

Școala Națională de Studii Politice și Administrative  
Școala Doctorală Multidisciplinară  
Științe Politice

*Rezumatul tezei de doctorat*

**Președinția Consiliului UE – testul de maturitate al administrației  
publice centrale a unui stat membru.**

**Studiu de caz – prima Președinție română a Consiliului UE**

Conducător științific:

Prof. univ. dr. Iordan Gheorghe Bărbulescu

Doctorand:

Ana-Cristina Tudor

**București, 2024**

Cercetarea urmărește să analizeze **efectele generate la nivelul unui stat membru de exercitarea mandatului de președinție a Consiliului UE** (în cadrul instituțional actual definit de Tratatul de la Lisabona), respectiv modul în care acest rol influențează **nivelul de integrare europeană și capacitatea administrativă a statului membru respectiv**, având ca subiect de analiză administrația publică centrală.

Teoria utilizată în această analiză este **neofuncționalismul**, cu accent pe procesul de integrare politică la nivelul **elitelor administrative** și pe efectul de **spill-over**, de la nivel supranațional, al instituțiilor europene, în acest caz Consiliul UE, prin funcționarii europeni implicați în acest proces, care asigură principalul sprijin pentru gestionarea mandatului de Președinție a Consiliului, la nivel național, prin diplomații din cadrul ministerelor de externe/ministerelor afacerilor europene, care coordonează în general proiectul preluării Președinției Consiliului UE la nivelul fiecărui stat membru.

În scopul verificării ipotezelor menționate mai sus a fost derulată o **cercetare extinsă, transversală**, care conține atât elemente de natură calitativă, cât și cantitativă. Astfel, analiza începe și se concentrează pe studiul de caz al primei Președinții române a Consiliului UE (ianuarie-iunie 2019), respectiv pe efectul generat asupra funcționarilor implicați în acest proces – diplomații din cadrul ministerului român de externe. Pe baza rezultatelor acestei prime etape, analiza se extinde ulterior către ministerele de externe din statele membre care au preluat președinția Consiliului ulterior țării noastre, în intervalul iulie 2019-decembrie 2023.

În ceea ce privește **elementele de interes** ale acestei lucrări, acestea sunt multiple. Astfel, referitor la efectul de profesionalizare a administrației publice centrale, cercetarea atrage atenția asupra implicațiilor multidimensionale ale acestui mecanism, făcând referire inclusiv la aspecte legate de **procesele de învățare organizațională** și de **europenizare** la nivelul unei instituții publice centrale, elemente tratate în literatura de specialitate mai restrâns, mai ales în privința administrației publice din România.

În același timp, cercetarea readuce în actualitate și conferă noi conotații teoriei neofuncționaliste, inclusiv pe baza **analizei unor crize de amploare care au afectat Uniunea recent** (Brexit, pandemia de COVID-19, precum și agresiunea militară a Rusiei împotriva Ucrainei) și care au generat o presiune deosebită pentru o acțiune coordonată, solidară, rapidă și eficientă la nivelul instituțiilor UE. Aceste elemente sunt de interes în condițiile în care numeroși autori fac referire de ceva timp la necesitatea ca statul care deține președinția Consiliului să se poată adapta

evenimentelor turbulente care pot avea un impact semnificativ asupra evoluției proiectului european, managementul crizelor devenind o necesitate curentă a Președințiilor actuale ale Consiliului.

Referitor la alte elemente de noutate care pot avea un impact semnificativ asupra rolului președinției Consiliului în perspectivă, analiza urmărește inclusiv rezultatele **Conferinței privind Viitorul Europei**, derulată în intervalul 2021-2022, analizând posibilele efecte asupra viitorului Uniunii, inclusiv prin eventuala revizuire a Tratatului de la Lisabona.

