

Executive Summary 2009
(EN, FR, DE)



Implementation Report for Romania

**Directive 2002/14/EC of 11 March 2002 establishing a
general framework for informing and consulting
employees in the European Community**

EXECUTIVE SUMMARY

1. Introduction

The previous Romanian Labour Code (Law no. 10/1972) and supplementary labour legislation adopted during the communist regime did not cover employees' rights to information and consultation. After the fall of the communist regime, the first law regarding trade unions (Law no. 54/1991) mentioned the right of the trade unions to be provided with information in relation to collective negotiation and funds used for the improvement of working conditions as well as the right of the national trade unions to be consulted within the development of the legislation in the area of labour relations. From 1993, social partners have been included within the collective labour agreements (concluded at the national level) and subsequently, within the collective labour agreements (concluded at the branch, group of companies and company level) provisions on the trade unions' right to information and consultation on working conditions, as well as in cases of collective negotiation and collective redundancies.

The new Romanian Labour Code (Law no. 53/2003), adopted on 24 January 2003 and published in the Official Journal of Romania on 5 February 2003, took into account the EU Directives in light of Romania's accession to the EU. This means that one of the main principles explicitly provided by the new Labour Code was the obligation of both social partners to inform and consult one another. The Labour Code includes provisions on employees' general rights on information and consultation, including specific information and consultation rights with respect to working condition, health and safety at work, professional training, annual leave, salary rights, etc.

Moreover, the new law on the trade unions (Law no. 54/2003, adopted on 24 January 2003 and published in the Official Journal of Romania on 5 February 2003), maintained the provisions of the former law on trade unions regarding the unions' rights to information. According to this law, the employers have an obligation to invite the elected delegates of the trade union organisations (which meet the representativity conditions) to participate in the meetings of the boards of directors when problems regarding employees' professional, economic, social, cultural and sporting interests are being discussed. In addition, the decisions of the board of directors and of other assimilated bodies must be communicated in writing to the trade union organisations within 48 hours of the date of the meeting, as regards the problems of professional, economic, social, cultural and sporting interests. Moreover, for the purpose of defending the rights and promoting the professional, economic, social, cultural or sports interests of the members, the representative trade union organisations must receive from the employers or from their organisations the necessary information for the negotiation of collective labour contracts or, as the case may be, for concluding agreements with regard to the labour relations, according to the conditions of the law, as well as the ones regarding the setting up and use of the funds destined to the improvement of the conditions at the work place, to the labour protection and social utilities, insurance and social protection. In addition, Law 130/1996 on the collective labour agreements also contains specific provisions on the information the employer is obliged to provide to the employees' representatives in view of carrying out the collective negotiation.

Within the context of bringing the Romanian labour legislation in conformity with the EU legislation in light of Romania's accession to the EU on 1 January 2007, the Parliament adopted Law no. 467/2006 establishing the general framework for informing and consulting employees (hereinafter Law 467/2006). Law 467/2006 was adopted on 12 December 2006 and published in the Official Journal of Romania on 18 December 2006 in view of transposing the Directive 2002/14/EC. Regarding the implementation of the requirements of Law 467/2006, Law no. 108/1999 on the setting up and organizing of the Labour Inspection, as republished on 10 October 2002 (Law 108/1999) provides for measures enabling the enforcement of the obligations deriving from Law 467/2006.

The collective labour agreements in force at the national level, branch level and employer's level currently contain specific provisions on employees' rights of information and consultation. However, except for the collective redundancies procedure, the collective labour agreements do not contain detailed provisions ensuring the implementation of the information and consultation procedures referred to in Law 467/2006.

Industrial practice does not ensure compliance with such requirements. Romanian employers inform and consult the employees in the cases expressly provided by the law (transfer of undertakings, collective redundancies, collective negotiation) and, only in case of trade unions, with respect to aspects mentioned above provided by the Law 54/2003 and within board meetings when issues on employees' professional, economic, social, cultural, sporting interests are discussed. Generally, Romanian employers do not inform and consult employees in cases other than those for which the procedure is expressly provided by the law or collective labour agreements.

2. Legal analysis of the transporting measures and their practical implementation for Directive 2002/14/EC in Romania

The Information and Consultation Directive has been generally correctly transposed by the Romanian Labour Code. However, two issues of legal inconformity have been noted. A summary of these non-conformities issues found in the transposition of the Directive is found below. In addition, a number of problems in application have been identified, which will be elaborated in more detail below.

Article 1(2) of the Directive was *incorrectly transposed*. Law 467/2006 does not ensure the Directive's requirement according to which the practical arrangements for information and consultation shall be defined and implemented in accordance with national law and industrial relations practices in individual Member States in such a way as to ensure their effectiveness. The Romanian text provides that the practical arrangements for information and consultation shall be implemented in accordance with the law regarding collective labour agreements, but it does not impose that such practical arrangements must be defined and that the implementation shall be made in such a way as to ensure their effectiveness. Moreover, as discussed below, industrial practice does not ensure the compliance with such requirement, and no practical arrangements for information and consultation were defined and implemented (except for collective redundancies, transfer of undertakings and negotiation of collective labour agreements).

A *gap* in transposition was noticed with respect to Article 4(1) of the Directive requiring the Member States to determine the practical arrangements for exercising the right to information and consultation at the appropriate level in accordance with this Article. Law 467/2006 does not ensure the transposition of this requirement, and no such practical arrangements for information and consultation were determined or implemented.

As regards implementation in Romania, it must be noted that both the legislation and the collective labour agreements establish a general legal framework rather than a detailed one. As mentioned, neither the legislation nor the collective agreements include specific provisions describing practical arrangements for information and consultation. More detailed provisions can only be found regarding the procedures of collective redundancies and the safeguarding of employees' rights in the event of transfer of undertakings.

