

CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI  
SECȚIA A TREIA

DECIZIE  
În Cauza Iulian Dănuț Leonte împotriva României  
Cererea nr. 8798/05

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Secția a treia), reunită la 1 octombrie 2013 într-o cameră compusă din Josep Casadevall, președinte, Alvina Gyulumyan, Corneliu Bîrsan, Luis López Guerra, Nona Tsotsoria, Johannes Silvis, Valeriu Grițco, judecători, și Santiago Quesada, grefier de secție, având în vedere cererea menționată anterior, introdusă la 22 februarie 2005, având în vedere observațiile prezentate de Guvernul pârât și pe cele prezentate ca răspuns de către reclamant, după ce a deliberat în acest sens, pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. Reclamantul, Iulian Dănuț Leonte, este resortisant român, s-a născut în 1967 și locuiește în Bacău.
2. Guvernul român („Guvernul”) este reprezentat de agentul guvernamental, doamna C. Brumar, din cadrul Ministerului Afacerilor Externe.

**A. Circumstanțele cauzei**

3. Faptele cauzei, astfel cum au fost expuse de către părți, se pot rezuma după cum urmează.
4. Reclamantul este președintele unei asociații fără scop patrimonial numită „Help România” („asociația”), înscrisă în Registrul Asociațiilor și Fundațiilor de la grefa Judecătorei Bacău. Statutul acestei asociații prevedea că putea strânge fonduri pentru a întreprinde acțiuni caritabile și pentru a oferi sprijin persoanelor infectate cu virusul HIV, în special femeilor și copiilor.
5. La 15 septembrie 2000, Adunarea Generală „Help România” a votat organizarea unei colecte de fonduri prin intermediul unei tombole care trebuia transmisă de un canal național de televiziune. Posesorii biletelor câștigătoare trebuiau să primească diverse premii (sume de bani, vouchere de călătorie sau vouchere pentru o cură termală). La 27 octombrie 2000, adunarea generală a decis punerea în circulație a 155 800 bilete de tombolă, la prețul de 10 000 de lei fiecare. În calitate de președinte, reclamantul, ajutat de directorul asociației, C.L., a organizat vânzarea biletelor la nivel național.
6. La 12 februarie 2001, în urma unui control efectuat de doi inspecitori ai Administrației Finanțelor Publice, a fost întocmit un proces-verbal de contravenție împotriva asociației. Inspecții au menționat că reclamantul, în calitate de președinte al asociației, aranjase tipărirea a 155 800 de bilete de tombolă, cu scopul vânzării acestora prin intermediul unui canal național de televiziune, fără să fi solicitat o licență pentru exploatarea jocurilor de noroc, astfel cum impune art. 5 din Hotărârea Guvernului nr. 251/1999. În temeiul art. 9 din Ordonanța de urgență a Guvernului (OUG) nr. 69/1998, aceștia au dispus confiscarea, din contul bancar al asociației, a sumei de 537 880 000 lei, corespunzătoare câștigului obținut din vânzarea biletelor de tombolă deja epuizate, precum și confiscarea celor 101 512 de bilete nevândute încă. Aceștia au sesizat organele de urmărire penală în vederea demarării unei anchete penale împotriva reclamantului pentru exercitarea neautorizată a unor activități din domeniul jocurilor de noroc.

**1. Acțiunea în anularea procesului-verbal de contravenție**

7. Asociația „Help România” a solicitat anularea procesului-verbal de contravenție întocmit la

12 februarie 2001 de inspectorii fiscali, dar Judecătoria Bacău a confirmat legalitatea și temeinicia acestuia. Instanța a considerat că organizarea unei trageri la sorți de tip tombolă prin intermediul unor canale naționale de televiziune, activitate prevăzută în statutul asociației, intra într-adevăr sub incidența noțiunii juridice de joc de noroc și necesita, în această calitate, obținerea prealabilă a unei autorizații. În plus, judecătoria a precizat că, în temeiul art. 9 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 68/1998, bunurile care au servit exercitării unor activități ilicite sau care constituiau produsul unor astfel de activități erau pasibile de confiscare.