Suplimentar, având în vedere **revigorarea temei privind extinderea UE**, inclusiv în contextul invaziei Ucrainei de către Rusia, respectiv deschiderea negocierilor de aderare cu Ucraina și Republica Moldova în decembrie 2023, lucrarea de față poate constitui un material valoros și o resursă foarte utilă pentru experții în domeniu. Din această perspectivă, analiza de față are un **caracter inedit, prin prezentarea aprecierilor diplomaților**, actorii principali în organizarea și derularea unei președinții a Consiliului, reprezentând una din puținele cercetări care prezintă perspectiva funcționarilor naționali implicați în procesul exercitării Președinției Consiliului UE, în scopul pregătirii și a unei înțelegeri mai profunde a ceea ce reprezintă și implică preluarea acestui mandat semestrial.

Un alt element de noutate al lucrării îl reprezintă **caracterul transversal al cercetării derulate**, analizând percepția diplomaților din zece state membre în intervalul 2019-2023. Acest demers ambițios și complex oferă perspective personale unice, mărturii valoroase ale experienței primei președinții române a Consiliului în viziunea diplomaților implicați în acest proiect de amploare și ulterior aprecierile diplomaților/expertiilor din alte state membre care au preluat acest mandat.

**Din punct de vedere teoretic, perioada de analiză** acoperită de cercetarea de față este reprezentată de **intervalul mai 2021 – martie 2024**, de la momentul debutului Conferinței privind Viitorul Europei (9 mai 2021), eveniment relevant cu implicații asupra evoluției structurii președinției Consiliului și asupra unei posibile viitoare modificări a Tratatului de la Lisabona, la momentul de marcare a doi ani de la agresiunea militară a Rusiei împotriva Ucrainei (februarie 2024), analizată în lucrare în cadrul subcapitolului dedicat crizelor care au marcat Uniunea Europeană, respectiv la publicarea în martie 2024 a Comunicării Comisiei Europene privind reformele și revizuirea politicilor UE în perspectiva extinderii. Cercetarea are în vedere inclusiv faptul că la nivelul instituțiilor europene termenul referitor la anul 2030 pentru o eventuală

continuare a extinderii Uniunii și cifra de aproximativ 30 de state membre s-au vehiculat tot mai des în acest interval.

**În ceea ce privește structura lucrării**, aceasta debutează cu partea teoretică, respectiv trecerea în revistă a literaturii de specialitate, atât elemente care țin de trăsăturile actuale ale Președinției Consiliului UE, cât și detalii care țin de neofuncționalism, ajungând la posibilele modificări asupra structurii și rolului Președinției Consiliului din perspectiva rezultatelor Conferinței privind Viitorul Uniunii. Ulterior, cercetarea dezvoltă cadrul metodologic de analiză, fiind prezentate în final rezultatele de interes pentru cercetarea de față, precum și posibile perspective viitoare.

Pentru a ajunge la funcțiile deținute în prezent în configurația instituțiilor UE de către Consiliul Uniunii Europene, instituție europeană centrală, și implicit de statul care deține Președinția, în cadrul lucrării se face referire la evoluția acestei instituții de la crearea Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECO) în 1952, până în prezent. Sunt punctate astfel cele mai relevante schimbări aduse rolului său prin intermediul **Tratatului de la Lisabona**, document reformativ de o importanță deosebită, care avea ca obiectiv principal pregătirea Uniunii pentru a face față în mod eficient, la nivel funcțional, lărgirii sale succesive de la forma inițială de șase membri, către cea mai mare extindere (din anul 2004) și cele ulterioare. Din această perspectivă, unele dintre principalele elemente introduse de Tratat la care se face referire în cadrul lucrării sunt modificări care, după cum apreciază autori relevanți în domeniu, au redus importanța și rolul statului membru care deține Președinția Consiliului UE. Printre acestea menționăm apariția Consiliului European ca actor instituțional oficial al UE, crearea unei Președinții stabile a Consiliului Afaceri Externe, dezvoltarea programului de trio, precum și alte elemente de interes cu impact asupra rezultatelor unei președinții, dintre care: importanța capacității administrative a statului care deține președinția Consiliului, natura informală a negocierilor din cadrul Consiliului și relevanța lor pentru generarea unei „culturi a compromisului”, rolul Președinției Consiliului UE ca echilibru de putere între statele membre mai mari și cele de dimensiuni mai reduse, relevanța organismelor preparatoare din cadrul Consiliului, capacitatea statului care deține președinția Consiliului de a influența prioritățile de pe agenda europeană sau creșterea rolului Secretariatului General al Consiliului, apreciat ca fiind „mașinăria” care sprijină statele membre la cârma Consiliului UE.

