

STATUTUL CONSULILOR ONORIFICI ÎN ROMÂNIA ȘI ÎN UNELE ȚĂRI EUROPENE

Lect.univ.dr. Jana MAFTEI
Universitatea „Danubius” din Galați

Résumé

Le document-cadre pour la réglementation de l'activité consulaire est la Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963. Il existe deux catégories de fonctionnaires consulaires: les fonctionnaires consulaires de carrière et les fonctionnaires consulaires honoraires. Les dispositions générales concernant les facilités, privilèges et immunités d'un consul honoraire sont définies dans le Chapitre III. Les conventions consulaires conclues entre Etats peuvent compléter ces prérogatives. Mais, l'analyse des ces dispositions révèle le caractère généralement lacunaire des règles qui déterminent le statut, spécialement financier, des fonctionnaires consulaires honoraires.

1. Considerații introductive

Documentul cadru al reglementării activității consulare, Convenția de la Viena din 1963, face distincție între două categorii de funcționari consulari, funcționari consulari de carieră și funcționari consulari onorifici:

“Există două categorii de funcționari consulari: funcționari consulari de carieră și funcționari consulari onorifici.”¹⁵

Această împărțirea dihotomică este reluată de state în cuprinsul convențiilor bilaterale, lăsându-se la latitudinea părților numirea de consuli onorifici; de exemplu, art. 7 din Convenția consulară dintre România și Ucraina statuează: *„Fiecare parte contractantă este liberă să hotărască dacă va numi sau va primi consuli onorifici. Problema numirii consulului onorific, determinarea statutului său și sfera obligațiilor sale funcționale se rezolva de către părțile contractante, pe canale diplomatice.”¹⁶*

Convenției de la Viena din 1963 tratează separat statutul juridic, regulile privind exercitarea funcțiilor consulare, drepturile, privilegiile și imunitățile funcționarilor consulari de carieră și ale celor onorifici, stabilind din chiar primul articol următoarea regulă: dispozițiile capitolului II al prezentei Convenții se aplică posturilor consulare conduse de funcționari consulari de carieră; dispozițiile capitolului III se aplică posturilor consulare conduse de funcționari consulari onorifici (art.1 pct.2).

Interpretarea normelor juridice referitoare la cele două categorii de funcționari consulari conduce la concluzia potrivit căreia încadrarea într-una dintre acestea are importanță mai ales din punctul de vedere al beneficiului drepturilor, privilegiilor și imunităților ce le sunt acordate sau, după cum opinează un autor român, *“Consulii de carieră sunt funcționari publici ai statului trimițător care n-au permisiunea de a se angaja în afaceri private de nici un fel și ca funcționari publici ei se bucură de anumite privilegii și imunități prescrise. Consulii comercianți sunt aleși de stat dintre proprii săi cetățeni, angajați în afaceri într-o țară străină sau din naționalii străini.”¹⁷*

R.G. Feltham caracterizează astfel cele două categorii:

- funcționarii consulari de carieră sunt cei care servesc guvernul propriu și sunt numiți de către șeful statutului sau de către ministrul de externe;
- funcționarii consulari onorifici, nu sunt funcționari de carieră, iar pentru ei funcțiile consulare nu constituie o ocupație permanentă.¹⁸

Elementele definitorii desprinse din practica statelor referitoare la consulii onorifici sunt:

- consulul onorific poate avea cetățenia statului de reședință sau cetățenia unui stat terț;
- poate fi o persoană privată;

¹⁵ Art.1 pct.2 din Convenția de la Viena din 1963 privind relațiile consulare, Decretul nr.481/1971 pentru aderarea Republicii Socialiste România la Convenția de la Viena cu privire la relațiile consulare, Viena, 24 aprilie 1963 publicat în B.Of. nr. 10/28.01.1972