8. Asociația a formulat recurs. Prin decizia definitivă din 25 februarie 2002, Tribunalul Bacău a admis recursul și a anulat procesul-verbal. Conform deciziei, având în vedere că inspectorii fiscali au sesizat organele de urmărire penală pentru a se stabili dacă a fost săvârșită sau nu o infracțiune, aceiași inspectorii nu aveau competența de a dispune confiscarea, care nu constituia o măsură aplicabilă în mod autonom, ci o pedeapsă complementară celor prevăzute de Codul penal.

## **2. Procedura penală împotriva reclamantului**

9. Parchetul a trimis reclamantul în judecată în fața Judecătoriei Bacău. Rechizitoriul îl acuza de săvârșirea infracțiunii pedepsite la art. 9 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 68/1998. Conform Parchetului, în calitate sa de președinte al asociației, reclamantul a organizat în perioada octombrie-noiembrie 2000 o tombolă care trebuia să fie transmisă pe un canal național de televiziune, fără a solicita autorizația prevăzută de lege.

10. În fața instanței, reclamantul a precizat că a consultat un funcționar al Ministerului Finanțelor Publice, care l-ar fi informat că nu era necesară obținerea unei autorizații pentru o activitate de acest tip, având în vedere că era prevăzută în statutul asociației și că decizia de a organiza o astfel de activitate a fost adoptată de adunarea generală. Nu a menționat numele persoanei în cauză.

11. Judecătoria Bacău a pronunțat hotărârea sa la 20 decembrie 2002 prin care l-a condamnat pe reclamant la plata unei amenzi.

În urma recursului introdus de parchet și de reclamant, această condamnare a fost anulată prin decizia din 24 aprilie 2003 a Tribunalului Bacău, care a retrimis cauza în fața judecătoriei.

12. Prin hotărârea din 12 februarie 2004, Judecătoria Bacău a achitat reclamantul, pe motiv că, în realitate, faptele de care era acuzat nu au fost dovedite și că nu i se putea imputa nicio încălcare a legilor în vigoare. Aceasta a dispus să fie restituite asociației, care s-a constituit parte civilă, biletele care au fost confiscate de inspectorii fiscali.

Judecătoria a subliniat că, în temeiul legislației naționale, în special al art. 8 lit. a) din Hotărârea Guvernului nr. 251/1999 privind condițiile de autorizare, organizare și exploatare a jocurilor de noroc, tombolele organizate în școli sau alte colectivități, care au un caracter distractiv și non-profit pentru organizatori, nu erau considerate jocuri de noroc și puteau fi organizate fără autorizație specială.

De asemenea, judecătoria a precizat că, în lumina unei lecturi coroborate a formulărilor diferitelor legi relevante, doar persoanele juridice care obțineau un câștig în urma exploatarei jocurilor de noroc erau supuse procedurii de autorizare și erau obligate să plătească o taxă. Aceasta a concluzionat că asociațiile nu erau obligate să obțină o licență, deoarece, în temeiul art. 1 OUG nr. 26/2000, acestea nu aveau un scop patrimonial.

13. Prin hotărârea din 17 septembrie 2004, Tribunalul Bacău a admis apelul formulat de Parchet și de Ministerul Finanțelor și a condamnat reclamantul la plata unei amenzi penale. Instanța a dispus confiscarea biletelor care nu fuseseră încă vândute, precum și a câștigului rezultat în urma vânzării biletelor deja epuizate. A considerat că, prin tipărirea biletelor de tombolă și prin gestionarea vânzării lor, reclamantul a desfășurat fără licență o activitate care în mod legal este supusă unei autorizații și că, prin urmare, s-a făcut vinovat de infracțiunea pedepsită la art. 9 din OUG nr. 69/1998.

14. Reclamantul a formulat recurs, susținând că o asociație fără scop patrimonial, precum cea al cărei președinte era, nu avea obligația de a obține aceeași licență precum aceea impusă „agenților economici” pentru care jocurile de noroc aveau ca scop obținerea de câștiguri.

