

**LBRIS**

We know  
books

**ANA-CRISTINA TUDOR**

**PREȘEDINȚIA CONSILIULUI UE —  
TESTUL DE MATURITATE  
AL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE  
A UNUI STAT MEMBRU**

**t...**

**TRITONIC**

Tritonic Books

București | 2025

Ana-Cristina Tudor  
**Președinția Consiliului UE – testul de maturitate al administrației publice  
centrale a unui stat membru**

Copyright © Ana-Cristina Tudor  
Copyright © TRITONIC 2025 pentru ediția prezentă.  
Toate drepturile rezervate, inclusiv dreptul de a reproduce fragmente din carte.

TRITONIC  
Str. Coacăzilor nr. 5, București  
e-mail: editura@tritonnic.ro  
www.tritonnic.ro

Tritonic București apare la poziția 18 în lista cu Edituri de prestigiu  
recunoscut în domeniul științelor sociale (lista A2) (CNATDCU):  
[http://www.cnatdcu.ro/wp-content/uploads/2011/11/A2\\_Panel41.xls](http://www.cnatdcu.ro/wp-content/uploads/2011/11/A2_Panel41.xls)

Colecția UE este coordonată de prof. univ. dr. Iordan Gheorghe Bărbulescu.

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**TUDOR, ANA-CRISTINA**

**Președinția Consiliului UE : testul de maturitate al administrației  
publice centrale a unui stat membru / Ana-Cristina Tudor. - București :**

Tritonic Books, 2025

Conține bibliografie

ISBN 978-606-749-820-2

341.217

Coperta: Alexandra Bardan  
DTP: Ioan Dorel Radu  
Editor: Rebeca Cojocaru  
Comanda nr. UE01/2025  
Bun de tipar: Aprilie 2025  
Tipărit în România

Orice reproducere, totală sau parțială, a acestei lucrări, fără acordul scris al  
editorului, este strict interzisă și se pedepsește conform Legii dreptului de autor.

## CUPRINS

<b>Argument</b> .....	11
<b>Lista abrevierilor</b> .....	13
<b>Rezumat</b> .....	15
<b>1. Introducere</b> .....	18
<b>2. Consiliul UE – „inima instituțională a  procesului decizional” – abordare teoretică</b> .....	27
2.1. Reducerea rolului statelor membre la cârma Consiliului, urmare Tratatului de la Lisabona .....	31
2.2. Multiplele fațete ale Consiliului UE .....	35
2.3. Influența organismelor preparatoare din cadrul Consiliului .....	38
2.4. În ce măsură poate impune agenda statul care deține președinția Consiliului UE? .....	41
2.5. Un aparat administrativ performant – esențial pentru o Președinție de succes a Consiliului UE .....	44
2.6. Secretariatul General al Consiliului, „mașinăria” care sprijină statele membre la cârma Consiliului UE .....	49
2.7. Managementul crizelor, o necesitate curentă a Președințiilor actuale ale Consiliului .....	51
2.8. Analiza efectelor supranaționale ale Președinției Consiliului UE asupra statelor membre prin prisma modelului neofuncționalist .....	54

