



Strasbourg, 16 iunie 2026

2026 CDL-AD(2026)011

(Traducere neoficială)

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT A
CONSILIULUI EUROPEI**

(COMISIA DE LA VENEȚIA)

MUNTENEGRU

**OPINIE DE FOLLOW UP LA OPINIILE ANTERIOARE
PRIVIND**

PROIECTUL LEGII CU PRIVIRE LA GUVERN

**Adoptată de Comisia de la Veneția
în cadrul celei de-a 147-a sesiuni plenare
(Veneția, 12-13 iunie 2026)**

Elaborat în baza comentariilor formulate de:

dl Warren NEWMAN (expert, fost membru, Canada)

dl François SÉNERS (membru supleant, Franța)

dl Vladimir VARDANYAN (membru, Armenia)

Cuprins

I. Introducere	3
II. Context	3
III. Obiectul opiniei	5
IV. Analiză	5
A. Monitorizarea implementării recomandărilor-cheie	5
1. Principiul legalității	5
2. Imposibilitatea temporară a Prim-ministrului de a-și exercita atribuțiile.....	7
B. Monitorizarea implementării celorlalte recomandări și analiza noilor dispoziții..	8
1. Componența Guvernului	8
2. Limitarea numărului de ministere și desemnarea a șapte ministere obligatori.....	9
3. Statutul viceprim-ministrului	9
4. Cvorumul pentru desfășurarea ședințelor și adoptarea deciziilor	10
5. Răspunderea Guvernului în fața Parlamentului	11
6. Codul de etică și verificarea integrității	11
V. Concluzii	13

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 6 mai 2026, domnul Marash Dukaj, Ministrul Administrației Publice al Muntenegrului, a solicitat o opinie de follow-up a Comisiei de la Veneția a Consiliului Europei cu privire la proiectul Legii privind Guvernul Muntenegrului ([CDL-REF\(2026\)018](#), denumit în continuare „proiectul de lege”).
2. Domnul Warren Newman, domnul François Séners și domnul Vladimir Vardanyan au acționat în calitate de raportori pentru prezenta Opinie de follow - up.
3. La 22 mai 2026, raportorii, împreună cu domnul Khagani Guliyev și doamna Tone Sorfonn Moe din cadrul Secretariatului, au desfășurat reuniuni online cu Ministrul Administrației Publice, reprezentanți ai Oficiului Prim-ministrului și membri ai Parlamentului. În pofida demersurilor întreprinse, nu a fost posibilă organizarea unor reuniuni online cu reprezentanți ai societății civile și ai partenerilor internaționali. Comisia adresează mulțumiri autorităților din Muntenegru și Oficiului Programului Consiliului Europei de la Podgorica pentru organizarea excelentă a reuniunilor online.
4. Prezenta opinie a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a proiectului de lege. Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu exactitate, sub toate aspectele, versiunea originală a textului.
5. Prezenta opinie a fost elaborată pe baza comentariilor raportorilor și a rezultatelor reuniunilor desfășurate online la 22 mai 2026. În urma unui schimb de opinii cu doamna Jelena Pejović, director general în cadrul Ministerului Administrației Publice al Muntenegrului, aceasta a fost adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 147-a Sesiuni Plenare (Veneția, 12-13 iunie 2026).

II. Context

6. Comisia de la Veneția a emis deja două opinii referitoare la versiunile anterioare ale proiectului Legii privind Guvernul Muntenegrului, la solicitarea autorităților muntenegre: Opinia asupra proiectului Legii privind Guvernul Muntenegrului ([CDL-AD\(2023\)036](#), denumită în continuare „Opinia din 2023”) și Opinia de follow up la Opinia asupra proiectului Legii privind Guvernul Muntenegrului ([CDL-AD\(2025\)030](#), denumită în continuare „Opinia din 2025”).
7. În concluziile Opiniei din 2025, Comisia de la Veneția a salutat „faptul că proiectul de lege revizuit răspunde majorității recomandărilor-cheie formulate în 2023, în special în ceea ce privește caracterul transparent și incluziv al procesului legislativ și al notei informative, dubla cetățenie a membrilor Guvernului, limita maximă a numărului de ministere, competențele unui guvern aflat în exercițiu până la investirea unui nou guvern și intrarea în vigoare a legii”.
8. De asemenea, Comisia a luat act de „implementarea parțială a celor două recomandări-cheie ale sale referitoare la principiul legalității și consacarea constituțională a unor aspecte esențiale, precum și la imposibilitatea Prim-

viceprim-ministrului de a exercita temporar atribuțiile sale”, atrăgând atenția asupra următoarelor recomandări-cheie în această privință:

„– să se asigure alinierea deplină a capitolelor XII și XIII din proiectul de lege revizuit la Constituție, precum și la principiile legalității și separației puterilor în stat; să se armonizeze proiectul de lege revizuit cu articolele 103 și 110 din Constituție. În acest sens, este în mod deosebit recomandabil să fie avută în vedere revizuirea Constituției ca o soluție mai sustenabilă;

– să se prevadă în mod expres că, în cazul în care Prim-viceprim-ministrul nu poate substitui Prim-ministrul pe durata absenței sau a imposibilității temporare a acestuia de a-și exercita atribuțiile, atribuțiile Prim-ministrului vor fi exercitate temporar de viceprim-ministrul care deține cea mai îndelungată vechime în cadrul Guvernului sau, după caz, de viceprim-ministrul cel mai în vârstă.”

9. În plus, Comisia a făcut referire la următoarele recomandări rămase încă neimplementate:

„– să se clarifice, în articolul 19, că propunerea Prim-ministrului privind componența Guvernului trebuie să reflecte obiectivele constituționale referitoare la echilibrul de gen și reprezentarea minorităților;

– să fie reconsiderate normele referitoare la cvorum și la majoritățile de vot prevăzute la articolul 28 din proiectul de lege revizuit;

– să se precizeze, în articolul 3 al proiectului de lege revizuit, că activitatea Guvernului este supusă răspunderii politice în fața Parlamentului;

– să se prevadă dreptul Parlamentului de a exercita un control asupra Codului de etică, pentru a asigura supravegherea legislativă a acestui domeniu sensibil;

– să fie explicate mai detaliat motivele includerii persoanelor juridice în categoria subiecților protejați prevăzută la articolul 46 din proiectul de lege revizuit.”

10. În cele din urmă, Comisia a remarcat că „având în vedere importanța verificărilor de integritate și impactul potențial pe care consecințele acestora îl pot avea asupra procesului de constituire a noului Guvern și asupra funcționării instituțiilor statului, Comisia de la Veneția recomandă precizarea măsurilor care urmează să fie întreprinse, în conformitate cu Constituția, în cazul unor rezultate negative ale verificării integrității”.

11. În prezent, în Muntenegru nu există o Lege privind Guvernul. Proiectul de lege examinat reprezintă o nouă versiune a proiectului anterior, revizuită în lumina recomandărilor formulate în Opinia din 2025. Proiectul de lege a fost aprobat de Guvernul Muntenegrului la 19 februarie 2026 și se află în prezent în procedură de examinare în Parlamentul Muntenegrului.

III. Obiectul opiniei

12. Comisia de la Veneția salută oportunitatea de a-și oferi expertiza cu privire la prezentul proiect de lege. Prezenta Opinie de follow - up va examina proiectul de lege prin prisma recomandărilor-cheie și a celorlalte recomandări pe care Comisia le-a considerat necesare pentru a fi luate în considerare în procesul de revizuire a textului. Lipsa unor observații cu privire la alte aspecte ale proiectului de lege nu trebuie interpretată ca reprezentând o aprobare tacită a acestora din partea Comisiei.

IV. Analiză

A. Monitorizarea implementării recomandărilor-cheie

1. Principiul legalității

– Să se asigure conformitatea deplină a capitolelor XII și XIII ale proiectului de lege revizuit cu Constituția, precum și cu principiile legalității și separației puterilor în stat; să se armonizeze proiectul de lege revizuit cu articolele 103 și 110 din Constituție. În acest sens, este în mod deosebit recomandabil să fie avută în vedere revizuirea Constituției ca o soluție mai durabilă și mai sustenabilă.