In practice very few employers comply with the requirements of trade unions or employees' representative's information and consultation regarding aspects provided by Law 467/2006. In the main, Romanian employers do not inform and consult their employees in cases other than those in which the procedure is expressly provided by the law or collective labour agreements, and when they are asked by the trade unions or employees representatives to be informed and consulted. Employers often argue that such obligations are not applicable in that specific situation since the cases provided

by Law 467/2006 when employers have information and consultation obligations are very general. However, the stakeholders did not ask for specific provisions in the legislation as they consider that establishing the arrangements of information and consultation is a matter of choice for the social partner.

The Ministry of Labour, Family and Social protection mentioned that due to the short time since the date the Law 467/2006 entered into force the implementation of the law is only at the beginning but it is expected to determine positive effects over the industrial relations in Romania.

On the other side, the trade unions interviewed highlighted that there are a few cases in which the employers inform and consult the trade unions or the employees' representatives by their own initiative or upon request of trade unions or employees' representatives.

The trade union BNS mentioned that both public and private employers generally do not provide information. They give information within the law's limits, by giving a very strict interpretation of the legal provisions, and their refusal is thus grounded on the sensitive character of the respective information, even when such information is already published (e.g. financial information they are obliged to submit to the Trade Registry). As regards the obligation of the employers to invite the elected delegates of the trade union organisations (which meet the representativity conditions) to participate in the meetings of the boards of directors when problems regarding employees' professional, economic, social, cultural and sport interests are being discussed, the unions often face the non-observance by the employers of such obligation. In those cases when the unions submitted claims to the courts to oblige the employer to comply with this obligation, they succeeded but there are many cases in which employers do not comply with the court's decision. In many cases the employers do not make the distinction between information and consultation. BNS also noted that, generally, information and consultation are carried out in due time, but since such procedures do not require the agreement of the employees' representatives in the decision making process, the employers do not pay attention to the opinions of the employees' representatives. It is worth noting in this respect that the implementation in practice of information and consultation procedures depends on the relationship between the employer and the employees' representatives. BNS also mentioned that in some cases the employees are not aware of their information and consultation rights and in other cases, they are afraid to react and claim their rights because they are afraid to lose their jobs. However, currently their awareness increased and the trade unions become more attentive and more active.

FSIA also mentioned that generally – in the alimentary industry – the information and consultation obligations are not observed by the employers. Such obligations are complied with in 15-20% of the cases. Even in case of collective negotiations only in 50% of the cases the employers provide the employees' representatives with the information requested in order to carry out the negotiation. Only the multinational companies (approximately 75% of them) perform annual information and consultation procedures, but other employers do not. Complaints have been submitted to the TLIs but FSIA alleges that the labour inspectors do not apply sanctions to the employers.

A third trade union, Cartel Alfa, stated that some employers refuse to provide information by invoking that such information may reach their competitors. Therefore, the obligation of confidentiality of such information was regulated by Law 467/2006 upon the specific request of the trade unions. Cartel Alfa also mentioned that there are cases in which the employers provide the employees representatives with all the necessary information, in view of abusing of the situation that many employees' representatives do not have the appropriate professional education to understand the content of the documents provided. The unions highlighted that sometimes decisions are taken by the management "over night" thus bypassing the information and consultation procedures. Cartel Alfa is not aware of any sanctions applied by the TLIs to the employers for not complying with the information and consultation obligations. Cartel Alfa also mentioned that generally the employees are aware of their rights, but there are aspects – as the rights of information and consultation under the Directive – that they do not know, due to their lack of training in this area, different education, lack of the employers' interests in informing them on the rights they have.

From the practical experience of the expert, unfortunately, cases where trade unions or employees' representatives ask to be informed and consulted and employers do not comply with their obligations provided by the Law 467/2006, do not reach the courts. Apparently there is no case law (no courts' decisions available and published) on the interpretation and implementation of Law 467/2006.

3. Analysis of progress and regression in the implementation of Directive 2002/14/EC

The necessity to comply with the obligations undertaken by Romania during the negotiations carried out on chapter 13 "Employment and social policies" to approximate the national legislation to the *acquis communautaire* required the transposition of Directive 2002/14/EC. The transposition of the Directive by the new Labour Code shows some progress: before its adoption there were no procedural rules with respect to principles and obligations regarding information and consultation. However, Law 467/2006 only provides for a general framework on informing and consulting employees and no practical arrangements for information and consultation have been detailed on grounds of this law.

Thus, the transposition improved the situation in Romania only from the perspective of giving the trade unions or the employees' representatives' legal arguments to ask for information and consultation from their employers, but it does not give the means to ensure compliance with such obligations.

In addition, Law 467/2006 also provides for administrative sanctions (fines) for non-compliance with the information and consultation obligations. Thus, the legal framework was improved also from this perspective. However, as it results from the answers of the trade unions during the interviews held, generally TLIs do not apply such sanctions.

4. Conclusions

The Information and Consultation Directive has been generally correctly transposed by Law 467/2006. The transposition mainly represents a translation of the Directive. The two non-conformity issues highlighted above need to be remedied. In addition, it must be noted that Law 467/2006 does not contain provisions on practical arrangements for information and consultation in view of ensuring the implementation of the information and consultation procedures.

With respect to the implementation, the social partners should be aware of the general character of the legal provisions and set up practical arrangements for information and consultation. Although the principle of the employers' obligation to inform and consult the trade unions and employees' representatives is expressly provided by the law, the implementation of this requirement is not ensured in practice, except for those cases in which the procedure is expressly provided by the law or collective labour agreements (collective redundancies, transfer of undertakings). It must be taken into account that the implementation of the Directive means the compliance by the employers with their information and consultation obligations on the matters listed therein. The doctrine appreciated that lack of implementation results from the fact that the social partners are not fully aware enough of the advantages offered by the regulation of the information and consultation. This underlines the importance of adapting the activity of the social partners to the European standards that have already been transposed into the Romanian legislation.¹

On the other side, to ensure the implementation of the legal provisions, the TLIs should be more active and apply sanctions to the employers who do not comply with their information and consultation obligations.