Prin decizia definitivă din 16 decembrie 2004, Curtea de Apel Bacău a confirmat hotărârea Tribunalului Bacău. Aceasta a subliniat că reieșea din art. 8 lit. a) din Hotărârea Guvernului nr. 251/1999 faptul că doar activitățile de tip tombolă organizate cu scop de divertisment într-un cadru restrâns puteau fi întreprinse fără autorizație. Or, având în vedere că tombola organizată de reclamant în numele asociației al cărei președinte era a căpătat un caracter național, datorită difuzării sale de către un canal național de televiziune, aceasta făcea parte din activitățile pe care art. 1, 2, 5 și 6 lit. d) din Legea nr. 251/1999 le supun obținerii unei autorizații de la Ministerul Finanțelor Publice, sub forma unei licențe pentru exploatarea jocurilor de noroc.

15. Amenda penală, la plata căreia a fost condamnat reclamantul prin hotărârea din 17 septembrie 2004 a Tribunalului Bacău, nu a fost pusă în executare, având în vedere că faptele au fost amnistiate ca urmare a intrării în vigoare a legii nr. 543/2002.

## **B. Dreptul și practica interne relevante**

**16. Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 69/1998 privind regimul de autorizare a activităților din domeniul jocurilor de noroc, publicată în Monitorul Oficial din 30 decembrie 1998, prevede următoarele:**

**Art. 1**

„Agenții economici care organizează și exploatează activități de jocuri de noroc își pot desfășura activitatea numai în baza autorizației emise de Ministerul Finanțelor, denumită licență pentru exploatarea jocurilor de noroc. (...)”

**Art. 9**

„Desfășurarea fără licență a oricăreia dintre activitățile din domeniul jocurilor de noroc constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 4 ani sau cu amendă.

Bunurile și valorile care au servit la săvârșirea sau care rezultă din exercitarea activităților ilicite prevăzute la alin. 1 se confiscă.”

**17. Dispozițiile relevante ale Hotărârii Guvernului nr. 251/1999, publicată în Monitorul Oficial din 22 aprilie 1999, privind condițiile de autorizare, organizare și exploatare a jocurilor de noroc, hotărâre care completează dispozițiile OUG nr. 69/1998, sunt redactate după cum urmează:**

**Art. 1**

„[Prin] joc de noroc [se înțelege] procedura de atribuire a unor câștiguri de orice fel, în funcție de anumite elemente aleatorii - indiferent de modul de producere a acestora - cu perceperea, sub orice formă, a unor taxe de participare (...)”

Prin taxă de participare directă se înțelege suma de bani percepută direct de la jucător de către organizator în schimbul dreptului de participare la joc.”

**Art. 2**

„Organizarea oricărui joc de noroc implică, în general, existența următoarelor elemente: joc, miză, mijloace, organizator și participant.”

**Art. 5**

„Exploatarea jocurilor de noroc se poate face numai în baza autorizației emise de Ministerul Finanțelor, respectiv licența pentru exploatarea jocurilor de noroc (...) denumită în continuare licență.”

**Art. 6**

„Jocurile de noroc se clasifică după cum urmează: (...)”

d) pariuri sportive (...), jocuri tip bingo (...) cu transmisie prin rețelele de televiziune (...), toate genurile de tombola, precum și jocurile interactive transmise în direct de posturile de televiziune (...)”

**Art. 8**

„Nu sunt considerate jocuri de noroc și sunt permise fără autorizare următoarele tipuri de jocuri:

a) tombola organizate în școli, în grădinițe sau în alte colectivități și care au un caracter distractiv și nonprofit pentru organizatori. (...)”

**18. Hotărârea Guvernului nr. 671 din 17 august 2000 privind actualizarea nivelului taxelor pentru eliberarea documentelor de autorizare a activităților de jocuri de noroc reglementează taxele care trebuie achitate de organizatorii de jocuri de noroc. Conform art. 2 din această hotărâre, agenții economici care organizează și exploatează activități de jocuri de noroc transmise prin rețelele de televiziune sunt obligați să plătească o taxă de 18% din încasările anuale estimate la data autorizării.**

**19. OUG nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații prevede, la art. 1, că asociațiile și fundațiile sunt persoane juridice de drept privat fără scop patrimonial. Art. 4 din OUG precizează că asociația este subiectul de drept constituit de trei sau mai multe persoane care, pe baza unei înțelegeri, pun în**

comun și fără drept de restituire contribuția materială, cunoștințele sau aportul lor în muncă pentru realizarea unor activități în interes general, al unor colectivități, sau, după caz, în interesul lor personal nepatrimonial.