¹⁶LEGE nr.18 din 2 aprilie 1993, pentru ratificarea Convenției consulare dintre România și Ucraina, semnată la București la 3 septembrie 1992, publicată în Monitorul Oficial al României nr.71/8 aprilie 1993

¹⁷ Ion M. Anghel – *Dreptul diplomatic și consular* – Ed. Lumina Lex, București, 1996, p.352

¹⁸ R.G. Feltham – *Ghid de diplomație* – Institutul European, 2005, p.82

- poate exercita activități cu caracter lucrativ în statul de reședință, în paralel cu activitatea consulară;
- poate fi o persoană privată.¹⁹

2. Statutul consulului în România

Potrivit reglementărilor Convenției de la Viena din 1963, instituția consulilor onorifici are un caracter facultativ, fiecare stat având libertatea de a hotărî „dacă va numi sau primi funcționari consulari onorifici”.²⁰ Acest caracter este păstrat și în cuprinsul convențiilor consulare bilaterale. De exemplu, art. 12 din Convenția consulară dintre România și Republica Polonă statuează: *fiecare dintre cele două părți contractante poate numi și primi funcționari consulari onorifici în cadrul relațiilor lor bilaterale.*²¹

Capitolul III al Convenției de la Viena din 1963 este dedicat în întregime regimului aplicabil funcționarilor consulari onorifici și posturilor consulare conduse de ei. Astfel, în art. 58 se precizează că posturilor consulare conduse de consuli onorifici li se aplică dispozițiile articolelor 28 (înlesniri acordate postului consular), 29 (folosirea drapelului și a stemei naționale), 30 (obținerea de localuri), 34 (libertatea de deplasare), 35 (libertatea de comunicare), 36 (comunicarea cu cetățenii statului trimițător), 37 (informații în caz de deces, tutelă sau curatela, de naufragiu sau accident aerian), 38 (comunicarea cu autoritățile statului de reședință), 39 (drepturi și taxe consulare), paragraful 3 din 54 (obligățiile statelor terțe), paragrafele 2 și 3 din 55 (respectarea legilor și regulamentelor statului de reședință). În articolele 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 se prevede protecția localurilor consulare, scutirea fiscală a localurilor consulare, inviolabilitatea arhivelor și documentelor consulare, scutirea vamală, procedura penală și protecția funcționarului consular onorific, scutirea de înmatriculare a străinilor și de permise de ședere, scutirea de prestații personale.

Atitudinea reticentă a României față de instituția consulului onorific, mai ales după 1948, a condus chiar la desființarea consulatelor onorifice străine din România și la desființarea celor românești din străinătate pentru o anumită perioadă.²²

În perioada de după 1990 s-a acordat o importanță deosebită activității pe care o desfășoară consulii onorifici în domeniile de acțiune ce țin de reprezentarea intereselor României în mediile politice, economice și culturale în care activează, de stimularea dezvoltării relațiilor și facilitarea contactelor economice și comerciale între companii românești și străine, precum și recomandarea de agenți economici din circumscripția consulară și sprijinirea încheierii de contracte comerciale, de oferirea de informații privind mediul de afaceri și oportunitățile din România, de promovarea fenomenului cultural românesc etc.²³

Instrumente juridice de drept național și de drept internațional prevăd condițiile cerute pentru înființarea de oficii consulare onorifice ale României. Temeiul juridic consistă în reglementările Convenției de la Viena din 1963, dar și ale convențiilor bilaterale în domeniu, precum și ale Regulamentului consular al României²⁴ și H.G.nr. 100/2004,²⁵ privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe, cu modificările și completările ulterioare.

Structurat în cinci capitole, Regulamentul consular al României a rezervat, la fel ca și Convenția de la Viena din 1963, tot prima parte reglementărilor funcționarilor consulari de carieră, pentru ca în capitolul III să se refere la consulii onorifici.