2.8.1. Elemente de interes pentru cercetare .....	55	2.10.6.1. Declarația de la Laeken – punct de plecare pentru Tratatul de la Lisabona .....	155
2.8.1.1. Integrarea politică .....	61	2.10.6.2. Convenția, instrumentul pentru dezbateri privind viitorul UE .....	158
2.8.1.2. Procesul de spill-over .....	66	2.10.6.3. Organizarea și rezultatele Convenției privind Viitorul Europei .....	161
2.8.1.3. Rolul elitelor .....	71	2.10.7. Ce perspective poate genera Conferința privind Viitorul Uniunii? .....	164
2.8.1.4. Importanța instituțiilor supranaționale .....	73		
2.8.2. Ce se repropoază cel mai des neofuncționalismului .....	76		
2.8.3. Cum se aplică conceptele neofuncționalismului la Președinția Consiliului UE? .....	80		
2.8.4.2. Efectul de profesionalizare a elitei administrative din perspectiva studiilor dedicate europeanizării .....	88		
2.9. Crize recente prin care a trecut Uniunea și rolul Președinției Consiliului UE prin prisma teoriei neofuncționaliste .....	93	<b>3. Metodologia de cercetare – de la analiza documentelor la interviu și chestionar .....</b>	<b>168</b>
2.9.1. Brexit – catalizator pentru solidaritatea europeană .....	94	3.1. Trăsături ale cercetării de tip calitativ și relevanța utilizării sale .....	175
2.9.2. O pandemie care a sprijinit dezvoltarea unei „Uniuni a sănătății” .....	99	3.2. Interviul semistructurat și utilitatea sa în etapa de explorare .....	178
2.9.3. Agresiunea militară a Rusiei împotriva Ucrainei – reafirmarea importanței proiectului european ca un proiect pentru pace .....	106	3.3. Cercetarea cantitativă pe bază de chestionar – avantaje și limite .....	182
2.9.4. Ce lecții putem învăța din reacțiile statelor aflate la cârma Consiliului la cele mai recente crize? .....	111	3.4. Președinția semestrială a Consiliului și efectele sale privind integrarea politică și consolidarea aparatului administrativ central – ipoteze de lucru .....	184
2.10. Conferința privind Viitorul Europei – o promisiune de mai multă incluziune pentru cetățenii UE .....	114	<b>4. Analiza Președinției române a Consiliului Uniunii Europene pe baza documentelor oficiale .....</b>	<b>187</b>
2.10.1. Liniile directoare, organizarea și derularea Conferinței ..	117	4.1. Prioritățile Președinției române a Consiliului UE .....	192
2.10.2. Rolul instituțiilor UE în organizarea Conferinței .....	121	4.2. Comunicarea publică a Președinției române a Consiliului – accent pe dialogul cu societatea civilă .....	196
2.10.3. Principalele rezultate ale Conferinței privind Viitorul Europei .....	123	4.3. Rolul de suport al Secretariatului General al Consiliului .....	200
2.10.4. Implicarea președinției franceze a Consiliului UE .....	131	4.4. Evaluarea primei Președinții române a Consiliului UE ..	203
2.10.4.1. Propunerea Franței pentru viitorul Uniunii .....	132	4.5. Președinția rotativă a Consiliului UE – un test pentru diplomația de la București, conform rezultatelor cercetării .....	206
2.10.4.2. De la Sorbona la Strasbourg – ambițiile Franței de a coordona procesul de reformare al Uniunii .....	135	4.6. Ce schimbări a produs primul mandat al României la președinția Consiliului UE .....	247
2.10.5. Pozițiile instituțiilor europene și ale statelor membre ..	140	4.7. Președinția Consiliului UE, o provocare pentru toate statele membre, conform documentelor oficiale .....	252
2.10.5.1. Cum vede Bruxellesul viitorul Europei .....	141		
2.10.5.2. Viitorul Uniunii, subiect de divergență între statele UE .....	150		
2.10.6. De la Laeken la Strasbourg – 20 de ani de la inițierea metodei Convenției .....	154		

4.7.1. Președinția Consiliului Uniunii din perspectiva diplomaților din alte state membre UE, conform rezultatelor cercetării .....	260
4.7.2. Cum percep diplomații străini preluarea președinției rotative a Consiliului .....	264
<b>5. Concluzii și direcții viitoare de acțiune .....</b>	<b>277</b>
<b>Bibliografie.....</b>	<b>287</b>

### *Mulțumiri*

*Oricât de mult ar fi proiectul și alegerea mea, finalitatea și publicarea acestei lucrări nu este meritul meu. Trecând de la un capăt la altul prin acest proces, am înțeles acum mai mult ca oricând că orice demers de asemenea amploare nu este doar rezultatul muncii tale, este și rezultatul sprijinului de care ai parte – înțelegerea, susținerea emoțională, răbdarea, recomandările și timpul acordat de familie, prieteni, colegi, de toți cei apropiați. Căroră le sunt extrem de recunoscătoare.*

care participă la acest proiect, în acest caz angajații ministerelor de externe. În mod particular, rezultatele cercetării noastre au pus în lumină o creștere semnificativă a nivelului de integrare politică, exprimat în creșterea atașamentului față de proiectul european, pentru personalul suplimentar selectat special și pregătit pentru a participa la acest proiect de amploare, ceea ce reprezintă un beneficiu colateral valoros. Așadar, **două elemente extrem de importante care rezultă din procesul de pregătire și preluare a președinției Consiliului UE constă în profesionalizarea și europeanizarea aparatului administrativ central al unui stat membru UE.**

Pe baza elementelor rezultate în urma prezentei analize, apreciem că efecte precum creșterea nivelului de integrare politică, respectiv atașament față de proiectul european al elitelor administrative din statele membre, precum și consolidarea aparatelor administrative centrale, reprezintă argumente importante pentru a susține continuarea practicii președinției rotative a Consiliului.