¹ N. Voiculescu, *Informing and consulting employees – coordinates of the EU community labour legislation and its transposition into internal law*, Romanian Labour Law Magazine no. 1/2007, p. 19.

RESUME

1. Introduction

L'ancien Code du Travail roumain (loi no. 10/1972) ainsi que la législation du travail complémentaire adoptés sous le régime communiste ne réglementaient pas les droits des travailleurs à l'information et à la consultation. Après la chute du régime communiste, la première loi concernant les syndicats (loi no. 54/1991) mentionnait le droit des syndicats à recevoir des informations concernant la négociation collective et les fonds utilisés pour l'amélioration des conditions de travail ainsi que le droit des syndicats nationaux à être consultés dans l'élaboration de la législation portant sur les relations du travail. A partir de 1993, les partenaires sociaux ont été inclus dans les conventions collectives de travail (conclues au niveau national) et par la suite, dans les conventions collectives de travail (conclues au niveau sectoriel et au niveau de groupes de sociétés et d'entreprises) des dispositions sur le droit des syndicats à l'information et à la consultation sur les conditions de travail, ainsi qu'en cas de négociation collective et de licenciement collectif.

Le nouveau Code du Travail roumain (loi no. 53/2003), adopté le 24 janvier 2003 et publié au Journal officiel de la Roumanie, le 5 février 2003, prend en compte les directives de l'UE dans le contexte de l'adhésion de la Roumanie à l'UE. Cela signifie que l'un des grands principes explicitement prévu par le nouveau Code du Travail est l'obligation des deux partenaires sociaux de s'informer et de se consulter mutuellement. Le Code du Travail contient des dispositions sur les droits généraux des travailleurs à l'information et à la consultation, y compris concernant des informations spécifiques et des droits de consultation en matière de conditions de travail, de santé et de sécurité au travail, de formation professionnelle, de congés annuels, de droits de salaire, etc.

En outre, la nouvelle loi sur les syndicats (loi no. 54/2003, adoptée le 24 janvier 2003 et publiée au Journal officiel de la Roumanie, le 5 février 2003), a maintenu les dispositions de l'ancienne loi sur les syndicats en ce qui concerne les droits à l'information des syndicats. Selon cette loi, les employeurs ont l'obligation d'inviter les délégués élus des organisations syndicales (qui remplissent les conditions de représentativité) à participer à des réunions du conseil d'administration lorsque des problèmes concernant les intérêts des travailleurs de nature professionnelle, économique, sociale, culturelle et sportive sont discutés. En outre, les décisions du conseil d'administration et d'autres organismes assimilés doivent être communiquées par écrit aux organisations syndicales dans les 48 heures suivant la date de la réunion, en ce qui concerne les problèmes relevant des intérêts professionnels, économiques, sociaux, culturels et sportifs. De plus, en vue de défendre les droits et promouvoir le développement professionnel, économique, social, culturel ou les intérêts sportifs de leurs membres, les organisations syndicales représentatives doivent recevoir, de l'employeur ou de leurs organisations, les informations nécessaires à la négociation de contrats collectifs de travail ou, le cas échéant, à la conclusion d'accords concernant les relations de travail, selon les conditions de la loi, ainsi que les informations concernant la mise en place et l'utilisation des fonds destinés à l'amélioration des conditions du lieu de travail, à la protection du travail et services d'utilité sociale, aux assurances et à la protection sociale. En outre, la loi 130/1996 sur les conventions collectives de travail contient également des dispositions spécifiques sur les informations que l'employeur est tenu de fournir aux représentants des travailleurs en vue de mener à bien la négociation collective.

Dans le contexte du rapprochement de la législation du travail en Roumanie avec le droit communautaire avant le 1er janvier 2007, le Parlement a adopté la loi no. 467/2006 fixant le cadre général pour l'information et la consultation des travailleurs (ci-après loi 467/2006). La loi 467/2006 a été adoptée le 12 décembre 2006 et publiée au Journal officiel de la Roumanie le 18 décembre 2006 en vue de transposer la directive 2002/14/CE. En ce qui concerne la mise en œuvre des exigences de la loi 467/2006, la loi no. 108/1999 sur la création et l'organisation de l'inspection du travail, telle que republiée le 10 octobre 2002 (Loi 108/1999), prévoit des mesures permettant l'exécution des obligations résultant de la loi 467/2006.

Les conventions collectives de travail en vigueur au niveau national, sectoriel et au niveau de l'employeur ne contiennent actuellement pas de dispositions spécifiques sur les droits des travailleurs à l'information et à la consultation. Toutefois, à l'exception de la procédure de licenciements collectifs, les conventions collectives ne contiennent pas de dispositions détaillées assurant l'application de l'information et de consultation des procédures visées dans la loi 467/2006.

En pratique, l'industrie ne respecte pas ces exigences. Les patrons roumains informent et consultent les travailleurs dans les cas expressément prévus par la loi (transfert d'entreprises, licenciements collectifs, la négociation collective) et, seulement dans le cas des syndicats, à l'égard des aspects mentionnés ci-dessus prévus par la loi 54/2003 et dans les réunions du Conseil lorsque des questions sur les intérêts des travailleurs de nature professionnelle, économique, sociale, culturelle, ou sportive sont discutées. En général, les employeurs roumains n'informent et ne consultent pas les salariés dans des cas autres que ceux expressément prévue par la loi ou par les conventions collectives du travail.