Art. 24 pct.7 al Regulamentului consular al României statuează că șefii oficiilor consulare onorifice sunt numiți dintre persoanele cu poziții importante în statul de reședință - oameni politici renumiți, personalități remarcabile în domeniile economiei, finanțelor, bancar, cultural, științific, avocați de prestigiu cu independență financiară și comportament la nivelul funcției ce li se încredințează, apropiați de România, care pot să contribuie la promovarea intereselor românești, la

¹⁹ Adrian Năstase, Bogdan Aurescu, Ion Gâlea – *Drept diplomatic și consular. Sinteze pentru examen* – Ed. All Beck, București, 2002, p.201

²⁰ Art.68 din Convenția de la Viena din 1963 privind relațiile consulare

²¹ LEGE nr.44 din 30 iunie 1993, pentru ratificarea Convenției consulare dintre România și Republica Polonă, semnată la București la 25 ianuarie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, nr.152/7 iulie 1993

²² Ion M. Anghel - *Drept diplomatic și consular* - vol.II, Ediția a II-a revăzută și adăugită, Editura Lumina Lex, București, 2002, pp.952-953

²³ <http://www.mae.ro/index.php?unde=doc&id=30868>

²⁴ H.G. nr.760/16septembrie 1999, privind aprobarea Regulamentului consular, publicată în Monitorul Oficial al României nr.468/27 septembrie 1999

²⁵ H.G.nr. 100/29 ianuarie 2004, privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe, publicată în Monitorul Oficial al României nr.126/12 februarie 2004, cu modificările și completările ulterioare

dezvoltarea relațiilor de prietenie cu statul de reședință și care doresc să își asume astfel de însărcinări. Ei pot fi cetățeni români cu domiciliul permanent în statul de reședință, cetățeni ai statului de reședință sau cetățeni ai unui stat terț cu domiciliul în statul de reședință.

Șefii oficiilor consulare onorifice suportă *din bugetul propriu* toate cheltuielile privind îndeplinirea atribuțiilor oficiale de reprezentare, potrivit pct.4 al art.24 din Regulamentul consular al României. Potrivit aceluiași reglementări, ei își desfășoară activitatea în localuri consulare proprietatea lor sau închiriate *pe cheltuială proprie*. Ei nu sunt salarizați de statul român și nu primesc indemnizații sau alte venituri. (art.24 pct.8)

Consulii onorifici ai României beneficiază de o serie de facilități, privilegii și imunități, în conformitate cu reglementările Convenției de la Viena din 1963, privind relațiile consulare, ce pot fi restrânse sau lărgite prin acorduri între statul român și statul de reședință sau prin aplicarea principiului reciprocității: sprijin din partea autorităților statului de reședință pentru obținerea localului oficiului consular onorific; arborarea drapelului național al României la sediul oficiului consular onorific și pe mijloacele de transport, atunci când acestea sunt folosite în interes de serviciu; plasarea pe clădirea în care funcționează oficiul consular onorific stema de stat a României și aplicarea inscripției corespunzătoare cu denumirea și rangul oficiului consular, în limba română și în limba statului de reședință; libertatea de deplasare și de circulație pe teritoriul statului de reședință, sub rezerva legilor și a regulamentelor referitoare la zonele în care accesul este interzis sau reglementat din motive de securitate națională; libertatea de comunicare a oficiului consular onorific pentru orice scopuri oficiale îi permite acestuia să comunice cu guvernul, cu misiunile diplomatice și cu celelalte oficii consulare ale României prin folosirea tuturor mijloacelor de comunicație, inclusiv valiza diplomatică sau consulară; libertatea de a comunica cu cetățenii români aflați pe raza circumscripției consulare; libertatea de a comunica cu autoritățile locale competente din circumscripția consulară etc.

