



CONSILIUL LEGISLATIV

Directorat General al Senatului

Cp. 256 29.5.2026

370. 8.06.2026

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind protecția
întreprinderilor publice românești împotriva preluărilor ostile
și pentru asigurarea continuității lor**

Analizând propunerea legislativă privind protecția întreprinderilor publice românești împotriva preluărilor ostile și pentru asigurarea continuității lor (b256/28.04.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/2069/04.05.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D421/05.05.2026,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare instituirea unor măsuri împotriva preluărilor ostile a întreprinderilor publice definite la art. 2 pct. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 111/2016, cu modificările și completările ulterioare, precum și a instituțiilor de credit și societăților de asigurare la care statul deține controlul.

Raportat la obiectul de reglementare al prezentei propuneri legislative, ar fi fost necesară solicitarea avizului Consiliului Suprem de Apărare a Țării.

2. Propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Menționăm că, la data de 27.05.2026, a fost adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, **Legea privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică (PL-x nr. 376/2026)**¹, prin care se interzice, **până la 31 decembrie 2027**, înstrăinarea acțiunilor deținute de stat la companiile și societățile naționale, la instituții de credit, precum și la orice altă societate la care statul are calitatea de acționar, indiferent de cota de capital social deținută.

5. Referitor la **Expunerea de motive**, subliniem că aceasta conține doar considerații având caracter general privind soluțiile legislative preconizate, fiind **insuficient argumentată și nu respectă prevederile art. 31** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit normelor de tehnică legislativă menționate *supra*, instrumentul de prezentare și motivare trebuie să prezinte cerințele care reclamă intervenția normativă – cu referire specială la **insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare**, finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi – precum și impactul socioeconomic, impactul financiar asupra bugetului general consolidat, **impactul asupra sistemului juridic, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri**, precum și măsurile de implementare, respectiv modificările instituționale pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

De asemenea, **instrumentul de prezentare și motivare** ar fi trebuit să justifice restricțiile preconizate prin prezenta propunere în ceea ce privește **libera circulație a capitalurilor**, prin prisma art. 64 referitor la mișcările de capital în raport cu țările terțe și art. 65 din TFUE care prevede singurele restricții justificate cu privire la circulația capitalurilor în general, inclusiv în cadrul Uniunii, și anume: (a) măsuri de prevenire a încălcării legislației naționale (în special în domeniul fiscal și al supravegherii prudențiale a serviciilor financiare); (b) proceduri de declarare a mișcărilor de capital în scopuri administrative și statistice; și (c) **măsuri justificate în temeiul ordinii publice sau al securității publice**".

¹ https://www.cdep.ro/ords/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=23254

Precizăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 682/2012, „*Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]*”. Totodată, sunt aplicabile și considerentele statuate prin Decizia Curții Constituționale nr. 139/2019².

6. Menționăm că, potrivit prevederilor art. 7 alin. (3¹) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*Propunerile legislative, proiectele de legi și celelalte proiecte de acte normative vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului*”.

Precizăm că evaluarea preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului reprezintă un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative, în vederea, atât a evaluării impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și a evaluării impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează.

Pentru ca propunerea legislativă să nu fie susceptibilă a afecta principiile stabilite la art. 45 și la art. 135 din Constituția României, și anume **libertatea economică**, precum și cerința constituțională referitoare la obligația statului de a asigura **libertatea comerțului și protecția concurenței loiale**, ar fi trebuit ca **instrumentul de prezentare și motivare** să se raporteze la **excepțiile prevăzute de art. 53 din Constituție în ceea ce privește restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți**. Precizăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale³, pentru ca restrângerea să poată fi justificată, trebuie întrunite, în mod cumulativ, cerințele expres prevăzute de art. 53 din Constituție, și anume:

- **să fie prevăzută prin lege;**
- **să se impună restrângerea sa;**
- **restrângerea să se circumscrie motivelor expres prevăzute de textul constituțional**, respectiv pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a

² „Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale”.

³ A se vedea Decizia nr. 244 din 6 aprilie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 529 din 6 iulie 2017, paragrafele 50 și 51.

libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav; să fie necesară într-o societate democratică; să fie proporțională cu situația care a determinat-o;

- **să fie aplicată în mod nediscriminatoriu;**

- **să nu aducă atingere existenței dreptului sau a libertății.**

Din perspectiva respectării dispozițiilor art. 45 din Constituția României și a art. 16⁴ din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (2012/C 326/02), o asemenea ingerință în libertatea de a desfășura o activitate economică ar putea fi considerată **admisibilă dacă este proporțională, nediscriminatorie și suficient de clară**. Problema centrală nu pare să fie existența în sine a unei limitări, ci finețea calibrării ei.

Libertatea de a desfășura o activitate comercială, recunoscută de **art. 16 din Cartă**, nu are caracter absolut, fiind supusă testului din **art. 52 alin. (1)⁵ din Cartă privind limitările prevăzute de lege și proporționale cu obiective de interes general**.

Opinăm că ar fi fost necesară și efectuarea **studiului de impact** prevăzut la art. 30 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Menționăm că, potrivit art. 33 alin. (2) teza a II-a din legea antetreferită *„Pentru propunerile legislative inițiate de deputați sau de senatori, studiile de impact se întocmesc prin grija ministerelor de resort, la solicitarea comisiilor parlamentare”*.

7. Așa cum se va arăta *infra*, semnalăm că, prin modul în care este redactată, propunerea nu respectă prevederile art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră *„Proiectul de act normativ trebuie să instituie **reguli necesare, suficiente și posibile** care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”*.

