



CONSILIUL LEGISLATIV

Dispoziții 11.05.2026

B. 300 11 iunie 2026

405 22.06.2026

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind completarea
Legii nr. 411/2004 privind fondurile de pensii administrate privat**

Analizând **propunerea legislativă privind completarea Legii nr. 411/2004 privind fondurile de pensii administrate privat** (b300/13.05.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/2345/18.05.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D464/19.05.2026,

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 completarea Legii nr. 411/2004 privind fondurile de pensii administrate privat, cu modificările și completările ulterioare, în vederea *„introducerii unei permisiuni explicite și delimitate pentru fondurile de pensii în valori mobiliare emise de societăți care desfășoară activități în domeniul apărării, securității și industriei de armament convențional, inclusiv activități cu dublă utilizare (dual-use), cu respectarea regulilor prudențiale și a limitelor de diversificare prevăzute de legislația națională”*, astfel cum se prevede în **Expunerea de motive**.

Potrivit aceluiași **instrument de prezentare și motivare**, *„prezenta propunere legislativă urmărește modernizarea și clarificarea cadrului legal, alinierea la orientările strategice naționale și europene,*

precum și asigurarea unei aplicări proporționale și predictibile a regulilor prudențiale, inclusiv prin delimitări tehnice bazate pe CAEN, pentru a permite fondurilor de pensii să investească în companii listate din România care activează în domeniul militar sau conex, în condiții de transparență, prudență și conformitate”.

2. Prin obiectul de reglementare, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, iar în aplicarea dispozițiilor 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. Semnalăm că **Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare, prevăzută la art. 30 și 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și nu prezintă în mod sistematizat și clar motivul emiterii actului normativ, în special, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi.

Totodată, menționăm insuficiența argumentelor prezentate în cadrul instrumentului de motivare și prezentare, care, deși este consistent ca întindere, **nu este argumentat în raport de schimbările preconizate la nivel legislativ.**

Cu privire la acest aspect, Curtea Constituțională a reținut în **Decizia nr. 139/2019** că *„În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative”.*

De asemenea, prin aceeași decizie, Curtea Constituțională a statuat că *„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. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale*

principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului (...)”.

În plus, semnalăm că **argumentația utilizată în cadrul Expunerii de motive** este întemeiată, în mare măsură, pe **menționarea unor strategii**, precum *Strategia Națională de Apărare a Țării pentru perioada 2025-2030*¹ și *Strategia națională privind dezvoltarea pieței de capital din România pentru perioada 2023-2026*², pe *Comunicarea Comisiei Europene referitoare la aplicarea cadrului privind finanțarea durabilă și a Directivei privind diligența necesară în materie de durabilitate a întreprinderilor în sectorul apărării (C/2025/4950)*³, precum și pe *instrumentul european SAFE*, aspecte care nu prezintă relevanță sau legătură directă cu obiectul de reglementare al prezentului proiect, în ceea ce privește **completarea Legii nr. 411/2004 privind fondurile de pensii administrate privat**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **cu două noi litere la art. 25 alin. (1)**, întrucât lit. d²) și d³) preconizate a fi introduse la alin. (1) instituie ipoteze juridice de sine-stătătoare și nu sunt prevăzute ca enumerări, astfel cum s-a procedat în cazul enumerărilor de la alin. (1) al art. 25, alineat care prevede anumite instrumente, acțiuni, obligațiuni, titluri de stat etc., în care administratorul investește activele fondului de pensii.

Subliniem, astfel, că Strategiile și documentele programatice pot justifica orientarea politică a reglementării, dar nu pot suplini necesitatea adoptării unor norme clare, precise și corelate cu actele normative speciale care reglementează industria de apărare, controlul produselor militare și al produselor cu dublă utilizare, investițiile în sectoare strategice și regimul prudențial al fondurilor de pensii.

Prin urmare, apreciem că proiectul nu distinge între fundamentarea strategică și reglementarea juridică efectivă, iar în forma prezentată, această distincție nu este suficient realizată, ceea ce poate conduce la o suprapunere între argumentele de politică publică și conținutul normativ propriu-zis.

5. În considerarea obiectului propunerii, apreciem că se impune solicitarea **punctelor de vedere ale Autorității de Supraveghere Financiară, Ministerului Apărării Naționale, Ministerului**

¹ Aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 48/2025, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1092 din 26 noiembrie 2025.

² Aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 506/2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 478 din 30 mai 2023.

³ Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria C din 31 decembrie 2025.