3. Instituția consulului onorific în unele țări europene

Statutul consulului onorific în țările europene este supus cadrului general oferit de Convenția de la Viena din 1963. Sarcinile pe care statul trimițător le încredințează unui funcționar onorific sunt mai restrânse decât cele încredințate unui funcționar consular de carieră.²⁶ Potrivit reglementărilor din domeniul consular, funcționarul consular onorific beneficiază de privilegii asemănătoare funcționarului consular de carieră, prevederi nuanțate comportând inviolabilitatea localurilor și arhivelor și anumite scutiri (de percheziție, de executare a bunurilor și a averii, de impozite locale, de taxe vamale etc.)^{27,28}

În cele ce urmează vom avea în vedere, cu precădere, latura economică a statutului lor.

Statutul consulilor onorifici ai Germaniei este reglementat în capitolele 4 și 5 din Legea din 11 septembrie 1974 cu privire la funcționarii consulari.²⁹ Potrivit art. 21 din această lege, funcționarii consulari onorifici nu au obligația de a avea cetățenia germană, în practică, cea mai mare parte fiind resortisanți ai statului în care este situat consulatul. Art. 22 impune ca funcționarii consulari onorifici străini să depună jurământul de a-și îndeplini sarcinile cu fidelitate și rigurozitate. Statutul economic al consulilor onorifici germani este precizat în art. 25 și 26 din legea din 11 septembrie 1974. În conformitate cu aceste dispoziții, funcționarii consulari onorifici nu sunt remunerați, dar pot conserva drepturile de cancelarie. Dacă aceste drepturi nu permit acoperirea cheltuielilor de funcționare administrativă, cei interesați percep o alocație forfetară complementară. În cazul în care consulii onorifici sunt însărcinați cu o misiune specială, ei pot obține decontarea cheltuielilor făcute cu această ocazie, din moment ce acestea au făcut obiectul unei autorizări prealabile. De fapt, decontările cheltuielilor sunt gestionate într-un mod destul de pragmatic, funcționarii consulari onorifici elaborând o dare de seamă a activităților lor și prezentând un document contabil simplificat al veniturilor și cheltuielilor pentru fiecare serviciu în parte. Consulii onorifici își pun în general localurile la dispoziția administrației.³⁰

²⁶ Dan Năstase – *Drept diplomatic și consular* – Ed. Fundației România de Măine, București, 2006, p.3003

²⁷ Ion Diaconu – *Tratat de drept internațional public*. Vol.II – Ed. Lumina Lex, București, 2003, p.196-198

²⁸ „Există și un regim derogator, care se aplică consulilor onorifici. Acesta este prevăzut la Capitolul III din Convenție și înlocuiește inviolabilitatea localurilor consulare cu o simplă „protecție”, elimină imunitatea de jurisdicție penală și restrânge drastic privilegiile fiscale.” – Valentin Constatntin – *Drept internațional public* – Ed. Universității de Vest, Timișoara, 2004, p.397

²⁹ <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/AAmt/Konsulargesetz.pdf>

³⁰ Statuts des consuls honoraires. Les documents de travail du sénat de la Republique Francaise

În Italia, Decretul numărul 18 din 5 ianuarie 1967 cu privire la organizarea administrativă a Ministerului afacerilor externe cuprinde câteva indicații referitoare la statutul funcționarilor consulari onorifici.³¹ Documentul distinge între două grupe de reprezentanțe consulare, această distincție raportându-se la consulatele generale, la consulate, la vice-consulate și la agențiile consulare. Reprezentanțele consulare de clasa I sunt conduse de către un funcționar consular de carieră, în timp ce acelea de clasa a II-a sunt atribuite unui funcționar consular onorific. Se prevede că funcționarii consulari onorifici sunt selectați de preferat dintre cetățenii italieni, persoane care «se bucură de stimă și prestigiu, și care inspiră o totală încredere în privința capacității de a-și îndeplini funcția consulară». Funcționarii consulari onorifici ai Italiei nu sunt remunerați dar, conform decretului din 1967, cheltuielile ocazionate în mod constant de exercitarea funcției lor (curierat, telefonie ...) le sunt decontate, în aceeași măsură ca și cheltuielile excepționale.³²