13. Comisia de la Veneția observă, cu titlu preliminar, că obiectul prezentului proiect de lege, care vizează componența și funcționarea Guvernului, precum și interacțiunea acestuia cu alte autorități ale statului, este reglementat, de asemenea, de Constituția Muntenegrului. În consecință, astfel cum a remarcat anterior Comisia de la Veneția, autoritățile muntenegre trebuie să asigure conformitatea proiectului de lege cu Constituția, fără a contraveni dispozițiilor constituționale și fără a le ignora. Desigur, legislația poate depăși anumite cerințe minime prevăzute de Constituție și poate consolida punerea în aplicare a unor principii care stau la baza acesteia, precum și poate oferi detalii suplimentare la nivel legislativ, în măsura în care acestea sunt avute în vedere de textul Constituției. Totuși, asemenea reglementări nu trebuie să fie incompatibile cu dispozițiile constituționale.¹ În plus, Comisia de la Veneția reiterează că modificarea normelor referitoare la formarea Guvernului sau introducerea unor dispoziții complementare care afectează sistemul de control și echilibru între puterile statului consacrat de Constituție nu ar trebui realizată printr-o lege ordinară adoptată cu majoritate simplă, ci prin revizuirea Constituției, în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 156 din Constituția Muntenegrului, care impune o majoritate calificată de două treimi din numărul total al deputaților Parlamentului.²

¹ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)036](#), Muntenegru – Opinie privind proiectul Legii cu privire la Guvern, § 23, și Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2025\)030](#), Muntenegru – Opinie de follow-up la opinia privind proiectul Legii cu privire la Guvern, § 10.

² Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)053](#), Muntenegru – Opinie urgentă privind Legea pentru modificarea Legii cu privire la Guvern, §§ 52-53.

14. În acest context, în Opinia din 2025, deși Comisia de la Veneția a salutat și a apreciat în mod pozitiv eliminarea mai multor dispoziții care introduceau reguli detaliate neprevăzute de Constituție cu privire la componența Guvernului, termenul pentru desemnarea unui membru al Guvernului și competențele unui guvern interimar, aceasta a recomandat, totodată, o aliniere suplimentară a proiectului de lege la Constituție.
15. Comisia de la Veneția observă că au fost operate modificări suplimentare în Capitolul XIII (Capitolul XII din versiunea anterioară a proiectului de lege)³ referitor la relația cu Președintele (prin eliminarea celei de-a doua părți a articolului 47) și în Capitolul XIV (Capitolul XIII din versiunea anterioară a proiectului de lege) referitor la relația cu Parlamentul (prin eliminarea articolului 52 din proiectul anterior), în vederea asigurării conformității acestor capitole cu Constituția. Cu toate acestea, proiectul de lege nu conține nicio modificare în ceea ce privește armonizarea sa cu articolele 103⁴ și 110⁵ din Constituție.
16. Comisia de la Veneția nu ignoră faptul că, în comentariile formulate cu privire la această recomandare din Opinia din 2025, autoritățile muntenegrene au susținut că, potrivit regulilor de tehnică legislativă aplicabile în sistemul juridic al Muntenegrului, nu este oportună reproducerea în lege a normelor juridice deja consacrate în Constituție. Autoritățile muntenegrene au reiterat această poziție și în cadrul reuniunilor online desfășurate cu delegația Comisiei de la Veneția, precum și în observațiile lor scrise ulterioare.
17. Cu toate acestea, recomandarea Comisiei de la Veneția nu viza o simplă reiterare a dispozițiilor constituționale relevante în textul proiectului de lege, ci urmărirea alinierea acestuia la Constituție pentru a evita orice posibile inconsecvențe între cele două acte juridice. În acest sens, Comisia de la Veneția observă că, pentru a asigura o armonizare suplimentară a proiectului de lege cu Constituția, autoritățile muntenegrene ar putea lua în considerare, de asemenea, introducerea unui preambul în proiectul de lege, care să facă trimitere la cadrul constituțional relevant.
18. În lumina observațiilor expuse mai sus, Comisia de la Veneția consideră că această recomandare a fost implementată doar parțial.

³ Pentru textul proiectului anterior de lege, a se vedea [CDL-REF\(2025\)025](#).

⁴ Articolul 103 (Alegerea) din Constituție prevede următoarele:

„Președintele Muntenegrului propune mandatarul în termen de 30 de zile de la data constituirii Parlamentului. Candidatul la funcția de Prim-ministru prezintă Parlamentului programul său și propune componența Guvernului. Parlamentul se pronunță simultan asupra programului mandatarului și asupra propunerii privind componența Guvernului.”