2. Analyse juridique des mesures de transposition et mise en œuvre pratique de la directive 2002/14/CE en Roumanie

La Directive établissant un cadre général relatif à l'information et à la consultation des travailleurs a généralement été correctement transposée par le Code du Travail roumain. Cependant, deux questions de non conformité juridiques ont été notées. Un résumé de ces questions de non-conformité de la transposition de la directive se trouve ci-dessous. En outre, un certain nombre de problèmes d'application ont été identifiés, qui seront élaborés plus en détail ci-dessous.

L'Article 1(2) de la directive a été transposé de manière incorrecte. La loi 467/2006 ne garantit pas l'exigence de la directive selon laquelle les modalités d'information et de consultation doivent être définies et mises en œuvre conformément à la législation nationale et aux pratiques en matière de relations entre les partenaires sociaux dans les différents États membres, de manière à assurer l'effet utile de la démarche. Le texte roumain prévoit que les modalités pratiques d'information et de consultation doivent être mises en œuvre conformément à la loi sur les conventions collectives de travail, mais il n'impose pas que ces modalités pratiques soient définies et qu'elles soient appliquées de façon à assurer leur efficacité. En outre, comme on le verra ci-dessous, la pratique industrielle n'est pas conforme à cette exigence, et les modalités d'information et de consultation n'ont pas été définies et mises en œuvre (sauf pour les licenciements collectifs, le transfert d'entreprises et la négociation des conventions collectives de travail).

Une lacune a été constatée concernant la transposition de l'Article 4(1) de la directive qui requiert les États membres d'établir les modalités d'exercice du droit à l'information et à la consultation au niveau approprié, conformément à l'Article 4. La loi 467/2006 n'assure pas la transposition de cette exigence, et ne détermine ou ne met pas en œuvre de dispositions pratiques en matière d'information et de consultation.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la directive en Roumanie, il convient de noter que la législation et les conventions collectives de travail établissent un cadre juridique qui est plutôt général que détaillé. Ainsi qu'indiqué auparavant, ni la législation ni les conventions collectives ne contiennent de dispositions spécifiques réglementant les modalités d'information et de consultation. Des dispositions plus détaillées existent seulement en matière de procédures de licenciements collectifs et de maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises.

En pratique, très peu d'employeurs respectent les prescriptions relatives à l'information et à la consultation des syndicats ou des représentants de travailleurs dans les domaines prévus par la loi 467/2006. Dans l'ensemble, les patrons roumains informent et consultent leurs salariés seulement dans les cas pour lesquels la procédure est expressément prévue par la loi ou les conventions collectives du travail ou lorsque les syndicats ou les représentants des salariés demandent à être informés et

consultés. Les employeurs font souvent valoir que de telles obligations ne sont pas applicables dans cette situation spécifique, puisque les cas dans lesquels les employeurs sont soumis à une obligation d'information ou de consultation tels que prévus par la loi 467/2006 sont très généraux. Toutefois, les parties prenantes n'ont pas demandé que des dispositions spécifiques soient incluses dans la législation, car ils considèrent que l'établissement de modalités d'information et de consultation est une question de choix pour le partenaire social.

Le ministère du Travail, de la Famille et de la Protection Sociale a mentionné qu'en raison du peu de temps écoulé depuis l'entrée en vigueur de la loi 467/2006, l'application de la loi est seulement dans sa phase initiale. Cependant, il est prévu que la loi ait des effets positifs sur les relations industrielles en Roumanie.

D'autre part, les syndicats interrogés ont souligné qu'il existe quelques cas où les employeurs informent et consultent les syndicats ou les représentants des salariés de leur propre initiative ou sur demande des syndicats ou des représentants des travailleurs.

Le syndicat BNS a signalé que les employeurs publics et privés ne fournissent généralement pas d'informations. Ils donnent des informations dans le cadre des limites de la loi, en interprétant de manière très stricte les dispositions légales. Leur refus est ainsi fondé sur le caractère sensible des informations en question, même lorsque ces informations sont déjà publiées (par exemple les informations financières qu'ils sont tenus de soumettre au Registre du Commerce). En ce qui concerne l'obligation des employeurs d'inviter les délégués élus des organisations syndicales (qui remplissent les conditions de représentativité) à participer à des réunions du conseil d'administration lorsque des problèmes affectant les intérêts de nature professionnelle, économique, sociale, culturelle et sportive des travailleurs sont en cours de discussion, les syndicats sont souvent confrontés au non-respect par les employeurs de cette obligation. Quand les syndicats ont introduit une réclamation devant les tribunaux pour obliger l'employeur à se conformer à cette obligation, ils ont gagné le procès. Cependant, les employeurs ne respectent que rarement la décision de la cour. Dans de nombreux cas, les employeurs ne font pas la distinction entre l'information et la consultation. Le BNS a également noté qu'en général, les procédures d'information et de consultation sont effectuées en temps voulu. Cependant, puisque ces procédures ne nécessitent pas l'accord des représentants des travailleurs dans le processus décisionnel, les employeurs ne respectent pas leur avis. Il convient de noter à cet égard que la mise en œuvre pratique des procédures d'information et de consultation dépend de la relation entre l'employeur et les représentants des travailleurs. Le BNS a également mentionné que, dans certains cas, les employés ne sont pas conscients de leurs droits à être informés et consultés et, dans d'autres cas, ils ont peur de réagir et de faire valoir leurs droits car ne veulent pas risquer de perdre leur emploi. Toutefois, les travailleurs ont aujourd'hui une plus grande prise de conscience et les syndicats sont devenus plus attentifs et plus actifs.