De asemenea, referitor la valoarea acestei lucrări, în condițiile revitalizării la nivel european a discuțiilor privind o posibilă viitoare extindere a Uniunii, în contextul actual al agresiunii militare a Rusiei împotriva Ucrainei și a deschiderii negocierilor de aderare la UE cu Ucraina și Republica Moldova în decembrie 2023, este de avut în vedere faptul că, în condițiile unor viitoare posibile extinderi ale Uniunii, acest lucru va avea impact inclusiv asupra extinderii intervalului de timp în care se va prelua președinția Consiliului de către statele membre, ceea ce va necesita o expertiză reînnoită, iar materiale precum cel de față aduc informații utile pentru specialiștii în domeniu.

## 2.

### **CONSILIUL UE - „INIMA INSTITUȚIONALĂ A PROCESULUI DECIZIONAL” - ABORDARE TEORETICĂ**

BIBLIOGRAFIA REFERITOARE LA studiul funcționării Uniunii și a instituțiilor sale abundă de lucrări care prezintă în detaliu, la nivel teoretic, ce reprezintă, care sunt atribuțiile și cum se desfășoară Președinția rotativă a Consiliului UE. În mod practic însă, există puține resurse din care să descoperim cum se pregătește și se derulează în mod concret o astfel de președinție.

În ceea ce privește evoluția instituțiilor europene, relevant pentru analiza noastră este momentul în care s-a ajuns la înființarea unei Comisii și a unui Consiliu unic al Comunităților Europene, prin tratatul de fuziune de la Bruxelles din 1967 (Journal Officiel des Communautés Européennes, 1967). Din acest punct de vedere, în aprecierea lui Jordan Bărbulescu, acest proces de unificare a Consiliilor nu a fost unul dificil, în condițiile în care „cele trei Consilii aveau deja dezvoltate servicii administrative și organisme auxiliare comune (Secretariatul General al Consiliului)” (Bărbulescu, 2008, p. 171).

În ceea ce privește complexitatea relațiilor din cadrul acestei instituții, Jeffrey Lewis prezintă Consiliul ca fiind „inima instituțională a procesului decizional în UE” (2010, p.142). Autorul apreciază că această instituție este un organ complex, care depășește ca mod de lucru agregarea funcționarilor

naționali din fiecare stat membru, având un mod de acțiune colectiv, un tip special de solidaritate de corp, în condițiile în care „mulți dezvoltă un simț comun al responsabilității că munca Consiliului ar trebui să avanseze și că rezultatele legislative ale Consiliului (chiar dacă într-un singur domeniu de politică specializat) ar trebui să fie un succes” (Lewis, 2010, p.145).

La rândul său, Helen Wallace descrie Consiliul ca pe un „cameleon instituțional” și face referire la cinci imagini și roluri diferite ale Consiliului: ca partener al Comisiei Europene; ca un club din care fac parte guvernele statelor membre; ca spațiu unde se desfășoară negocieri intense pentru influență între guverne și alți actori politici; ca o arenă pentru guvernarea „în rețea” și ca un consorțiu pentru dezvoltarea colaborării „transguvernamentale” (Wallace, 2002, pp. 325–327).

În ceea ce privește durata mandatului președinției rotative a Consiliului UE, în forma inițială a Consiliului de Miniștri din Tratatul de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului, perioada unui mandat era de trei luni, în conformitate cu ordinea alfabetică a statelor membre (Journal Officiel des Communautés Européennes, 1951). Ulterior, însă, după cum menționa și Sauron (2010, pp. 212–213), experiența a demonstrat că durata trimestrială a mandatului nu îi permite Președinției să își exercite în mod util funcția, astfel că Tratatul de la Roma a prelungit mandatul la șase luni (Journal Officiel des Communautés Européennes, 1957). În continuare, însă, critica exprimată cel mai des în legătură cu durata derulării Președinției Consiliului UE este legată de imposibilitatea de a construi ceva durabil în acest interval, cu aprecierea că din acest motiv este afectată eficacitatea procedurii instituționale (Kollman, 2003, pp. 52–53).

De altfel, Kollman aprecia încă din 2003 faptul că o președinție rotativă și-ar putea înceta activitatea după momentul lărgirii Uniunii la peste 20 de state membre, inclusiv din

cauza modificării permanente a agendei de priorități, care ar face ca procedura „să nu mai fie sustenabilă și poate ar trebui să devină o curiozitate istorică și să înceteze să mai existe” (Kollman, 2003, p. 53). Printre motivele suplimentare, Kollman făcea o diferențiere între statele noi care au aderat la Uniune și care erau mai sărace și cu o experiență mai redusă în ceea ce privește sistemul democratic și statele mari cu experiență, care ar fi fost îngrijorate și interesate astfel să nu mai susțină practica președinției rotative, inclusiv din motivul rotației președinției la intervale tot mai extinse (Kollman, 2003, p.71). În ultimii 20 de ani evaluările autorului nu s-au concretizat, ceea ce susține ideile promovate de altă categorie de cercetători, care apreciază în mod special rolul și contribuția la cârma Consiliului a statelor mai mici și care au aderat mai recent la Uniunea Europeană.