**În ceea ce privește cadrul teoretic**, analiza are în vedere utilizarea **teoriei neofuncționaliste**, al cărui creator este Ernst B. Haas (1958), urmărind să prezinte noi valențe asupra terminologiei utilizate inițial de inițiatorii acestui curent. Din această perspectivă, lucrarea pornește de la

elementele principale care definesc neofuncționalismul, curent al cărui interes principal a fost dedicat procesului de integrare europeană, face referire la extinderea **integrării de natură politică** prin intermediul procesului specific de **spill-over**, pune accentul primordial pe demersurile și presiunile exercitate de **elitele** din statele membre, precum și pe rolul crescând al **instituțiilor supranaționale**, odată ce au fost create organismele internaționale, precum Comunitățile Europene, agenți interesați în mod direct de evoluția acestui proces.

În cercetarea de față accentul este pus pe efectul de **spill-over** de la nivel supranațional la nivel național și pe rolul **elitelor administrative** – atât cele din cadrul **Consiliului UE** (reprezentant în acest caz al **instituțiilor supranaționale**), **cât și a celor naționale**, respectiv funcționarii din cadrul administrației publice centrale din statul membru care deține Președinția. În această privință, subiectul de interes este reprezentat de diplomații din cadrul ministerelor afacerilor externe, instituție care realizează majoritatea demersurilor pe durata pregătirii și derulării președințiilor Consiliului Uniunii Europene.

În ciuda unor critici care considerau că neofuncționalismul nu mai este de actualitate și că nu mai reflectă modul de evoluție al Uniunii, apreciem că această teorie oferă cel mai potrivit cadru pentru a analiza diferitele forme și efecte ale procesului actual de integrare europeană, prin referirea la modul cum preluarea semestrială a funcției de Președinție a Consiliului UE generează mai multă asumare a obiectivelor europene pentru statele membre care dețin acest rol și implicit mai multă integrare, cu un rol deosebit în ceea ce privește creșterea capacității administrative a statului membru respectiv.

Mai mult decât atât, **apreciem că neofuncționalismul trăiește în prezent o perioadă de revigorare**, după momentul 1990, în condițiile în care, urmare derulării Conferinței privind Viitorul Europei și în contextul agresiunii militare a Rusiei împotriva Ucrainei au fost angajate discuții și analize foarte concrete în scopul continuării demersurilor de extindere a Uniunii la peste 30 de state membre, cu implicații inclusiv asupra unei viitoare reforme a instituțiilor și a politicilor europene. În aceeași măsură, rolul jucat de neofuncționalism și modul său de explicare a proceselor specifice, precum creșterea integrării politice, impactul procesului de spill-over, socializarea elitelor și importanța crescândă a organizațiilor supranaționale, sunt adaptate în cel mai potrivit mod crizelor succesive prin care a trecut Uniunea recent și care au întărit solidaritatea europeană. Pe de altă parte, din perspectiva efectelor generate de deținerea președinției Consiliului asupra aparatului administrativ central al statelor membre, analiza noastră are multe elemente de interes

conexe cu studiile dedicate europenizării, cu accent pe profesionalizarea prin **europenizarea aparatelor birocratice naționale**. Deținerea Președinției Consiliului reprezintă, din această perspectivă, o etapă superioară în procesul de specializare în domeniul vast al afacerilor europene a aparatelor administrative, raportat la etapele de pregătire a aderării la UE și ulterior la necesitatea adaptării, inclusiv la nivelul administrației publice centrale, în primii ani de la obținerea statutului de membru.

În același timp, cercetarea are în vedere inclusiv elemente care țin de sfera managementului organizațional și al sociologiei, analizând modul prin care are loc **transferul de competențe** de la nivel supranațional la nivel național, prin procesul colectiv de **învățare organizațională**, cu efecte pozitive asupra creșterii nivelului de profesionalizare a funcționarilor implicați în acest proiect de ansamblu.