Afacerilor Interne, Ministerului Afacerilor Externe - ANCEX, Ministerului Economiei, Digitalizării, Antreprenoriatului și Turismului și, după caz, ale instituțiilor din sistemul național de apărare, ordine publică și securitate națională care gestionează domenii strategice ori sensibile. Aceste puncte de vedere sunt necesare pentru evaluarea impactului propunerii asupra regimurilor speciale de control, autorizare, licențiere, transparență și protecție a intereselor esențiale de securitate.

Menționăm, totodată, că potrivit Legii nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, **C.S.A.T. avizează proiectele de acte normative inițiate sau emise de Guvern în domeniul securității naționale.** Deși proiectul analizat reprezintă o inițiativă legislativă parlamentară, iar această competență nu operează în aceiași termeni, apreciem că **obiectul** său justifică o corelare instituțională riguroasă cu autoritățile competente în domeniul apărării, ordinii publice și securității naționale.

6. Referitor la soluțiile legislative preconizate, în raport de obiectivele urmărite în ceea ce privește **fondul și forma reglementării** și în afară de aspectele de oportunitate asupra cărora nu ne pronunțăm, semnalăm că proiectul este redactat într-o **manieră insuficient fundamentată**, astfel cum am evidențiat *supra*, și prezintă deficiențe de redactare și de tehnică legislativă.

Exemplificăm, în cele ce urmează, câteva aspecte referitoare la **redactarea necorespunzătoare din punct de vedere a tehnicii legislative** a prezentei propuneri legislative:

6.1. La articolul unic pct. 1, semnalăm că **lit. d²**), preconizată a fi introdusă la alin. (1) al art. 25, **nu se integrează tematic în cuprinsul acestuia**, întrucât acest alineat enumeră categoriile de instrumente în care administratorul poate investi activele fondului de pensii⁴.

Or, în redactarea actuală, textul propus pentru **lit. d²**) nu instituie o nouă categorie de instrumente financiare, ci prevede o regulă explicativă privind emitenții instrumentelor prevăzute deja de lege⁵.

Subliniem că în această situație **nu sunt respectate dispozițiile art. 59 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu**

⁴ Art. 25 alin. (1) lit. d) privește acțiuni și drepturi tranzacționate pe piețe reglementate și supravegheate, iar lit. d¹) privește obligațiuni corporative.

⁵ „d²) Investițiile prevăzute la art. 25 alin. (1) lit. d) pot include investiții în valori mobiliare emise de societăți care desfășoară activități în domeniul apărării, securității și industriei de armament convențional, inclusiv activități cu dublă utilizare (dual-use), cu respectarea regulilor prudențiale prevăzute de prezenta lege și a limitelor de diversificare aplicabile”.

modificările și completările ulterioare, întrucât soluția legislativă ar fi trebuit să fie prevăzută ca alineat distinct, iar nu ca literă în enumerarea categoriilor de active ale fondului de pensii.

În mod corespunzător, interdicția preconizată la **lit. d³**), referitoare la investirea activelor fondului de pensii în valori mobiliare emise de societăți implicate în dezvoltarea, producerea, întreținerea, utilizarea, distribuția sau comercializarea de arme interzise ori controversate **nu se integrează tematic în cuprinsul art. 25 alin. (1)**, aceasta ar fi trebuit prevăzută la **art. 28**, articol care reglementează astfel de interdicții.

6.2. Semnalăm, totodată, că sintagmele utilizate la **lit. d²) și d³)**, respectiv „*arme controversate*”, „*documentele internaționale*”, „*cadru european de transparență privind finanțarea durabilă*” și „*activități în domeniul securității*” nu sunt definite în cuprinsul normelor, iar textele astfel formulate sunt susceptibile de interpretări divergente și nu întrunesc exigențele de claritate și previzibilitate, specifice normelor de tehnică legislativă.

6.3. La **articolul unic, pct. 2**, referitor la introducerea **alin. (1¹)** la **art. 28**, apreciem că „Normele” prin care A.S.F. „nu poate institui *interdicții sectoriale generale*” este susceptibilă să fie interpretată ca o limitare excesivă a competenței autorității respective de a emite reglementări prudențiale, de a gestiona riscurile investiționale și de a proteja interesele participanților și ale beneficiarilor.

Potrivit prevederilor Legii nr. 411/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sistemul fondurilor de pensii administrate privat are ca scop asigurarea unei pensii private, pe baza colectării și investirii contribuțiilor în interesul participanților.