La Fédération Syndicale pour l'Industrie Alimentaire (FSIA) a également mentionné que, de manière générale, - dans l'industrie alimentaire - les obligations d'information et de consultation ne sont pas respectées par les employeurs. Ces obligations sont remplies dans 15 à 20% des cas. Même lors de négociations collectives, les employeurs ne fournissent aux représentants des travailleurs les informations demandées que dans 50% des cas, afin de mener à bien la négociation. Seules les entreprises multinationales (environ 75% d'entre eux) ont des procédures d'information et de consultation annuelles en place, ce qui n'est pas le cas pour des autres employeurs. Des plaintes ont été déposées auprès des Inspecteurs du Travail Territoriaux, mais la FSIA prétend que les inspecteurs du travail n'appliquent pas de sanctions aux employeurs.

Un troisième syndicat, Cartel Alfa, a déclaré que certains employeurs refusent de fournir des informations au motif que ces informations pourraient être portées à la connaissance de leurs concurrents. Par conséquent, l'obligation de confidentialité applicable à ces informations a été réglementée par la loi 467/2006 à la demande expresse des syndicats. Cartel Alfa a également mentionné que, dans certains cas, les employeurs fournissent aux représentants des employés toutes les informations nécessaires, en vue d'abuser du fait que les représentants d'un grand nombre de

travailleurs n'ont pas la formation professionnelle nécessaire pour comprendre le contenu des documents fournis. Les syndicats ont souligné que les décisions sont parfois prises par la direction "du jour au lendemain" contournant ainsi les procédures d'information et de consultation. Cartel Alfa n'est pas au courant de toutes les sanctions appliquées par les inspecteurs du Travail Territoriaux aux employeurs pour le non-respect des obligations d'information et de consultation. Cartel Alfa a également mentionné qu'en règle générale, les travailleurs sont conscients de leurs droits, mais qu'ils ignorent certains éléments – y compris leurs droits d'information et de consultation aux termes de la directive - en raison de leur manque de formation dans ce domaine, d'éducation différente ou d'un manque d'intérêt de la part des employeurs à informer les travailleurs sur les droits dont ils disposent.

Selon l'expérience pratique de l'expert, malheureusement, les cas où les employeurs ne respectent pas les demandes des syndicats ou des représentants des travailleurs à être informés et consultés, négligeant leurs obligations telles qu'établies par la loi 467/2006 sont rarement portés devant les tribunaux. Apparemment, il n'y a pas de jurisprudence (il n'y a pas de décision des tribunaux qui soit disponible et publiée) sur l'interprétation et l'application de la loi 467/2006.

3. Analyse des progrès et des reculs dans l'application de la directive 2002/14/CE

La transposition de la directive 2002/14/CE répond à la nécessité de se conformer aux obligations contractées par la Roumanie lors des négociations menées sur le chapitre 13 «Emploi et politiques sociales», rapprochant la législation nationale de l'acquis communautaire. La transposition de la directive par le nouveau Code du Travail est un progrès: avant son adoption, il n'existait pas de règles de procédure relatives aux principes et obligations en matière d'information et de consultation. Toutefois, la loi 467/2006 prévoit uniquement un cadre général sur l'information et la consultation des travailleurs et aucunes modalités d'information et de consultation ont été détaillées aux termes de cette loi.

Ainsi, la transposition de la directive a amélioré la situation en Roumanie uniquement dans le sens où elle a fourni aux syndicats ou aux représentants des travailleurs des arguments juridiques pour exiger d'être informés et consultés par leurs employeurs, mais sans leur donner les moyens nécessaires pour assurer le respect de ces obligations.

En outre, la loi 467/2006 prévoit également des sanctions administratives (amendes) en cas de non-respect des obligations d'information et de consultation. Dans ce sens, le cadre juridique a aussi été amélioré. Toutefois, selon les réponses des syndicats lors des entretiens, les Inspecteurs du Travail Territoriaux n'appliquent généralement pas les sanctions prévues.

4. Conclusions

Dans l'ensemble, la directive établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs a été correctement transposée par la loi 467/2006. La transposition constitue essentiellement une traduction de la directive. Les deux cas de non-conformité soulignés ci-dessus doivent être corrigés. En outre, il convient de noter que la loi 467/2006 ne contient pas de dispositions sur les modalités pratiques d'information et de consultation en vue d'assurer l'application des procédures correspondantes.

En ce qui concerne la mise en œuvre, les partenaires sociaux devraient être conscients du caractère général des dispositions juridiques et mettre en place des modalités d'information et de consultation. Bien que le principe de l'obligation des employeurs d'informer et de consulter les syndicats et les représentants des travailleurs est prévu expressément par la loi, l'application de cette exigence n'est pas assurée en pratique, sauf pour les cas dans lesquels la procédure même est réglementée par la loi ou par les conventions collectives de travail (licenciements collectifs, le transfert d'entreprises). Le fait que l'application de la directive entend le respect par les employeurs de leurs obligations d'information

et de consultation sur les questions qui y sont énumérées doit être pris en compte. La doctrine reconnaît que les problèmes d'application de la directive résultent du fait que les partenaires sociaux ne sont pas suffisamment conscients des avantages offerts par la réglementation en matière d'information et de consultation. Ceci montre l'importance qu'il y a à adapter l'activité des partenaires sociaux aux normes européennes qui ont déjà été transposées dans la législation roumaine.

D'autre part, pour assurer la mise en œuvre des dispositions légales, les Inspecteurs du Travail Territoriaux devraient être plus actifs et appliquer des sanctions aux employeurs qui ne respectent pas leurs obligations d'information et de consultation.