**Ca un element suplimentar de actualitate**, lucrarea face referire și la **crizele succesive din ultimii ani, care au avut un impact semnificativ asupra Uniunii** și la care a fost nevoită să reacționeze și să se adapteze rapid și eficient, iar statele membre să dea dovadă de o solidaritate fără precedent în stabilirea măsurilor de implementat la nivel european, supranațional. Aceste provocări cu un impact semnificativ pentru Uniune au amplificat dezbaterile privind necesitatea modificării tratatelor pentru a facilita viteza de reacție a instituțiilor UE. Din această perspectivă, având în vedere contextul internațional de o complexitate deosebită, tot mai mulți autori subliniază necesitatea ca statul care deține președinția să poată gestiona eficient crizele care pot afecta Uniunea Europeană. În acest demers, în cadrul lucrării sunt avute în vedere unele dintre crizele mai recente și semnificative, diferite prin natura lor, care au avut un impact semnificativ asupra Uniunii (Brexit/ieșirea Marii Britanii și a Irlandei de Nord din UE – unde acțiunile la nivel european în negocierea cu Marea Britanie au debutat în 2017, pandemia de COVID-19 – care a afectat la nivel global de la începutul anului 2020, respectiv agresiunea militară a Rusiei împotriva Ucrainei – care a debutat la începutul anului 2022), urmărind eforturile considerabile ale tuturor instituțiilor UE și ale statelor membre pentru a gestiona în mod adecvat impactul acestora, cu accent pe rolul Consiliului Uniunii și pe sarcinile Președinției Consiliului.

**În ceea ce privește modificările de perspectivă**, analizând posibilul impact al rezultatelor Conferinței privind Viitorul Europei, respectiv solicitările cetățenilor europeni centralizate în cadrul acestui exercițiu extins de dezbateri europeană, lucrarea de față trece în revistă atât elemente de interes din organizarea acestei manifestări de amploare, concluziile sale, reacțiile celor mai

importanți actori – instituțiile UE și statele membre, precum și modul de implicare al Președinției franceze a Consiliului UE în aceste activități. În acest demers, lucrarea face referire inclusiv la relevanța Declarației de la Laeken din 2001, care a generat în premieră utilizarea metodei Convenției, o inovație semnificativă la acel moment atât din punct de vedere al legitimității generate de ampla participare a actorilor relevanți la nivelul Uniunii, cât și prin modificările politico-juridice de substanță pe care le putea genera.

**Referitor la cadrul metodologic utilizat**, cercetarea este structurată în două etape. Analiza debutează cu o **cercetare calitativă**, de tip exploratoriu, ai cărei subiecți sunt diplomații români care au participat la acest proiect amplu, în condițiile în care ministerele de externe (și afaceri europene) sunt în general instituțiile centrale care gestionează acest tip de demers. Această primă etapă a cercetării se concentrează pe percepția diplomaților români care au făcut parte din echipa care a gestionat Președinția română a Consiliului UE privind experiența trăită în perioada demersurilor de pregătire și derulare a Președinției semestriale a Consiliului, pe baza interacțiunii și a transferului de expertiză de la nivelul Consiliului, respectiv al Secretariatului General al Consiliului la nivelul experților implicați din statul membru respectiv. Astfel, studiul de caz de la care începe analiza și pe care se concentrează cercetarea de față îl reprezintă prima Președinție română a Consiliului UE, care s-a derulat în primul semestru al anului 2019, în intervalul 1 ianuarie – 30 iunie 2019, la 12 ani de la aderarea României la Uniunea Europeană (și mai devreme cu șase luni decât era stabilit inițial, ca urmare a ieșirii Marii Britanii și Irlandei de Nord din UE).

Cea **de-a doua etapă a cercetării**, dezvoltată pe baza informațiilor obținute prin analiza interviurilor din prima etapă, constă într-o **analiză cantitativă**, transversală, care oferă informații recente, de interes, fiind concentrată asupra percepției diplomaților din statele membre ce au preluat Președinția Consiliului ulterior României, din al doilea semestru al anului 2019, până la și inclusiv președinția spaniolă a Consiliului, care a deținut mandatul în al doilea semestru al anului 2023.