În Regatul Unit al Marii Britanii, Statutul funcționarilor consulari onorifici rezultă în mod fundamental din directivele interne. Potrivit acestor reglementări, funcționarii consulari onorifici sunt numiți pe o perioadă de cinci ani și funcțiile lor sunt reînnoite în mod tacit până ce persoanele interesate ating vârsta de 65 de ani. Aceștia pot totuși să continue a-și exercita funcția până la vârsta de 70 de ani, dacă sunt încă apti. Ei trebuie să se bucure de o anumit prestigiu social. Funcționarii consulari onorifici nu sunt remunerați, dar percep o indemnizație acordată de două ori pe an. Nu li se decontează cheltuielile ocazionate de activitatea de reprezentare și trebuie în plus să dispună de un birou a cărui situație financiară cade în sarcina lor. Rareori, când volumul activităților consulare justifică angajarea unui asistent, plătit din fondurile care îi sunt repartizate. Numărul de ore plătite, care trebuie să fie în raport cu munca depusă, este controlat în mod strict. Funcționarii consulari onorifici ai Regatului Unit al Marii Britanii pot obține, trimestrial, decontarea cheltuielilor ocazionate de exercițiul funcțiilor lor, drept cheltuieli de cazare, de telefon și de fax. Fiind vorba de cheltuieli excepționale, funcționarii consulari onorifici nu pot solicita decontarea cheltuielilor de transport și de găzduire decât dacă ambasada le-a cerut expres să se deplaseze de la locul funcțiilor oficiale.

În Olanda, funcționarii consulari onorifici fac parte din personalul ministerului afacerilor externe, după cum se prevede în Regulamentul corpului funcționarilor acestei minister, intrat în vigoare pe 29 iunie 2001.³³ Regimului financiar al consulilor onorifici ai Olandei rezultă din Decretul ministerului afacerilor externe din 27 august 2002 cu privire la indemnizația funcționarilor consulari onorifici al Țărilor de Jos. Acest text a redefinit statutul financiar, cu scopul de a adapta indemnizațiile necesităților celor interesați, ale căror sarcini s-au înmulțit pe parcursul ultimilor ani. Regulamentul corpului funcționarilor din ministerul afacerilor externe nu prevede o limită de vârstă, dar indică faptul că funcționarii consulari onorifici sunt numiți pentru cinci ani și că aceștia își continuă funcția prin reînnoirea tacită a numirii sale. Înainte de intrarea în vigoare a acestui text, limita de vârstă era fixată la 65 de ani, dar cei interesați puteau fi menținuți în funcție până la vârsta de 70 de ani în unele cazuri. Funcționarii consulari onorifici sunt selectați cu predilecție dintre cetățenii olandezi.³⁴ Ei trebuie să fie cunoscuți pe plan local ca niște „persoane remarcabile și respectabile” și „să aibă în plus raporturi bune cu autoritățile locale sau să poată avea acces cu ușurință la acestea în caz de necesitate”. Cu toate acestea, «interesele lor private și comerciale nu trebuie să fie contrare celor olandeze» și «aceștia trebuie să acorde suficient timp exercitării funcției consulare». Regulamentul corpului funcționarilor din ministerul afacerilor externe prevede numai că aceștia nu sunt remunerați și precizează că statutul financiar trebuie să facă obiectul unui text specific. Decretul ministerului afacerilor externe din 27 august 2002 cu privire la indemnizația funcționarilor consulari onorifici ai Țărilor de Jos a redefinit statutul financiar al acestora. Acest decret a intrat în vigoare cu efect retroactiv pe 1 ianuarie 2002. Înainte, funcționarii consulari onorifici nu beneficiau decât de drepturi de cancelarie în limita unui anumite sume, identică pentru toate țările și nu a fost reevaluată timp de mai mulți ani. Toți funcționarii consulari onorifici beneficiază de un credit forfetar, a cărui achitare se întinde pe parcursul anului. Funcționarii consulari onorifici percep o indemnizație de bază, care se compune dintr-o indemnizație forfetară anuală, menită să acopere cheltuielile ocazionate de exercițiul funcției, și din drepturi de cancelarie în limita unei anumite sume. Dacă indemnizația de bază nu este