ZUSAMMENFASSUNG

1. Einleitung

Das bisherige rumänische Arbeitsgesetzbuch (Gesetz Nr. 10/1972) und die ergänzenden arbeitsrechtlichen Vorschriften während des kommunistischen Regimes sahen keine Arbeitnehmerrechte bezüglich der Unterrichtung und Anhörung vor. Nach dem Sturz des kommunistischen Regimes, erwähnte das erste Gesetz über Gewerkschaften (Gesetz Nr. 54/1991) das Recht der Gewerkschaften, Informationen in Bezug auf die Tarifverhandlungen und die Mittel, die für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen verwendet werden, zu erhalten. Es sah auch das Recht der nationalen Gewerkschaften vor, im Rahmen der Entwicklung der Arbeitsgesetzgebung angehört zu werden. Ab 1993 wurden von den Sozialpartnern in den auf nationaler Ebene geschlossenen, anschließend auch auf Branchen-, Unternehmensgruppen- und Unternehmensebene geschlossenen Tarifverträgen, Bestimmungen über das Recht der Gewerkschaften auf Information und Konsultation bezüglich der Arbeitsbedingungen, sowie in Fällen von Tarifverhandlungen und Massenentlassungen aufgenommen.

Das neue rumänische Arbeitsgesetzbuch (Gesetz Nr. 53/2003), am 24. Januar 2003 verabschiedet und im Amtsblatt von Rumänien am 5. Februar 2003 veröffentlicht, berücksichtigt die EU-Richtlinien im Hinblick auf den Beitritt Rumäniens zur EU. Dies bedeutet, dass eines der wichtigsten Prinzipien, das das neue Arbeitsgesetzbuch ausdrücklich vorsieht, die Pflicht beider Sozialpartner einander zu informieren und anzuhören ist. Das Arbeitsgesetzbuch enthält Bestimmungen über die allgemeinen Rechte der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung, einschließlich spezifischer Rechte auf Unterrichtung und Anhörung in Bezug auf die Arbeitsbedingungen, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, berufliche Bildung, Jahresurlaub, Lohnrechte, etc.

Außerdem hat das neue Gesetz über die Gewerkschaften (Gesetz Nr. 54/2003, angenommen am 24. Januar 2003 und im Amtsblatt von Rumänien am 5. Februar 2003 veröffentlicht), die Bestimmungen des früheren Gesetz über die Gewerkschaften in Bezug auf das Recht der Gewerkschaften auf Unterrichtung beibehalten. Nach diesem Gesetz sind die Arbeitgeber verpflichtet, die gewählten Delegierten der Gewerkschaften (die die Voraussetzungen zur Vertretung erfüllen) dazu einzuladen, bei den Sitzungen der Vorstände teilzunehmen, wenn Probleme im Bereich der beruflichen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und sportlichen Arbeitnehmerinteressen diskutiert werden. Darüber hinaus müssen die Entscheidungen des Vorstandes und anderer vergleichbarer Organe innerhalb von 48 Stunden nach dem Termin der Sitzung schriftlich an die Gewerkschaften übermittelt werden, wenn sie Probleme der beruflichen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und sportlichen Interessen betreffen. Außerdem wird für die Zwecke der Verteidigung der Rechte und die Förderung der beruflichen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder sportlichen Interessen der Mitglieder, eine besondere Unterrichtung der repräsentativen Gewerkschaften vorgesehen. Die Gewerkschaften müssen von den Arbeitgebern oder von deren Organisationen die notwendigen Informationen für die Aushandlung von Tarifverträgen erhalten oder, da dies der Fall sein kann, für den Abschluss von Vereinbarungen im Hinblick auf die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern, wie gesetzlich vorgesehen. Dies gilt auch bezüglich der Vereinbarungen über die Aufstellung und Verwendung der Mittel für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, des Arbeitsschutzes und für Sozialeinrichtungen, Versicherungen und Sozialschutz. Darüber hinaus enthält das Gesetz 130/1996 über Tarifverträge auch besondere Bestimmungen über die Informationen, die der Arbeitgeber den Arbeitnehmervertretern der im Hinblick auf die Durchführung der Tarifverhandlungen übermitteln muss.

Im Rahmen der Angleichung der rumänischen Arbeitsgesetzgebung an die Rechtsvorschriften der EU im Hinblick auf den Beitritt Rumäniens zur EU am 1. Januar 2007 verabschiedete das Parlament das Gesetz Nr. 467/2006 zur Festlegung des allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer (im Folgenden: Gesetz 467/2006). Das Gesetz 467/2006 wurde im Hinblick auf die Umsetzung der Richtlinie 2002/14/EG am 12. Dezember 2006 verabschiedet und im Amtsblatt

Rumäniens am 18. Dezember 2006 veröffentlicht. Was die Durchführung der Anforderungen des Gesetzes 467/2006 betrifft, sieht das Gesetz Nr. 108/1999 über die Einsetzung und Organisation der Arbeitsinspektion, das am 10. Oktober 2002 erneut veröffentlicht wurde, Maßnahmen zur Durchsetzung der Verpflichtungen vor, die sich aus dem Gesetz 467/2006 ergeben.

Die anwendbaren Tarifverträge auf Landes-, Branchen- und Arbeitgeberebene enthalten derzeit spezifische Bestimmungen über die Rechte der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung. Mit Ausnahme der Massenentlassungen, enthalten die Tarifverträge jedoch keine genauen Bestimmungen zur Gewährleistung der Einhaltung der Informations- und Konsultationsabläufe, die das Gesetz 467/2006 erwähnt.

Die industrielle Praxis im Bereich der Arbeitsbeziehungen gewährleistet nicht die Einhaltung solcher Anforderungen. Rumänische Arbeitgeber informieren und konsultieren die Arbeitnehmer in den ausdrücklich vom Gesetz vorgesehenen Fällen (Übergang von Unternehmen, Massenentlassungen, Tarifverhandlungen), und nur im Falle der Gewerkschaften, in Bezug auf die oben genannten Aspekte, die das Gesetz 54/2003 vorsieht, und innerhalb der Vorstandssitzungen, wenn Fragen bezüglich der beruflichen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, sportlichen Arbeitnehmerinteressen diskutiert werden. Im Allgemeinen informieren und konsultieren die rumänischen Arbeitgeber die Arbeitnehmer nicht in anderen Fällen als denen, für die das Verfahren ausdrücklich durch das Gesetz oder Tarifverträge vorgesehen ist.