Rezultatele acestor cercetări sunt completate și întărite prin utilizarea suplimentară a **analizei documentelor**, atât prin documentarea din informațiile oficiale publicate pe site-urile special create de fiecare stat membru pentru gestionarea informațiilor legate de Președinția Consiliului, cât și din alte surse oficiale, de la nivel european – Consiliul UE, Consiliul European, Comisia Europeană, Parlamentul European, cât și de la nivel național – Președinția, Guvernul, Parlamentul, ministerul de externe al statului membru respectiv. Am pornit în acest demers având la bază o documentare aprofundată atât asupra metodologiei necesare, specificului, a avantajelor, precum și a limitelor

cercetărilor calitative, cât și caracteristicile, punctele forte și cele slabe ale cercetărilor cantitative, combinarea celor două metode de cercetare, alături de analiza documentelor având ca obiectiv verificarea unor informații și oferirea de mai multe detalii pentru a contribui la extinderea cunoașterii asupra temei de interes.

În ceea ce privește rezultatele cercetării, acestea au confirmat în mare parte ipotezele cercetării, respectiv faptul că **procesul de pregătire și derulare a Președinției Consiliului UE generează o creștere a integrării la nivelul administrației centrale a statului membru respectiv, interpretat prin creșterea atașamentului față de proiectul european, contribuind inclusiv la creșterea capacității sale administrative.**

Din această perspectivă, conform rezultatelor analizei de față, preluarea acestei funcții și interacțiunea directă/nemijlocită cu instituțiile UE, cu această responsabilitate fără precedent de *honest broker*, generează atât o înțelegere semnificativ mai în profunzime a mecanismului instituțional european, cât și o creștere a expertizei personalului național implicat.

Așadar, **preluarea rotativă a președinției Consiliului UE generează două avantaje majore pentru statele membre: creșterea atașamentului față de proiectul european, precum și profesionalizarea administrației publice centrale prin europenizarea aparatului birocratic național**, ceea ce reprezintă, din această perspectivă, **proba de maturitate a administrației publice centrale**, după cum subliniem în titlul lucrării de față. Din această perspectivă, Președinția Consiliului UE poate fi apreciată că reprezentând în sine un instrument extrem de valoros de specializare a funcționarilor din cadrul unui stat membru, cu efecte pe termen mediu și lung asupra aparatului administrativ/diplomatic al unui stat membru, rezultate care susțin în mod direct importanța deținerii acestui mandat.

De menționat faptul că, printre diplomații care au simțit în mod semnificativ o creștere a atașamentului față de proiectul european, conform propriilor declarații, se numără prioritar cei care anterior preluării de către România a Președinției Consiliului UE lucraseră în alte domenii de activitate decât afacerile europene și care au fost atrași special pentru acest proiect, ceea ce reprezintă un beneficiu colateral important de avut în vedere. Pe de altă parte, inclusiv printre cei care au activat în domeniul afacerilor europene s-au numărat persoane care au declarat că nivelul lor de atașament față de Uniune a crescut post-președinție a Consiliului. Printre motivele menționate de aceștia se află în principal accesul deosebit oferit de această poziție la modul de funcționare al instituțiilor europene, faptul că prin deținerea acestei funcții ajung să simtă că fac



parte din mecanismul instituțional european, înțeleg în mod nemijlocit și își asumă perspectiva respectivei instituții, inclusiv prin înțelegerea în profunzime a complexității sale, precum și a beneficiilor concrete aduse de Uniune.

Din acest punct de vedere, lucrarea își propune generarea **unui ghid de bune practici în acest domeniu**, din perspectiva actorilor implicați în acest proiect de ansamblu, pornind de la exemplul concret al României, aflată pentru prima oară în această calitate, cât și pe baza contribuțiilor celorlalte state care au preluat ulterior Președinția Consiliului.