Totodată, menționăm că art. 23 din legea menționată *supra* instituie reguli privind investirea prudențială, inclusiv diversificarea activelor și evitarea dependenței excesive de un anumit activ, emitent sau grup de societăți. În acest context, A.S.F. are un rol de supraveghere și reglementare, care nu poate fi înlăturat printr-o formulare generică.

7. Referitor la **fondul reglementării**, precizăm că, prin modalitatea în care sunt formulate normele din proiect, nu se realizează corelarea necesară cu legislația specială din domeniul apărării, ordinii publice și securității naționale, nu se definesc clar emitenții eligibili și emitenții excluși, putând, astfel, afecta competențele prudențiale ale Autorității de Supraveghere Financiară.

În considerarea acestei observații, subliniem că **proiectul nu se corelează cu Legea nr. 232/2016 privind industria națională de**

apărare, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, cu Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/1999 privind regimul de control al exporturilor, importurilor și altor operațiuni cu produse militare, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu Regulamentul (UE) 2021/821 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 mai 2021 de instituire a unui regim al Uniunii pentru controlul exporturilor, serviciilor de intermediere, asistenței tehnice, tranzitului și transferului de produse cu dublă utilizare, cu regimul de examinare a investițiilor în scopul protejării securității și ordinii publice, precum și cu dispozițiile Legii nr. 411/2004 privind fondurile de pensii administrate privat, republicată, cu modificările și completările ulterioare, astfel cum se prevede la art. 6 alin. (1), art. 12, art. 13, art. 35 alin. (1) și (2), art. 36 alin. (1) și art. 59 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, legislația în domeniu menționată *supra* operează cu noțiuni juridice consacrate, precum: „*industria națională de apărare*”, „*operatori economici din industria națională de apărare*”, „*produse militare*”, „*produse cu dublă utilizare*”, „*infrastructură critică*”, „*securitate națională*”, „*ordine publică*” ori „*interese esențiale de securitate*”.

În schimb, proiectul utilizează termeni și sintagme cu relevanță în domeniul apărării, ordinii publice și securității naționale, precum: „*apărare*”, „*securitate*”, „*industrie de armament convențional*”, „*activități cu dublă utilizare*” și „*arme controversate*”, fără a-i corela cu legislația specială incidentă în aceste domenii, putând genera dificultăți în aplicare, mai ales în cazul societăților cu activitate mixtă civilă-militară sau cu activități conexe apărării, securității cibernetice ori infrastructurilor critice.

7.1. La articolul unic, pct. 1, referitor la norma propusă pentru art. 25 alin. (1) lit. d²) din Legea nr. 411/2004, semnalăm că sintagma „*societăți care desfășoară activități în domeniul apărării, securității și industriei de armament convențional*” este imprecisă, fiind lipsită de claritate și precizie.

Precizăm, în acest sens, că Legea nr. 232/2016 reglementează organizarea și funcționarea industriei naționale de apărare și operatorii economici din această industrie, iar legislația privind produsele militare utilizează noțiunea de „**produse militare**” supuse regimului de control.

De asemenea, pentru produsele și tehnologiile care pot avea utilizări civile și militare, **dreptul Uniunii Europene** utilizează noțiunea de „**produse cu dublă utilizare**”, iar nu sintagma generică „*activități cu dublă utilizare*”.

Totodată, semnalăm că termenul „*securitate*” este **generic** și poate desemna, după caz: **securitatea națională, securitatea cibernetică, securitatea infrastructurilor critice, securitatea privată sau activități comerciale de pază și protecție**. În lipsa unei precizări exprese, norma preconizată poate conduce la includerea unor emitenți care nu au legătură directă cu domeniul apărării, ordinii publice sau securității naționale, ceea ce afectează previzibilitatea acesteia.

7.2. Referitor la norma propusă pentru **art. 25 alin. (1) lit. d³**, precizăm că interdicția de investire „a activelor fondului de pensii în valori mobiliare emise de societăți implicate în dezvoltarea, producerea, întreținerea, utilizarea, distribuția sau comercializarea de arme interzise” este formulată prin utilizarea unor expresii, precum: „*arme controversate*”, „*documentele internaționale*” și „*cadrul european de transparență privind finanțarea durabilă*”, care sunt lipsite de claritate și precizie, deoarece nu au un conținut normativ determinat și nu indică actele internaționale sau europene avute în vedere.