2. Rechtliche Analyse der Umsetzung und Durchführung der Richtlinie 2002/14/EG in Rumänien

Die Informations- und Konsultationsrichtlinie wurde in der Regel richtig vom rumänischen Arbeitsgesetzbuch umgesetzt. Allerdings wurden zwei Fälle von Nichtübereinstimmung ausgemacht. Eine Zusammenfassung dieser festgestellten Nichtübereinstimmungen befindet sich unten. Darüber hinaus wurde eine Reihe von Problemen bei der Anwendung entdeckt, die im Folgenden näher ausgearbeitet werden.

Artikel 1(2) der Richtlinie wurde falsch umgesetzt. Das Gesetz 467/2006 wird nicht dem Erfordernis der Richtlinie gerecht, nachdem die Modalitäten der Unterrichtung und Anhörung gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und den in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Praktiken im Bereich der Arbeitsbeziehungen so gestaltet und angewandt werden, dass ihre Wirksamkeit gewährleistet ist. Der rumänische Text sieht vor, dass die Modalitäten der Unterrichtung und Anhörung im Einklang mit dem Gesetz über Tarifverträge durchgeführt werden müssen, sieht aber nicht vor, dass solche Modalitäten so gestaltet und angewandt werden müssen, dass ihre Wirksamkeit gewährleistet ist. Wie weiter unten diskutiert, gewährleisten darüber hinaus die Praktiken im Bereich der Arbeitsbeziehungen nicht die Einhaltung dieser Verpflichtung, und keine Modalitäten für die Unterrichtung und Anhörung wurden gestaltet und angewandt (mit Ausnahme von Massenentlassungen, Übergang von Unternehmen und Tarifverhandlungen).

Eine Lücke bei der Umsetzung wurde mit Bezug auf Artikel 4(1) der Richtlinie ausgemacht, wonach die Mitgliedstaaten entsprechend diesem Artikel im Einzelnen bestimmen, wie das Recht auf Unterrichtung und Anhörung auf der geeigneten Ebene wahrgenommen wird. Das Gesetz 467/2006 gewährleistet nicht die Umsetzung dieser Verpflichtung, und für die Unterrichtung und Anhörung wurden keine Modalitäten beschlossen oder angewandt.

Was die Durchführung in Rumänien betrifft, ist festzustellen, dass die Rechtsvorschriften und die Tarifverträge nur einen allgemeinen Rechtsrahmen geschaffen haben, anstatt einen detaillierten Rechtsrahmen vorzusehen. Wie bereits erwähnt, enthalten weder die Gesetzgebung noch die Tarifverträge besondere Bestimmungen über die Modalitäten für die Unterrichtung und Anhörung. Nähere Bestimmungen können nur in Bezug auf das Verfahren der Massenentlassungen und die

Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer im Falle der Übertragung von Unternehmen ausgemacht werden.

In der Praxis halten nur sehr wenige Arbeitgeber die Anforderungen des Gesetzes 467/2006 ein, die Gewerkschaften und Arbeitnehmervertreter zu unterrichten und anzuhören. Im Wesentlichen unterrichten und konsultieren die rumänischen Arbeitgeber ihre Beschäftigten nicht in anderen Fällen als denjenigen, in denen das Verfahren ausdrücklich durch das Gesetz oder Tarifverträge vorgesehen ist, und wenn sie von den Gewerkschaften oder den Arbeitnehmervertretern dazu aufgefordert werden, sie zu unterrichten oder anzuhören. Die Arbeitgeber argumentieren häufig, dass diese Verpflichtungen nicht in der besonderen Situation anwendbar sind, da die vom Gesetz 467/2006 vorgesehen Fälle der Informations- und Konsultationspflicht sehr allgemein gehalten sind. Allerdings verlangen die beteiligten Interessensvertreter keine besonderen gesetzlichen Bestimmungen, da sie der Auffassung sind, dass die Einführung der Regelung der Unterrichtung und Anhörung eine Frage der Wahl für die Sozialpartner ist.

Das Ministerium für Arbeit, Familie und Sozialschutz erwähnt, dass aufgrund des kurzen Zeitraums seit dem das Gesetzes 467/2006 in Kraft ist, die Durchführung des Gesetzes erst am Anfang ist, aber davon ausgegangen werden kann, dass es positive Auswirkungen auf die Arbeitsbeziehungen in Rumänien haben wird.

Andererseits machten die befragten Gewerkschaften deutlich, dass es ein paar Fälle gibt, in denen der Arbeitgeber auf eigene Initiative hin oder auf Antrag von Gewerkschaften bzw. Arbeitnehmervertreter letztere unterrichtet und anhört.