## CAPETE DE CERERE

**20.** Invocând art. 7 din Convenție, reclamantul se plânge de faptul că a fost condamnat pentru o acțiune care, în opinia sa, nu constituia o infracțiune în dreptul național.

**21.** Invocând, în plus, art. 6 din Convenție, reclamantul se plânge că a fost victima unei interpretări și unei aplicări eronate ale legii naționale. Acesta denunță, de asemenea, o lipsă de imparțialitate din partea instanțelor care s-au pronunțat în cauza sa.

## ÎN DREPT

### A. Cu privire la pretinsa încălcare a art. 7 din Convenție

**22.** Reclamantul susține că a fost încălcat art. 7 din Convenție, ale cărui părți relevante sunt redactate după cum urmează:

„1. Nimeni nu poate fi condamnat pentru o acțiune sau o omisiune care, în momentul în care a fost săvârșită, nu constituia o infracțiune, potrivit dreptului național sau internațional. (...)”

#### 1. Argumentele părților

**23.** Reclamantul consideră că a fost urmărit penal pentru o infracțiune care nu era definită ca atare la momentul faptelor în legislația națională. Acesta susține că în conformitate cu textul legii naționale, obținerea de la Ministerul Finanțelor a unei licențe pentru organizarea și exploatarea jocurilor de noroc era impusă doar „agenților economici”. Or, în opinia lui, prin scopul nepatrimonial consubstanțial naturii sale, asociația pe care o conducea nu putea fi considerată drept agent economic. Prin urmare, acesta consideră că asociația era scutită de obligația de a obține o licență în speță.

**24.** Guvernul subliniază că, deși este adevărat că **OUG nr. 69/1998** utilizează noțiunea de „agenți economici” pentru a desemna entitățile supuse obligației de a obține o licență, niciun tip de persoană juridică, chiar și fără scop patrimonial, nu poate fi scutită de această obligație atunci când este vorba despre organizarea și exploatarea unui joc de noroc din care entitatea în cauză va obține câștiguri. Acesta susține că o interpretare diferită a dispozițiilor naționale ar permite oricui să eludeze legea, plasându-se sub acoperirea unor entități fără scop patrimonial pentru a organiza și exploata jocuri de noroc fără autorizație, fără să fie sancționate, ceea ce ar fi inacceptabil în lumina principiului fundamental al răspunderii care trebuie să fie angajată în privința acțiunilor contrare legii.

**25.** Guvernul adaugă că afirmația făcută de reclamant în fața Judecătoriei Bacău, conform căreia a solicitat opinia unui agent specializat din cadrul Ministerului Finanțelor Publice, care i-ar fi precizat că nu era necesară nicio autorizație (supra, pct. 10), nu este susținută de niciun element de probă. În această privință, menționează că nici reclamantul și niciunul din membrii asociației care au fost interogați de instanțe nu au precizat numele funcționarului în cauză și nu au dat detalii privind contextul în care ar fi avut loc discuțiile în cauză. Chiar presupunând că într-adevăr au avut loc astfel de discuții „neoficiale”, acestea nu pot să ateste un comportament prudent și rezonabil din partea reclamantului, în lipsa unei solicitări „oficiale” de către acesta, în mod corespunzător, a unui aviz al ministerului în cauză.

#### 2. Motivarea Curții

**26.** Curtea reamintește că art. 7 § 1 din Convenție consacră, în general, principiul legalității infracțiunilor și pedepselor (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) și interzice, în special, aplicarea retroactivă a dreptului penal, în cazul în care aceasta se efectuează în detrimentul acuzatului (*Kokkinakis împotriva Greciei*, 25 mai 1993, pct. 52, Seria A nr. 260-A). Acesta impune, în plus, să nu fie aplicată legea penală prin extensie în detrimentul acuzatului, de exemplu prin analogie. Rezultă că legea definește clar infracțiunile și pedepsele care le reprimă [*Achour împotriva Franței* (MC), nr. 67335/01, pct. 41, 29 martie 2006].