Adăugăm aici un element suplimentar care a avut un impact semnificativ asupra rolului Consiliului UE, respectiv organizarea și formalizarea Consiliului European, care reunește șefii de stat sau de guvern ai statelor membre, inițiativă dezvoltată pe durata Președinției daneze a Consiliului din 1973<sup>2</sup>. Consiliul European a fost ulterior operaționalizat în decembrie 1974 la summitul de la Paris (Bulletin of the European Communities, 1974), iar prima sa reuniune a fost organizată în 1975 la Dublin.<sup>3</sup>

Așadar, Consiliul UE reprezintă un actor complex în cadrul arhitecturii Uniunii, care și-a modificat în timp structura și importanța, cu un caracter unic, atât de instituție supranațională, cât și de cadru de reprezentare a intereselor

<sup>2</sup> Informații despre summitul de la Copenhaga din 1973 disponibile aici: <https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=1KGyQ1tKfIpNjBQwQh6cwgC2yLn7BJMymvTrDq5s2rD3JYR9RfGGQ!243197488?docId=203013&cardId=203013>.

<sup>3</sup> Detalii se regăsesc în Nota privind reuniunea șefilor de Guvern la Dublin în 10 și 11 martie 1975, publicată la 14 martie 1975, disponibilă aici: [https://www.consilium.europa.eu/media/20440/1975\\_march\\_dublin\\_eng.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/20440/1975_march_dublin_eng.pdf).

statelor membre și care generează efecte deosebite de socializare a funcționarilor naționali care participă în diferitele formate ale Consiliului.

În ceea ce privește modul de organizare și de lucru al Consiliului, elementele pe care le-am avut în vedere și la care facem referire mai jos sunt: dualitatea președinției Consiliului UE în ceea ce privește rolul său (național versus comunitar/european), natura informală a negocierilor din cadrul Consiliului și relevanța lor pentru generarea unei „culturi a compromisului”, capacitatea efectivă de stabilire a agendei (promovarea deopotrivă a priorităților europene și a celor naționale), importanța capacității administrative a statului care preia președinția Consiliului, inclusiv în ceea ce privește modul de lucru în cadrul trio-ului, rolul Președinției Consiliului UE ca facilitator/garant al echilibrului de putere între statele membre 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, precum și creșterea rolului Secretariatului General al Consiliului în raport cu celelalte state membre și cu țara care deține Președinția Consiliului.

Un accent deosebit se pune și pe momentul preluării pentru prima dată de către un stat membru al acestui rol, care are o relevanță unică, inclusiv din perspectiva demonstrării performanței aparatului administrativ al țării respective în raport cu instituțiile UE, precum și în relația cu funcționarii publici din celelalte state membre.

De asemenea, având în vedere contextul internațional tot mai complex și succesiunea de evenimente de amploare care și-au pus amprenta asupra modului de funcționare al Uniunii, numeroși autori fac referire la necesitatea ca statul care deține președinția să se poată adapta crizelor care pot afecta Uniunea Europeană, eficiența unei președinții fiind

evaluată și în funcție de modul și capacitatea de gestiune a acestor evenimente de impact.

## **2.1. Reducerea rolului statelor membre la cârma Consiliului, urmare Tratatului de la Lisabona**

Tratatul de la Lisabona reprezintă cea mai ambițioasă revizuire a tratatelor fondatoare de la crearea Comunităților Europene (Luzarraga și Llorente, 2011, p.39). Ideea centrală aflată la baza modificărilor aduse urmărește îmbunătățirea calității democratice a funcționării Uniunii și garantarea capacității sale de acțiune și decizie (Luzarraga și Llorente, 2011, p. 50), având în vedere procesul de extindere care urma să se realizeze la scară mult mai extinsă în perioada următoare (cu cel mai mare număr de state care aderă la Uniune, respectiv zece state din 2004 și extinderile ulterioare, prin România și Bulgaria în 2007, iar Croația în 2013), urmărind să mențină principiile de egalitate și reprezentativitate ale statelor membre.