⁵ Articolul 110 (Încetarea mandatului) din Constituție prevede următoarele: *„Mandatul Guvernului încetează: la expirarea mandatului Parlamentului, prin demisie, atunci când pierde încrederea Parlamentului și dacă nu prezintă proiectul bugetului până la 31 martie al anului bugetar.*

Guvernul al cărui mandat a încetat își continuă activitatea până la alegerea noii componențe a Guvernului.

Guvernul al cărui mandat a încetat nu poate dizolva Parlamentul.”

2. Imposibilitatea temporară a Prim-ministrului de a-și exercita atribuțiile

– Să se prevadă că, în cazul în care Prim-viceprim-ministrul nu poate substitui Prim-ministrul pe durata absenței acestuia sau a imposibilității sale temporare de a-și exercita atribuțiile, atribuțiile Prim-ministrului vor fi exercitate temporar de viceprim-ministrul care deține cea mai îndelungată vechime în cadrul Guvernului sau, după caz, de viceprim-ministrul cel mai în vârstă.

19. Proiectul de lege răspunde acestei recomandări prin propunerea de completare a articolului 9 cu un nou alineat (3), care prevede că: „În cazul în care viceprim-ministrul este absent sau se află în imposibilitatea de a-și exercita atribuțiile, acesta este substituit de un alt viceprim-ministru desemnat de Prim-ministru, în limitele competențelor prevăzute la alineatul (2) al prezentului articol.”⁶
20. Comisia de la Veneția observă că, potrivit dispoziției propuse, în cazul în care viceprim-ministrul desemnat de Prim-ministru, la începutul mandatului, pentru a-l substitui pe acesta în perioada absenței sale sau a imposibilității de exercitare a atribuțiilor este, la rândul său, absent sau împiedicat să-și exercite funcția, substituția va fi realizată de un alt viceprim-ministru, desemnat de asemenea de Prim-ministru. Această dispoziție urmărește să reglementeze exercitarea atribuțiilor Prim-ministrului în situația în care viceprim-ministrul desemnat inițial nu își poate exercita atribuțiile.
21. Comisia de la Veneția observă că introducerea unei asemenea reguli presupune existența în cadrul Guvernului a cel puțin doi viceprim-miniștri. Comisia nu identifică niciun obstacol juridic în această privință în sistemul juridic al Muntenegrului, întrucât articolul 102 din Constituție și articolul 8 din proiectul Legii privind Guvernul prevăd că „Guvernul este compus din Prim-ministru, unul sau mai mulți viceprim-miniștri și miniștri”, iar în actualul Guvern al Muntenegrului există șase viceprim-miniștri.⁷
22. Comisia de la Veneția observă că soluția propusă conferă Prim-ministrului competența de a desemna un alt viceprim-ministru în cazul în care viceprim-ministrul desemnat inițial pentru a-l substitui este împiedicat să exercite această funcție. Cu toate acestea, spre deosebire de alineatul (2) al articolului 9 din proiectul

⁶ Textul integral al articolului 9 din proiectul de lege este următorul (modificările propuse sunt indicate cu caractere aldine și subliniate): „Prim-ministrul reprezintă Guvernul și conduce activitatea acestuia, asigură armonia politică în cadrul Guvernului, convoacă și prezidează ședințele Guvernului, semnează actele adoptate de Guvern, coordonează activitatea membrilor Guvernului și exercită alte atribuții prevăzute de Constituție și de lege.

La începutul mandatului, Prim-ministrul desemnează un Viceprim-ministru care îl va înlocui, în limitele competențelor delegate, în cazul absenței sau imposibilității de exercitare a atribuțiilor. În cazul în care Viceprim-ministrul desemnat este absent sau împiedicat să își exercite atribuțiile, un alt Viceprim-ministru desemnat de Prim-ministru îl va substitui, în limitele competențelor prevăzute la alineatul (2) al prezentului articol.

Prim-ministrul răspunde în fața Parlamentului Muntenegrului (denumit în continuare „Parlamentul”).”

⁷ Informații disponibile pe site-ul oficial al Guvernului Muntenegrului: www.gov.me/en/deputy-prime-minister.

de lege, alineatul (3) propus al aceluiași articol nu impune ca desemnarea celui de-al doilea viceprim-ministru să fie efectuată de Prim-ministru la începutul mandatului. Absența acestei cerințe poate ridica probleme, având în vedere că, dacă o asemenea desemnare nu este realizată încă de la începutul mandatului, va fi dificil pentru Prim-ministru să desemneze ulterior un alt viceprim-ministru într-un moment în care el însuși se află în imposibilitatea de a-și exercita atribuțiile.