**27.** Noțiunea de „drept” („law”), utilizată la art. 7, corespunde celei de „lege” care figurează în alte articole ale Convenției; aceasta include dreptul de origine atât legislativă, cât și jurisprudențială, și

presupune condiții calitative, printre care se numără caracterul accesibil și previzibil (a se vedea, în special, *Cantoni împotriva Franței*, 15 noiembrie 1996, pct. 29, *Culegere de hotărâri și decizii* 1996-V; *Coëme și alții împotriva Belgiei*, nr. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 și 33210/96, pct. 145, CEDO 2000-VII; și *E.K. împotriva Turciei*, nr. 28496/95, pct. 51, 7 februarie 2002).

28. În speță, Curtea subliniază, cu titlu introductiv, că instanțele naționale au condamnat reclamantul în temeiul a diverse dispoziții naționale în domeniul jocurilor de noroc, interpretate în mod coroborat (supra, pct. 13 și 14). Nimeni nu contestă faptul că dispozițiile legale în cauză erau publicate în Monitorul Oficial și, prin urmare, erau accesibile oricărei persoane interesate. Rămâne de stabilit dacă aplicarea acestora era, de asemenea, previzibilă.

29. Curtea a constatat deja că, tocmai datorită principiului generalității legilor, textul acestora putea să nu aibă o precizie absolută, având în vedere că una din tehnicile tipice reglementării constă tocmai în a recurge mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive. Astfel, numeroase legi folosesc, prin forța lucrurilor, formule mai mult sau mai puțin ambigue, pentru a evita o rigiditate excesivă și pentru a putea să se adapteze la schimbările de situație (a se vedea, între altele, *Kokkinakis*, citată anterior, pct. 40, și *Cantoni*, citată anterior, pct. 31). Art. 7 nu interzice clarificarea treptată a normelor privind răspunderea penală, prin interpretarea judiciară de la o cauză la alta, cu condiția ca rezultatul să fie concordant cu substanța infracțiunii și previzibil în mod rezonabil [*Korbely împotriva Ungariei* (MC), nr. 9174/02, pct. 71, CEDO 2008; *Jorgic împotriva Germaniei*, nr. 74613/01, pct. 100-101, 12 iulie 2007; *Streletz, Kessler și Krenz împotriva Germaniei* (MC), nr. 34044/96, 35532/97 și 44801/98, pct. 50, CEDO 2001-II, *S.W. împotriva Regatului Unit* și *C.R. împotriva Regatului Unit*, 22 noiembrie 1995, pct. 34-36, Seria A nr. 335-B, și, respectiv, pct. 32-34, Seria A nr. 335-C].

30. În speță, Curtea observă că funcțiunea de decizie încredințată instanțelor naționale a permis tocmai eliminarea îndoielilor care puteau exista în ceea ce privește interpretarea normelor și formulărilor utilizate în legislația națională în domeniul jocurilor de noroc, inclusiv în ceea ce privește noțiunea de „agent economic”. Astfel, trebuie să se constate că, prin deciziile lor din 17 septembrie și 16 decembrie 2004, Tribunalul Bacău și Curtea de Apel Bacău au concluzionat – în urma unei analize aprofundate a diverselor dispoziții naționale relevante, aplicate în mod coroborat – că tombola, organizată de reclamant în numele asociației al cărei președinte era, făcea parte, având în vedere difuzarea acesteia de către un post național de televiziune, din activitățile pentru exercitarea cărora era necesar, în temeiul art. 1, 2, 5 și 6 lit. d) din Hotărârea nr. 251/1999, să fie acordată în prealabil o licență de către Ministerul Finanțelor Publice, indiferent de calitatea de organizație fără scop patrimonial a entității în cauză. Pentru a ajunge la această concluzie, instanțele s-au bazat pe o lectură *per a contrario* a art. 8 lit. a) din Hotărârea Guvernului nr. 251/1999, conform căruia tombolele organizate cu scop de divertisment într-un cadru restrâns nu erau supuse obligației de autorizare: considerând că prezentul caz nu intra în această categorie, au dedus că era necesară obținerea unei licențe.