Pe de altă parte, având în vedere perioada îndepărtată la care se preia în prezent președinția Consiliului (la 13 ani și jumătate distanță, raportat la numărul actual de state membre), inclusiv state membre cu vechime în Uniune trec printr-un proces de specializare a funcționarilor naționali în domeniul afacerilor europene înainte de momentul efectiv al preluării următoarei Președinții, întrucât membri din echipele anterioare pot fi atrași în număr redus, având în vedere specificul activității diplomatice (modificarea periodică a domeniului de activitate sau rotația Centrală-post, inclusiv ulterior ieșirea din activitatea profesională). Suplimentar, în condițiile în care perspectivele extinderii Uniunii au în vedere atât prelungirea perioadei între două mandate ale aceluși stat membru la conducerea Consiliului, precum și situația în care pe viitor noi state membre vor prelua în premieră Președinția Consiliului, lucrarea de față se poate dovedi un material util în procesul de pregătire a preluării acestui mandat.

În ceea ce privește evoluțiile aduse în urma derulării și rezultatelor Conferinței privind Viitorul Europei, în contextul presiunilor generate de efectele războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei, realitatea a demonstrat că acest exercițiu relevant de implicare a cetățenilor europeni în stabilirea priorităților la nivelul Uniunii nu a avut urmări imediate și de amploare. Pe fondul pozițiilor diferite la nivelul statelor membre, precum și al reacțiilor mai nuanțate ale unor instituții UE s-a remarcat o anumită stagnare în realizarea unor evoluții concrete și de substanță în ceea ce privește posibile modificări la nivelul unor politici sau a structurii instituțiilor europene. Astfel, în condițiile în care Consiliul a evaluat la momentul finalizării Conferinței privind Viitorul Europei că 95% din solicitările cetățenilor europeni rezultate în urma lucrărilor Conferinței pot fi realizate în limitele actuale ale tratatelor, Comisia Europeană a considerat necesară inițierea unor reforme interne care să aibă loc în paralel cu demersurile de extindere ale UE, cu accent pe utilizarea întregului potențial al Tratatului de la Lisabona, Consiliul European a fost rezervat și a tratat foarte discret acest subiect în acest interval, iar statele membre au încă poziții divergente, Parlamentul

European este singura instituție europeană care a insistat în mod vocal pentru demararea unei Convenții pentru modificarea tratatelor.

Din această privință, analizând perspectivele privind posibilele modificări ale atribuțiilor Consiliului și implicit ale Președințiilor viitoare ale Consiliului (cu accent pe eforturile în direcția solicitată de cetățenii europeni pentru îmbunătățirea eficacității procesului decizional european), acestea par să fie încă îndepărtate, iar o posibilă reformă a Tratatului de la Lisabona este în continuare privită cu reticență. Interpretând aceste rezultate în cheie neofuncționalistă, este de punctat faptul că dezbateră pe acest subiect a rămas pe durata anilor 2023 și 2024 la nivelul elitelor administrative europene, respectiv al instituțiilor europene, vizibilitatea și informațiile transmise la nivelul publicului general din statele membre fiind în continuare reduse.

În aceeași măsură, este important de avut în vedere rezultatele alegerilor europarlamentare din vara anului 2024, motiv pentru care cel mai probabil va mai dura până la momentul în care o serie de modificări concrete vor avea loc. Acest lucru este susținut inclusiv prin intervalele de timp la care se face referire în Comunicarea Comisiei Europene din martie 2024 privind continuarea unor evaluări în profunzime ale politicilor europene, care urmează să aibă loc la începutul anului 2025. Pe de altă parte, având în vedere promovarea la nivel oficial european, în cursul anului 2023 și ulterior, a anului 2030 ca termen aproximativ pentru o posibilă continuare a extinderii, inclusiv în contextul actual al agresiunii militare a Rusiei împotriva Ucrainei, există o presiune pentru realizarea unor modificări de substanță la nivelul structurii instituționale și a politicilor UE până la finalul ciclului instituțional 2024-2029, în scopul adaptării pentru o Uniune viitoare lărgită.

Durata de timp și forma în care aceste demersuri vor avea loc pot să ia însă o formă mai concretă abia începând cu anul 2025, când noua configurație instituțională europeană va fi organizată și deplin funcțională.