23. Prin urmare, Comisia de la Veneția consideră că noul alineat (3) al articolului 9 din proiectul de lege propune o soluție acceptabilă. Totodată, pentru a evita eventuale dificultăți practice în viitor, aceasta recomandă ca desemnarea celui de-al doilea viceprim-ministru să fie efectuată, de asemenea, la începutul mandatului.

24. În consecință, recomandarea Comisiei poate fi considerată ca fiind implementată.

B. Monitorizarea implementării celorlalte recomandări și analiza noilor dispoziții

1. Componenta Guvernului

– *Să se clarifice, în articolul 19, că propunerea Prim-ministrului privind componenta Guvernului trebuie să reflecte obiectivele constituționale referitoare la echilibrul de gen și reprezentarea minorităților.*

25. Articolul 8 din proiectul de lege răspunde recomandării Comisiei de la Veneția referitoare la echilibrul de gen și reprezentarea minorităților în componența Guvernului. Acesta prevede că „*cel puțin 40% dintre membrii Guvernului trebuie să aparțină genului mai puțin reprezentat. În cazul în care Guvernul are mai mult de un viceprim-ministru, cel puțin unul dintre viceprim-miniștri trebuie să aparțină genului mai puțin reprezentat. În cazul în care Guvernul are mai mult de doi viceprim-miniștri, cel puțin unul dintre viceprim-miniștri trebuie să provină din rândul popoarelor minoritare și al altor comunități naționale minoritare*”.

26. Comisia de la Veneția salută introducerea acestei dispoziții, care stabilește reguli clare referitoare la echilibrul de gen și reprezentarea minorităților în componența Guvernului, reflectând obiectivele constituționale privind egalitatea de gen⁸ și reprezentarea minorităților.⁹ Comisia consideră că dispoziția propusă reprezintă un pas important în vederea asigurării unui temei juridic pentru implementarea efectivă a principiilor echilibrului de gen și reprezentării minorităților în structura Guvernului. Comisia de la Veneția apreciază că adoptarea acestei dispoziții este cu

⁸ Articolul 18 (egalitatea de gen) din Constituție prevede: „*Statul garantează egalitatea dintre femei și bărbați și dezvoltă politica egalității de șanse.*”

⁹ Punctul 10 al articolului 79 (protecția identității) din Constituție prevede: „*Persoanelor aparținând minorităților naționale și altor comunități naționale minoritare li se garantează drepturile și libertățile pe care le pot exercita individual sau împreună cu alte persoane, inclusiv: (...) 10) dreptul la o reprezentare proporțională în serviciile publice, autoritățile statului și organele administrației publice locale.*”

atât mai importantă cu cât, în actualul Guvern al Muntenegrului, nu există niciun viceprim-ministru care să aparțină genului mai puțin reprezentat.

27. Comisia de la Veneția consideră că această recomandare a fost implementată integral.

2. Limitarea numărului de ministere și desemnarea a șapte ministere obligatorii

28. Comisia de la Veneția observă că, spre deosebire de versiunile anterioare ale proiectului de lege, proiectul aflat în examinare nu conține nicio limitare a numărului de viceprim-miniștri sau de miniștri care pot face parte din Guvern. Singura limitare prevăzută în acest sens constă în faptul că Guvernul poate avea cel mult doi miniștri fără portofoliu, astfel cum se prevedea și în versiunile anterioare ale proiectului de lege (articolul 8). Mai mult, asemenea proiectelor anterioare, articolul 12 din proiectul de lege enumeră șapte ministere obligatorii în cadrul Guvernului, precizând că domeniile administrative aflate în competența acestora nu pot fi comasate cu alte domenii administrative.

29. Lipsa unei limitări a numărului de ministere din cadrul Guvernului nu ridică, în principiu, probleme de compatibilitate cu standardele internaționale. După cum a remarcat anterior Comisia de la Veneția, din perspectivă comparativă, flexibilitatea pare să constituie regula, iar limitarea reprezintă excepția în acest domeniu.¹⁰ În plus, această abordare este conformă și cu articolul 102 din Constituția Muntenegrului, care prevede că „Guvernul este compus din Prim-ministru, unul sau mai mulți viceprim-miniștri și miniștri”, fără a stabili vreo limitare numerică.