De asemenea, propunerea nu se conformează prevederilor cuprinse în aceeași lege la art. 8 alin. (4) teza I – *„Textul legislativ trebuie să fie formulat **clar, fluent și inteligibil**, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”* – și la art. 36

⁴ „Libertatea de a desfășura o activitate comercială este recunoscută în conformitate cu dreptul Uniunii și cu legislațiile și practicile naționale”.

⁵ „(1) Orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin prezenta cartă trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți. Prin **respectarea principiului proporționalității**, pot fi impuse **restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți”**.

alin. (1) – „*Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc (...)*”.

Referitor la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri, statuând că „*una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează **calitatea actelor normative***”, orice act normativ trebuind „*să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se **previzibilitatea**, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie **suficient de clar și precis** pentru a putea fi aplicat*” și că „*respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil **criteriu de constituționalitate** prin prisma aplicării **art. 1 alin. (5) din Constituție***”.

8. Din punct de vedere al unificării și sistematizării legislației, semnalăm că obiectul de reglementare al prezentei propuneri legislative nu respectă dispozițiile art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră „*Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care: a) **proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune***”.

Totodată, sunt încălcate și prevederile art. 14 alin. (1) din același act normativ, potrivit căruia „*(1) **Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ***”.

Analizând conținutul propunerii legislative, semnalăm că se preconizează a se institui reguli care sunt **în discordanță cu legislația existentă în ceea ce privește protecția întreprinderilor publice împotriva preluărilor ostile**.

Astfel, aducem în atenție că obiectul vizat de prezenta propunere **cunoaște deja reglementare**, prin:

a) **Regulamentul (UE) 2019/452 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 martie 2019 de stabilire a unui cadru pentru examinarea investițiilor străine directe în Uniune**; acesta stabilește un mecanism de examinare de către statele membre a investițiilor străine directe în Uniune din motive ce țin de securitatea sau ordinea publică, precum și un mecanism de cooperare atât între statele membre, cât și între statele membre și Comisie, în ceea ce privește investițiile străine directe de natură să afecteze securitatea sau ordinea publică.

Regulamentul prevede inclusiv posibilitatea emiterii de către Comisie de avize referitoare la astfel de investiții;

b) **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 46/2022 privind măsurile de punere în aplicare a Regulamentului (UE) 2019/452 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 martie 2019 de stabilire a unui cadru pentru examinarea investițiilor străine directe în Uniune, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 164/2023, cu modificările și completările ulterioare.**

9. În ceea ce privește soluțiile avansate de inițiatori, ne pronunțăm în special asupra următoarelor aspecte:

9.1. Textul propunerii se referă la „**un terț**” ca fiind cel care preia în mod ostil întreprinderile respective, fără să-i stabilească semnificația.

Echivalentul acestuia în cadrul Regulamentului (UE) 2019/452 este un „*investitor străin*” definit ca „**o persoană fizică dintr-o țară terță sau o întreprindere dintr-o țară terță** care intenționează să realizeze sau a realizat o investiție străină directă;”.

Pe de altă parte, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 46/2022 extinde prevederile Regulamentului sus-menționat și asupra investitorilor din Uniunea Europeană. Astfel, potrivit art. 2 lit. a) din acest act normativ, expresia „*investitor străin*” are următoarea semnificație:

„1. persoană fizică, care nu este cetățean al unui stat membru al Uniunii Europene sau care are multiple cetățenii, iar una dintre acestea este o cetățenie a unui stat care nu este membru al Uniunii Europene, care a realizat sau intenționează să realizeze o investiție străină directă în România;

2. persoană juridică, al cărei sediu social nu se află într-un stat membru al Uniunii Europene, care a realizat sau intenționează să realizeze o investiție străină directă în România;

3. persoană juridică, al cărei sediu social se află într-un stat membru al Uniunii Europene, care a realizat sau intenționează să realizeze o investiție străină directă în România, în care este exercitat în mod direct sau indirect controlul de către: o persoană fizică ce nu este cetățean al unui stat membru al Uniunii Europene, o persoană juridică al cărei sediu social nu se află într-un stat membru al Uniunii Europene sau o altă entitate juridică, fără personalitate juridică, organizată în temeiul legilor unui stat care nu este membru al Uniunii Europene;”.

Din dispozițiile legale citate anterior se poate constata cu ușurință că expresia „**un terț**”, utilizată în cadrul propunerii legislative, ar putea avea multiple semnificații, ceea ce afectează la nivel conceptual claritatea și predictibilitatea reglementării preconizate;

9.2. În cadrul propunerii legislative, se intenționează reglementarea inclusiv a modalității transferului de active aparținând „**fostelor întreprinderi publice, între timp privatizate**”, caz în care dreptul de preempțiune al statului, prevăzut la art. 3 alin. (2), nu poate fi fundamentat pe o **fostă calitate a statului** de proprietar al activelor sau de acționar unic/majoritar/care deține controlul;

9.3. Împrumuturile guvernamentale sau facilitățile de garantare a unor împrumuturi pe care titularul întreprinderii le poate obține în caz de refuz al acordului de transfer, așa cum se propune în cadrul art. 8 alin. (3), **în absența prevederii unui mecanism de redresare a întreprinderii care înregistrează pierderi**, este de natură a încuraja lipsa de productivitate, o asemenea măsură nefiind sustenabilă, mai ales în contextul economic actual.

Mai mult decât atât, propunerea nu stabilește care sunt facilitățile de garantare a împrumuturilor, în condițiile în care nu prevede nici adoptarea de Norme metodologice de aplicare a prevederilor sale.

*

* *

Ținând seama de cele de mai sus, reglementarea preconizată nu poate fi promovată în forma propusă.

PREȘEDINTE
Florin URDACHE



București
Nr. 523/28.05.2026