31. Curtea consideră că rezultatul la care au ajuns instanțele naționale era concordant cu substanța infracțiunii imputate reclamantului și previzibil în mod rezonabil. Într-adevăr, astfel cum precizează Guvernul în mod întemeiat, o interpretare diferită a dispozițiilor naționale coroborate ar fi permis practic oricui avea intenția de a eluda legea care reglementează jocurile de noroc să facă acest lucru fără să fie sancționat, acționând sub acoperirea unei entități fără scop patrimonial – precum o asociație sau o fundație –, ceea ce este inacceptabil într-o societate democratică.

32. Curtea reamintește, în plus, că această cerință privind previzibilitatea legii nu se opune ca persoana în cauză să recurgă la sfaturile unor experți pentru a evalua, într-un grad rezonabil în circumstanțele cauzei, consecințele care pot rezulta dintr-un anumit act (a se vedea, între altele, *Tolstoy Miloslavsky împotriva Regatului Unit*, 13 iulie 1995, pct. 3, Seria A nr. 316-B). Acest lucru este valabil în special în privința profesioniștilor, obișnuiți să dea dovadă de mare prudență în exercitarea meseriei lor. De asemenea, este de așteptat ca aceștia să aibă grijă în special să evalueze riscurile pe care activitatea în cauză le implică (*Cantoni*, citată anterior, pct. 35).

33. În această privință, Curtea subliniază că afirmația făcută de reclamant în fața judecătorei, conform căreia a consultat un funcționar din Ministerul Finanțelor, nu este susținută de niciun element de probă.

În opinia Curții, având în vedere calitatea sa de președinte a unei organizații neguvernamentale, reclamantul ar fi trebuit să dea dovadă de prudență, pentru a stabili, apelând, la nevoie, la sfaturile unor experți, sfera de aplicare a obligațiilor pe care le implica proiectul său, în temeiul legislației naționale referitoare la jocurile de noroc. Or, nimic nu dovedește că persoana în cauză a solicitat o opinie oficială a autorității competente sau avizul unui profesionist în drept pentru a stabili dacă era necesar sau nu să obțină o autorizație înainte de a iniția, la nivel național, o operațiune de tip tombolă,

prin intermediul unui canal de televiziune, în numele asociației pe care o conducea. Procedând astfel, reclamantul și-a asumat în mod conștient riscul de a suporta consecințele penale ale actelor sale, declarate ilicite de către instanțele interne, în urma unei proceduri publice și contradictorii.

**34.** Rezultă că acest capăt de cerere este în mod vădit nefondat și trebuie respins în conformitate cu art. 35 § 3 lit. a) și § 4 din Convenție.

#### **B. Cu privire la capătul de cerere întemeiat pe art. 6 § 1 din Convenție**

**35.** Reclamantul se plânge, de asemenea, de interpretarea și aplicarea legii naționale, eronate în opinia lui, de către instanțe. Consideră că acestea au încălcat art. 6 din Convenție, ale cărui părți relevante sunt redactate astfel:

„1. Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil [...] a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială care va hotărî [...] asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa. (...)”

**36.** Guvernul contestă acest argument. Acesta susține că reclamantul a beneficiat de o procedură contradictorie, a fost ascultat de instanțele naționale și a avut posibilitatea, în diverse etape ale procedurii, să prezinte argumentele pe care le considera pertinente pentru apărarea cauzei sale. De asemenea, Guvernul subliniază că niciun element din dosar nu poate da naștere unor îndoieli în ceea ce privește imparțialitatea magistraților care s-au pronunțat în cauză.

**37.** Ținând cont de ansamblul elementelor de care dispune și în măsura în care este competentă să se pronunțe cu privire la pretențiile formulate, Curtea nu identifică nicio încălcare aparentă a drepturilor și libertăților garantate de Convenție sau de Protocoalele sale.

**38.** Rezultă că acest capăt de cerere este în mod vădit nefondat și trebuie respins în conformitate cu art. 35 § 3 lit. a) și § 4 din Convenție.

Pentru aceste motive,  
Curtea,  
în unanimitate,

declară cererea inadmisibilă.

PREȘEDINTE,  
**JOSEP CASADEVALL**

Grefier,  
**Santiago Quesada**