30. Prin urmare, Comisia de la Veneția consideră că absența unei limitări a numărului de viceprim-miniștri sau de miniștri care pot face parte din Guvern nu este incompatibilă cu standardele internaționale.

31. Comisia de la Veneția consideră că această recomandare a fost implementată integral.

3. Statutul viceprim-ministrului

32. Comisia de la Veneția observă că alineatul (3) al articolului 11 din proiectul de lege prevede că „un viceprim-ministru poate fi ministru”. Comisia consideră necesar să reamintească faptul că proiectul inițial de lege prevedea că „de regulă, viceprim-ministrul este ministru”, iar în Opinia din 2023 Comisia de la Veneția a remarcat că „utilizarea expresiei «de regulă» poate genera neclarități cu privire la posibilitatea existenței unor viceprim-miniștri care să nu dețină și statutul de ministru. Aspectul referitor la posibilitatea cumulării funcției de ministru (inclusiv de ministru fără portofoliu) cu cea de viceprim-ministru ar trebui clarificat”.¹¹

¹⁰ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)034](#), Kosovo – Opinie privind proiectul Legii cu privire la Guvern, § 33.

¹¹ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)036](#), Muntenegru – Opinie privind proiectul Legii cu privire la Guvern, § 70.

Proiectul de lege revizuit din 2025 propunea o nouă formulare, care indica în mod expres că viceprim-ministrul poate să nu dețină și funcția de ministru. În Opinia din 2025, Comisia de la Veneția a salutat această clarificare a statutului viceprim-ministrului.¹²

33. Comisia de la Veneția observă că noua dispoziție pare să fie similară, ca formulare, cu cea propusă în proiectul inițial din 2023. În cadrul discuțiilor, autoritățile muntenegrene au arătat că posibilitatea unui viceprim-ministru de a cumula funcția de ministru cu cea de viceprim-ministru a funcționat foarte bine în practică și și-a demonstrat eficiența în Muntenegru. Comisia de la Veneția ia act de aceste explicații. Cu toate acestea, Comisia face trimitere la observațiile sale anterioare potrivit cărora, la fel ca în cazul expresiei „de regulă”, și formularea „poate fi” este susceptibilă de a genera neclarități cu privire la posibilitatea existenței unor viceprim-miniștri care nu dețin și funcția de ministru. În plus, nu este clar dacă un viceprim-ministru poate cumula și funcția de ministru fără portofoliu cu cea de viceprim-ministru. În consecință, Comisia de la Veneția consideră că sunt necesare clarificări suplimentare în această privință.
34. Comisia de la Veneția consideră că această recomandare a fost implementată doar parțial.

4. Cvorumul pentru desfășurarea ședințelor și adoptarea deciziilor

– Să fie reconsiderate normele referitoare la cvorum și la majoritățile de vot prevăzute la articolul 28 din proiectul de lege revizuit.

35. Noua redactare a articolului 28¹³ din proiectul de lege prevede că deciziile Guvernului sunt adoptate cu majoritatea voturilor membrilor Guvernului prezenți la ședință, astfel cum a recomandat anterior Comisia de la Veneția.¹⁴ Noua formulare precizează, de asemenea, că, în cazul egalității de voturi, votul Prim-ministrului este decisiv. Cerința privind întrunirea majorității voturilor tuturor membrilor Guvernului a fost menținută doar pentru deciziile adoptate pe durata stării de război sau a stării de urgență.
36. Comisia de la Veneția salută revizuirea normelor referitoare la cvorum și la majoritățile de vot, realizată în conformitate cu recomandările sale anterioare, și consideră că această recomandare a fost implementată integral.

¹² Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2025\)030](#), Muntenegru – Opinie de follow-up la opinia privind proiectul Legii cu privire la Guvern, § 38.

¹³ Articolul 28 din proiectul de lege prevede următoarele (modificările propuse sunt indicate cu caractere aldine și subliniate): „*Guvernul se întrunește și adoptă decizii în cazul în care la ședință participă mai mult de jumătate dintre membrii Guvernului. Guvernul adoptă decizii cu majoritatea voturilor **membrilor prezenți. În caz de egalitate de voturi, decizia se consideră adoptată dacă Prim-ministrul a votat în favoarea acesteia.** În cazul declarării stării de război sau a stării de urgență, deciziile sunt adoptate cu majoritatea voturilor tuturor membrilor Guvernului.*”

¹⁴ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)036](#), Muntenegru – Opinie privind proiectul Legii cu privire la Guvern, § 65, și Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2025\)030](#), Muntenegru – Opinie de follow-up la opinia privind proiectul Legii cu privire la Guvern, § 31.

