea are și un rol pasiv, de limitare a acțiunii funcționarului consular străin.

Norma de drept consular de la art. 5 alin. i al Convenției de la Viena din anul 1963 care, stabilind dreptul consulului de a apăra, reprezenta și ocroti în statul de reședință drepturile cetățenilor statului trimițător, îl condiționează de observarea *practicilor și procedurilor* în vigoare în statul de reședință, este generală și ridică la rang de normă internațională rolul practicii interne în desfășurarea relațiilor consulare. Acesta este cutuma, ca drept obligatoriu - statul trimițător trebuie să respecte practica internă a statului de reședință.

Dreptul consular, ca parte a dreptului internațional public, are legături cu multe ramuri de drept: dreptul internațional public stabilește care este statul, ca subiect de drept intern, care poate numi sau accepta un consul, el recunoaște condiția cetățeniei, statutul juridic al apatrizilor, de care trebuie să țină seama consulul în activitatea sa; dreptul administrativ

<sup>3</sup> În România există o culegere de acte normative denumită *Relațiile consulare ale României*, Editura Politică, 1977.

<sup>4</sup> Menționăm că, doctrina a negat mult timp dreptul misiunilor diplomatice și al oficiilor consulare de a arbora drapelul național la sediile acestora, mai ales după ce teoria extraterritorialității a fost considerată ca fiind o *ficțiune periculoasă*. Acest drept, care este acceptat ca o normă internațională, fiind înscris în Convențiile de la Viena din anii 1961 și 1963, se exercită ținându-se seama de practica locală și chiar „de dorința justificată a autorităților locale” (vezi Phillippe Cahier, *Le droit diplomatique contemporain*, Paris, 1962). Tot astfel, se poate refuza o circumscripție consulară pe o locație nefolosită, uzual, de statul de reședință pentru posturi consulare.

intern orânduiește ierarhia consulilor în sistemul administrației de stat și drepturile acestora în calitatea lor de funcționari de stat; dreptul civil reglementează condițiile de validitate ale actelor juridice, modul de naștere și de încetare a personalității juridice a persoanelor pe care le reprezintă și le apără funcționarul consular; dreptul internațional privat reglementează conflictele de legi cu privire la domiciliu, la căsătorii, la succesiuni; dreptul comercial trebuie avut în vedere la acordarea asistenței și protecției navelor; dreptul financiar reglementează obligațiile și modul de încasare a taxelor consulare pentru serviciile făcute; dreptul notarial reglementează forma în care se întocmesc anumite acte notariale; dreptul penal trebuie avut în vedere atunci când intervine consulul, atât pentru protecția cetățenilor, cât și în cazurile de extrădare; dreptul diplomatic stabilește ceremonialul consular.

Dreptul consular este o parte a dreptului internațional.

Unii autori consideră dreptul consular ca: „O ramură a *dreptului public*, care protejează în exterior relațiile economice și comerciale ale statelor, interesele supușilor săi”<sup>5</sup>, concepție greșită și neîmpărtășită de cei mai mulți teoreticieni ai dreptului întrucât ea exagerează rolul internațional, nejustificat, al dreptului intern al statelor.

Alți autori susțin că, dreptul consular este: „Un compendiu de *principii juridice și norme legale*, care reglementează și organizează funcționarea tutelei, protecția și garanția statului în favoarea supușilor săi, pentru dezvoltarea colaborării internaționale”<sup>6</sup>; definiția restrânge sfera dreptului consular la protecția în exterior a supușilor unui stat, ceea ce este numai o parte a conținutului său.

G. E. Do Nascimento e Silva consideră că dreptul consular este: „O ramură distinctă a dreptului, care comentează și uniformizează diferite norme legale relative la instituția consulară și care expune principiile de drept și temeurile doctrinare, care pot să servească ca norme de conduită pentru consuli în desfășurarea activității lor”<sup>7</sup>; definiția, cum se vede, include în noțiunea de drept consular principiile de drept și temeurile doctrinare, care sunt izvoare de drept, creând confuzii între drept, ca fenomen normativ și drept ca știință juridică.

Autorii români au dat o definiție mai completă. Astfel, potrivit dicționarului diplomatic, dreptul consular este: „Totalitatea normelor juridice care reglementează relațiile dintre state în probleme consulare și anume: statutul juridic al consulatelor, numirea consulilor, recunoașterea lor, drepturile și obligațiile acestora, privilegiile și imunitățile consulare”.

Dr. Ion M. Anghel definește dreptul consular ca: „O parte a dreptului internațional, care cuprinde totalitatea normelor și regulilor care reglementează relațiile consulare, organizarea și funcționarea oficiilor consulare, statutul juridic al oficiilor consulare și al personalului acestora”. Din definiție este omisă activitatea consulară, care este de fapt, obiectul principal al reglementării internaționale.

În ce ne privește, considerăm că „Dreptul consular este o ramură distinctă a dreptului internațional, care reglementează raporturile bilaterale ale statelor – nașterea, suspendarea, încetarea lor – în vederea asigurării reciproce a intereselor lor, preponderent economice, dar și culturale, științifice și de tutelă juridică în exterior a propriilor cetățeni, prin folosirea instituțiilor specializate, care sunt oficiile consulare sau secțiile consulare ale ambasadelor; el stabilește limitele și domeniile de exercitare a funcțiilor consulare, garantează juridic drepturile, imunitățile și privilegiile oficiilor consulare și personalului acestora”<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Guilen Castanion, *Derecho Consular*, citat din „Nascimento e Silva”.

<sup>6</sup> *Manual de Derecho Consular*; Laudelino Moreno, Rosaria, 1952.

<sup>7</sup> *Manual de Derecho Consular*, Rosaria, 1952.

<sup>8</sup> În statele cu tradiție juridică, dreptul diplomatic și consular nu este studiat, ca la noi, ca un capitol al dreptului internațional (Vezi: *Manual de derecho consular* de G. E. Do Nascimento e Silva; *Le droit diplomatique*