Din acest punct de vedere, după cum subliniază și Iordan Bărbulescu, tratatul este adoptat într-un context special, „ca răspuns al Uniunii la o dublă provocare și necesitate: democratizarea sistemului decizional european prin întărirea dimensiunii sale participative și a transparenței; adaptarea sistemului instituțional (...) la un număr tot mai mare de membri, garantându-se în același timp eficacitatea sa” (Bărbulescu, 2015, p.560).

Întrucât Tratatul de la Lisabona a introdus noutăți privind funcțiile și modul de exercitare a Președinției Consiliului UE, referirea la aceste evoluții reprezintă o necesitate pentru a înțelege cum decurge în prezent un astfel de mandat, când numărul statelor membre este de mai bine de patru ori mai mare decât la momentul creării proiectului european, iar asigurarea unei continuități de program și a unor abilități de

preluare și gestionare instituționale a Președinției de către fiecare stat membru sunt absolut necesare.

Conform aprecierii lui Jordan Bărbulescu, „reforma Consiliului trebuia realizată prin prisma importanței factorului demografic într-o Europă care se caracteriza printr-o „minoritate majoritară”...” (Bărbulescu, 2015, p. 296). Din această perspectivă, Tratatul de la Lisabona reușește să simplifice și astfel să crească eficacitatea procesului decizional la nivelul Uniunii Europene, inclusiv prin îmbunătățirea dialogului interinstituțional (Bărbulescu, 2008, p. 99, Bărbulescu, 2015, p. 560).

Așadar, o modificare importantă, care a avut ca obiectiv reducerea impactul schimbării periodice a președințiilor, este **introducerea programului de trio** – un program comun generat de trei state care vor prelua consecutiv Președinția Consiliului pe o durată de 18 luni, pentru a crește continuitatea și eficiența obiectivelor asumate la nivel european (Luzarraga și Llorente, 2011, p. 164; Bărbulescu, 2015, p. 563). În condițiile în care președinția rotativă are avantajul de a aduce periodic în atenția Uniunii preocupările fiecărui stat membru, în același timp acest lucru generează dezavantajul eventualei lipse de coerență, determinată de schimbarea la fiecare șase luni a președinției. Tocmai pentru a diminua acest risc a fost instituită practica „Programelor comune” pentru 3–6 președinții, programe ce reunesc cele mai importante teme ale respectivelor președinții, care trebuie urmărite în tot acest interval (Bărbulescu, 2008, p.237). Instaurarea programelor de trio obligă cele trei state la negocierea și alegerea unor subiecte cu caracter mai general de promovat la nivel politic, ceea ce permite o marjă mai mică de cuprindere subiectelor naționale și mai mult celor europene, supranaționale.

În evaluarea lui Pasarin, introducerea programelor de trio a generat o abordare mai armonioasă și în același timp, acest tip de colectivizare a activităților de planificare a generat și un

consens mai mare, reducând marja de manevră pe care o au statele membre, accentul prioritar fiind pus astfel pe interesul colectiv și pe o dinamică de cooperare (Pasarin, 2011, p.41). În aceeași măsură, Pasarin subliniază faptul că, pentru a asigura buna funcționare a procesului decizional european, statul care urmează să preia Președinția Consiliului va continua să urmărească dosarele prioritare moștenite de la președințiile anterioare (Pasarin, 2011, p.38).

Așadar, accentul privind rolul formatului de trio este pus pe **continuitate, consistență și diversitate**, prin accentuarea cooperării între respectivele state membre participante (Batory și Puetter, 2013, p.96).

În ceea ce privește efectele pozitive generate de introducerea programelor de trio, suplimentar față de continuitatea agendei, Gruisen menționează efectul activității în trio de a reduce durata negocierilor prin capacitatea de a depăși diversitățile de opinie și implicit de a evita eventuale conflicte politice (Gruisen, 2019, p 15).

Un alt element adus de Tratatul de la Lisabona, cu impact asupra rolului și influenței statului aflat la Președinția Consiliului UE, este **oficializarea Consiliului European ca actor instituțional al UE**<sup>4</sup>. După cum afirma și Jordan Bărbulescu, această funcție reduce atribuțiile statelor la nivelul Președinției Consiliului (2015, p. 562), în timp ce rolul tot mai important al Consiliului European modifică semnificativ dinamica instituțională la nivelul arhitecturii UE (Fabbrini și Puetter, 2016, p.490).

În ceea ce privește forma inițială de apariție și desfășurare a lucrărilor Consiliului European, conform lui De Schoutheete și Wallace, pentru a avea forță politică, ideea inițială a fost ca modul de organizare a reuniunilor sale să fie diferite de cele ale Consiliului, cu o componență și reguli de organizare diferite

<sup>4</sup> Conform art.15 din TUE.