5. Răspunderea Guvernului în fața Parlamentului

– Să se precizeze, în articolul 3 al proiectului de lege revizuit, că activitatea Guvernului este supusă răspunderii politice în fața Parlamentului.

37. Articolul 3 din proiectul de lege prevede că „Guvernul acționează independent în limitele competențelor sale”, fără a conține o dispoziție distinctă referitoare la răspunderea Guvernului în fața Parlamentului. Comisia de la Veneția observă că, deși diferite dispoziții ale proiectului de lege reglementează răspunderea unor membri ai Guvernului în fața Parlamentului (articolul 9 privind răspunderea Prim-ministrului în fața Parlamentului, articolul 11 privind răspunderea viceprim-ministrului în fața Parlamentului și articolul 13 privind răspunderea ministrului în fața Parlamentului), proiectul de lege nu conține o dispoziție generală referitoare la răspunderea întregului Guvern în fața Parlamentului. Comisia de la Veneția este, de asemenea, conștientă de absența unei asemenea dispoziții în Constituția Muntenegrului. Cu toate acestea, competențele Parlamentului de a învesti și de a revoca Guvernul (articolele 106, 107 și 110 din Constituție) implică în mod evident răspunderea Guvernului în fața Parlamentului în sistemul constituțional al Muntenegrului. În acest context, Comisia de la Veneția consideră necesar să reitereze că sistemele parlamentare, precum cel din Muntenegru, se caracterizează prin faptul că Guvernul este răspunzător în mod colectiv în fața Parlamentului.¹⁵

38. Prin urmare, Comisia de la Veneția consideră că, pentru a evita orice ambiguitate, ar fi de preferat să se precizeze în mod expres că activitatea Guvernului este supusă răspunderii în fața Parlamentului, astfel cum rezultă deja din alte dispoziții ale proiectului de lege și din Constituție. În consecință, Comisia de la Veneția apreciază că această recomandare nu a fost implementată.

39. Comisia de la Veneția observă, de asemenea, că proiectul de lege clarifică, la articolul 20, faptul că Prim-ministrul și membrii Guvernului depun jurământul, imediat după alegerea lor de către Parlament, „în fața deputaților din Parlament”. Comisia de la Veneția salută această clarificare, care este în concordanță cu recomandarea formulată anterior în Opinia din 2023.¹⁶

6. Codul de etică și verificarea integrității

– Să se prevadă un drept de examinare și control din partea Parlamentului cu privire la Codul de etică, pentru a asigura supravegherea legislativă asupra acestui domeniu sensibil.

– având în vedere importanța verificărilor de integritate și impactul potențial pe care consecințele acestora îl pot avea asupra procesului de constituire a noului Guvern și

¹⁵ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)016](#), Raport privind relațiile dintre Parlament și Guvern: încredere și răspundere, § 5.

¹⁶ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)036](#), Muntenegru – Opinie privind proiectul Legii cu privire la Guvern, § 70.

asupra funcționării instituțiilor statului, Comisia de la Veneția recomandă precizarea măsurilor care urmează să fie întreprinse, cu respectarea Constituției, în cazul unor rezultate negative ale verificării integrității.