<http://www.consulsliege.be/site.php?page=histoire&art=000011>

³¹ <http://www.esteri.it/MAE/doc/dpr18.doc>

³² Statuts des consuls honoraires. Les documents de travail du sénat de la Republique Francaise

<http://www.consulsliege.be/site.php?page=histoire&art=000011>

³³ Principalele elemente ale statutului funcționarilor consulari onorifici sunt definite în capitolul 19 al acestui regulament.

³⁴ http://www.mfa.nl/navigatie_linkerbalk/honoraire_consuls

suficientă pentru acoperirea costurilor, funcționarii consulari onorifici pot solicita o indemnizație complementară potrivit cu rezultatele, a cărei sumă, de asemenea forfetară, figurează pentru fiecare post în tabelul anexat decretului. Pentru obținerea acestei indemnizații, funcționarul consular onorific negociază cu șeful reprezentanței un acord ce definește atribuțiile ce trebuie îndeplinite (vizitele făcute deținuților, activități speciale de promovare a comerțului sau organizarea unor activități culturale de exemplu). Pentru ca șeful reprezentanței să poată asigura respectarea acordului, funcționarul consular onorific beneficiar al indemnizației complementare prezintă o justificare în scris a tuturor sarcinilor îndeplinite cel mai târziu la o lună după încheierea anului. În caz de nerespectare, șeful reprezentanței poate ridica sumele percepute în plus din indemnizațiile viitoare sau să ceară decontarea acestora. Dacă funcționarul consular onorific estimează că totalul indemnizațiilor (indemnizația de bază și cea complementară potrivit cu rezultatele) nu va fi suficient pentru a acoperi cheltuielile anului următor, acesta poate cere o « indemnizație venită de la buget » pe baza unor costuri reale anticipate. Cel interesat supune deci o estimare a bugetului său șefului reprezentanței. Această indemnizație trebuie să acopere totalitatea cheltuielilor consulatului onorific :cheltuieli legate de localurile consulare (chirie, gaz, electricitate etc.); cheltuieli cu personalul (salarii și asigurări sociale); cheltuieli administrative (materiale, timbre, telefon, internet); cheltuieli ocazionate de activitatea de reprezentare; cheltuieli diverse.³⁵

4. Scurte concluzii

Putem să conchidem că statutul funcționarilor consulari onorifici este imprecis. Potrivit reglementărilor naționale, statele nu impun funcționarilor consulari onorifici să aibă o anume cetățenie. În majoritatea cazurilor, funcționarii consulari onorifici sunt selectați dintre resortisanții statului unde este situată reprezentanța consulară, chiar dacă anumite texte prevăd că cetățenilor să li se acorde prioritate.

În general, funcționarii consulari onorifici nu sunt remunerați, dar primesc indemnizații: aceștia beneficiază în totalitate sau în parte de drepturile de cancelarie, precum și de restituirea cheltuielilor lor administrative.

Existența reprezentanțelor onorifice depinde în foarte mare măsură de bunăvoința și de resursele titularilor posturilor. Statutul economic al funcționarilor consulari onorifici pare din ce în ce mai mult inadecvat pentru a face față cheltuielilor, precum cele privitoare la locația birourilor sau la remunerarea personalului administrativ, determinate de creșterea atribuțiilor repartizate reprezentanțelor onorifice.

³⁵ Statuts des consuls honoraires. Les documents de travail du sénat de la Republique Francaise
<http://www.consulsliege.be/site.php?page=histoire&art=000011>