Având în vedere că nu se enumeră expres categoriile de arme interzise prin tratatele și convențiile internaționale la care România este parte și nici actele internaționale aplicabile în domeniu, norma nu este clară și previzibilă și nu permite identificarea corectă a regimului juridic al acestora.

De asemenea, utilizarea sintagmei „*inclusiv, fără a se limita la*” este improprie stilului juridic și normativ, întrucât enumerarea riscă să instituie incertitudine în ceea ce privește sfera interdicției.

7.3. Semnalăm că proiectul nu stabilește **criteriile** prin care administratorii fondurilor de pensii administrate privat vor verifica dacă un emitent se încadrează sau nu în categoria societăților eligibile ori în categoria societăților excluse. Acest aspect este important, întrucât în industria de apărare și în domeniile conexe există societăți cu obiect multiplu de activitate, grupuri de societăți, filiale, activități subcontractate, lanțuri de aprovizionare complexe și activități duale - civile și militare.

În lipsa unor criterii minime de identificare a emitentului eligibil, precum ponderea activităților relevante, caracterul principal ori secundar al activității, nivelul veniturilor provenite din domeniul

apărării, existența unor autorizații ori licențe în materia produselor militare sau a produselor cu dublă utilizare, reglementarea riscă să fie aplicată neunitar de administratori și să genereze dificultăți de supraveghere pentru A.S.F.

Totodată, se constată că **Expunerea de motive** menționează utilizarea codurilor CAEN ca instrument administrativ de identificare și clasificare a activităților, însă textul normativ nu cuprinde nicio trimitere la acest mecanism.

7.4. Sub aspectul corelării cu regimul de control al produselor militare și al produselor cu dublă utilizare, semnalăm că proiectul nu face nicio referire la autoritățile competente în materie, în special la Ministerul Afacerilor Externe, prin ANCEX, și nici la regimul de autorizare, licențiere și control aplicabil acestor produse.

Precizăm, în acest sens, că textul nu este corelat cu prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 158/1999, cu Regulamentul (UE) 2021/821 și cu legislația privind produsele cu dublă utilizare, evitându-se situația în care, prin reglementarea preconizată, A.S.F. să aibă competența de a reglementa în domenii aparținând legislației speciale de apărare și securitate.

Or, dacă eligibilitatea sau excluderea unui emitent depinde de activități privind produse militare ori produse cu dublă utilizare, stabilirea sferei acestor activități trebuie să fie raportată la listele, licențele, autorizațiile și regimurile de control existente, iar nu la o apreciere generică a administratorului fondului de pensii sau a A.S.F.

În caz contrar, se poate ajunge la suprapuneri ori conflicte de competență între A.S.F. și autoritățile specializate din domeniul controlului exporturilor, importurilor și altor operațiuni cu produse militare.

7.5. Subliniem, totodată, că proiectul nu clarifică raportul cu legislația privind examinarea investițiilor străine directe și a investițiilor din Uniunea Europeană care pot afecta securitatea sau ordinea publică. Chiar dacă fondurile de pensii administrate privat sunt reglementate în principal ca investitori instituționali, investițiile în societăți listate care activează în domenii strategice pot conduce, în anumite condiții, la dobândirea unei participații semnificative, la exercitarea unei influențe relevante sau la modificarea structurii de control asupra unor emitenți cu importanță pentru apărare, ordine publică ori securitate națională.

Prin urmare, în măsura în care investițiile vizate de proiect pot intra în sfera regimului de examinare a investițiilor pentru protejarea intereselor esențiale de securitate și ordine publică, trebuie precizat că dispozițiile propuse nu derogă de la obligațiile de notificare, examinare și autorizare prevăzute de legislația specială. Această clarificare este necesară pentru a evita interpretarea potrivit căreia permisiunea de investiție prevăzută de Legea nr. 411/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, ar putea prevala asupra regimului special de protecție a securității naționale și ordinii publice.

*

* *

Față de aspectele mai sus menționate, apreciem că, în forma prezentată, proiectul este susceptibil să genereze dificultăți în aplicare, practici neunitare, conflicte de competență între autoritățile implicate și incertitudine în raportul dintre regimul prudential al fondurilor de pensii administrate privat și regimurile speciale aplicabile domeniului apărării, ordinii publice și securității naționale, fiind afectate exigențele de claritate, precizie, previzibilitate și integrare organică în sistemul legislației, consacrate de Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și de art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată, în componenta privind calitatea legii.

PRESEDINTE

Florin V. LORACHE

București
Nr. 556/10.06.2026