40. Proiectul de lege nu conține nicio dispoziție referitoare la exercitarea de către Parlament a unui drept de examinare și control asupra Codului de etică. În cadrul discuțiilor cu interlocutorii săi, delegația Comisiei de la Veneția a fost informată că Codul de etică va fi adoptat sub forma unui act normativ al Guvernului și va fi publicat în Monitorul Oficial după adoptarea sa. Comisia de la Veneția este conștientă de faptul că pot exista anumite dificultăți practice în supunerea controlului parlamentar a unui Cod de etică care urmează să fie adoptat printr-un act normativ guvernamental. Cu toate acestea, Comisia observă că scopul unui asemenea control este de a permite cetățenilor să monitorizeze mai eficient transparența practicilor guvernamentale.¹⁷ Comisia de la Veneția consideră că această recomandare nu a fost implementată.
41. Comisia de la Veneția observă că proiectul de lege nu conține nicio dispoziție referitoare la consecințele pe care rezultatele negative ale verificării integrității le-ar putea avea asupra procesului de constituire a noului Guvern și asupra funcționării instituțiilor statului. Mai mulți interlocutori au susținut că nu poate fi instituită nicio restricție privind componența Guvernului în cazul unor rezultate negative ale verificării integrității, întrucât Constituția Muntenegrului nu prevede asemenea restricții. Aceștia au arătat, de asemenea, că un proces de reformă constituțională în acest domeniu este în curs de desfășurare.
42. Comisia de la Veneția ia act de aceste informații și recunoaște dificultatea adoptării, la nivel legislativ, a unor dispoziții referitoare la consecințele pe care rezultatele negative ale verificării integrității le-ar putea avea asupra procesului de constituire a noului Guvern și asupra funcționării instituțiilor statului, în lipsa unor prevederi constituționale relevante în acest sens. Comisia salută inițierea procesului de reformă constituțională în acest domeniu. De asemenea, Comisia de la Veneția nu pierde din vedere faptul că problematica verificării integrității face obiectul examinării de către GRECO în cadrul celui de-al cincilea ciclu de evaluare al acestei organizații.¹⁸
43. Având în vedere considerațiile expuse mai sus, Comisia de la Veneția recomandă ca, ulterior realizării reformei constituționale relevante, măsurile care urmează să fie întreprinse în cazul unor rezultate negative ale verificării integrității să fie reglementate și precizate la nivel legislativ, cu prima ocazie posibilă.

¹⁷ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)036](#), Muntenegru – Opinie privind proiectul Legii cu privire la Guvern, § 70.

¹⁸ A se vedea: www.coe.int/en/web/greco/evaluations/montenegro.

V. Concluzii

44. La solicitarea Ministrului Administrației Publice al Muntenegrului, Comisia de la Veneția a evaluat proiectul Legii privind Guvernul Muntenegrului. În cadrul prezentei Opinii de follow - up, Comisia a examinat în ce măsură proiectul de lege dă curs recomandărilor formulate în cele două opinii anterioare referitoare la proiectul Legii privind Guvernul Muntenegrului.
45. Comisia de la Veneția apreciază eforturile depuse de autoritățile muntenege pentru revizuirea proiectului Legii privind Guvernul Muntenegrului în lumina recomandărilor formulate de Comisie în opiniile sale anterioare. În special, Comisia salută faptul că recomandarea sa-cheie referitoare la imposibilitatea temporară a Prim-ministrului de a-și exercita atribuțiile, precum și recomandările privind echilibrul de gen și reprezentarea minorităților în componența Guvernului, limitarea numărului de ministere și desemnarea a șapte ministere obligatorii, cvorumul necesar pentru desfășurarea ședințelor și adoptarea deciziilor, precum și mai multe alte recomandări, au fost implementate.
46. Comisia ia act, de asemenea, de implementarea parțială a recomandării sale-cheie referitoare la principiul legalității. În special, Comisia atrage atenția autorităților asupra următoarei recomandări-cheie care rămâne încă neimplementată:
- să se asigure conformitatea deplină a proiectului de lege cu Constituția, în special cu articolele 103 și 110 ale Constituției, în conformitate cu principiul legalității.
47. În plus, Comisia face trimitere la următoarele recomandări suplimentare care urmează încă să fie implementate:
- să se precizeze, în articolul 3 al proiectului de lege, că activitatea Guvernului este supusă răspunderii în fața Parlamentului;
 - să se prevadă un drept de examinare și control din partea Parlamentului cu privire la Codul de etică, pentru a asigura un anumit nivel de supraveghere legislativă asupra acestui domeniu sensibil;
 - să fie clarificat statutul viceprim-ministrului.
48. În cele din urmă, Comisia de la Veneția recomandă ca, după realizarea reformei constituționale relevante, măsurile care urmează să fie întreprinse în cazul unor rezultate negative ale verificării integrității să fie reglementate și precizate la nivel legislativ, cât mai curând posibil.
49. Alte recomandări menite să contribuie la perfecționarea proiectului de lege sunt formulate în secțiunea de analiză a prezentei opinii.
50. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția autorităților muntenege pentru a oferi asistență suplimentară în această materie.