Die Gewerkschaft BNS erwähnt, dass sowohl öffentliche als auch private Arbeitgeber im Allgemeinen keine Informationen gewähren. Sie geben Informationen im Rahmen der gesetzlichen Grenzen, wobei sie die gesetzlichen Bestimmungen sehr eng auslegen, und ihre Weigerung wird durch den sensiblen Charakter der jeweiligen Informationen begründet, selbst wenn diese Informationen bereits veröffentlicht sind (z. B. finanzielle Informationen, die sie verpflichtet sind, an das Handelsregister zu übermitteln). In Bezug auf die Verpflichtung der Arbeitgeber, die gewählten Delegierten der Gewerkschaften (die die Voraussetzungen zur Vertretung erfüllen) dazu einzuladen, bei den Sitzungen der Vorstände teilzunehmen, wenn Probleme im Bereich der beruflichen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und sportlichen Arbeitnehmerinteressen diskutiert werden, stehen die Gewerkschaften oft vor dem Fall der Nichteinhaltung dieser Verpflichtung durch die Arbeitgeber. Wenn in diesen Fällen die Gewerkschaften vor Gericht verlangten, die Arbeitgeber zur Einhaltung dieser Pflicht zu zwingen, gewannen sie ihre Klagen, aber es gibt viele Fälle, in denen der Arbeitgeber nicht der Entscheidung des Gerichts nachkommt. In vielen Fällen machen die Arbeitgeber keinen Unterschied zwischen Unterrichtung und Anhörung. BNS hat auch darauf hingewiesen, dass im Allgemeinen die Information und die Konsultation zu gegebener Zeit durchgeführt werden, aber der Arbeitgeber der Meinung der Arbeitsvertreter keine Aufmerksamkeit schenkt, da die Zustimmung der Arbeitnehmervertreter in dem Entscheidungsprozess nicht erforderlich ist. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Durchführung der Informations- und Konsultationsverfahren von der Beziehung zwischen dem Arbeitgeber und den Arbeitnehmervertretern abhängt. BNS hat auch erwähnt, dass in einigen Fällen die Mitarbeiter ihre Unterrichts- und Anhörungsrechte nicht kennen und sie in anderen Fällen Angst haben, zu reagieren und ihre Rechte durchzusetzen, aus Furcht, ihre Arbeitsplätze zu verlieren. Allerdings nimmt derzeit ihre Kenntnis zu, und die Gewerkschaften sind aufmerksamer und aktiver geworden.

FSIA hat auch erwähnt, dass im Allgemeinen - in der Lebensmittelindustrie - die Unterrichts- und Anhörungspflicht nicht von den Arbeitgebern eingehalten wird. Diese Pflicht wird in 15-20% der Fälle eingehalten. Selbst bei Tarifverhandlungen gewähren die Arbeitgeber nur in 50% der Fälle den Arbeitnehmervertretern die Informationen, die diese anfordern, um die Verhandlungen durchzuführen. Nur die multinationalen Unternehmen (ca. 75% von ihnen) führen jährliche Informations- und Konsultationsverfahren durch, aber andere Arbeitgeber machen dies nicht. Beschwerden wurden bei

den regionalen Arbeitsaufsichtsbehörden eingereicht, aber die FSIA behauptet, dass die Arbeitsinspektoren keine Strafen gegen die Arbeitgeber verhängen.

Eine dritte Gewerkschaft, Cartel Alfa, erklärte, dass einige Arbeitgeber die Informationen verweigern, mit dem Argument, dass diese Informationen an ihre Konkurrenten gelangen könnten. Aus diesem Grund wurde die Vertraulichkeitspflicht dieser Informationen auf ausdrückliches Ersuchen der Gewerkschaften durch das Gesetz 467/2006 geregelt. Cartel Alfa erwähnte auch, dass es Fälle gibt, in denen die Arbeitgeber die Arbeitnehmervertreter mit allen notwendigen Informationen versehen, mit dem Ziel, die Tatsache zu missbrauchen, dass viele der Arbeitnehmervertreter nicht die angemessene fachliche Ausbildung haben, um den Inhalt der zur Verfügung gestellten Dokumente zu verstehen. Die Gewerkschaften betonten, dass manchmal Entscheidungen der Verwaltung "über Nacht" getroffen werden, was zur Umgehung der Informations- und Konsultationsverfahren führt. Cartel Alfa ist keine von den regionalen Arbeitsaufsichtsbehörden aufgrund der Nichteinhaltung der Unterrichts- und Anhörungspflicht verhängte Strafe bekannt. Cartel Alfa hat auch erwähnt, dass im Allgemeinen die Arbeitnehmer über ihre Rechte informiert sind, es aber Aspekte gibt - wie das Recht auf Information und Anhörung im Rahmen der Richtlinie -, die sie aufgrund ihrer mangelnden Ausbildung in diesem Bereich, anderer Bildung, oder mangelndem Interesse der Arbeitgeber, sie über ihre Rechte zu informieren, nicht kennen.

Die praktische Erfahrung des Sachverständigen zeigt, dass leider Fälle, in denen Gewerkschaften bzw. Arbeitnehmervertreter vom Arbeitgeber verlangen, informiert und angehört zu werden und die Arbeitgeber nicht ihrer vom Gesetz 467/2006 vorgesehenen Pflicht nachkommen, nicht die Gerichte erreichen. Offenbar gibt es keine Rechtsprechung (keine zur Verfügung stehenden oder veröffentlichte Urteile) über die Auslegung und Durchführung des Gesetzes 467/2006.

3. Analyse der Fort- und Rückschritte in der Umsetzung der Richtlinie 2003/72/EG

Um den Verpflichtungen nachzukommen, die Rumänien in den Verhandlungen zu Kapitel 13 "Beschäftigung und Sozialpolitik" eingegangen ist, um die nationalen Rechtsvorschriften an den Acquis communautaire anzugleichen, war die Umsetzung der Richtlinie 2002/14/EG erforderlich. Die Umsetzung der Richtlinie durch das neue Arbeitsgesetzbuch zeigt einige Fortschritte: vor der Umsetzung gab es keine Verfahrensregeln in Bezug auf die Grundsätze und Pflichten im Hinblick auf Unterrichtung und Anhörung. Allerdings sieht das Gesetz 467/2006 nur einen allgemeinen Rahmen für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer vor, und keine Modalitäten der Unterrichtung und Anhörung wurden auf der Grundlage dieses Gesetzes ausgearbeitet.

So verbesserte die Umsetzung die Lage in Rumänien nur aus der Perspektive des Schaffens von gesetzlichen Argumenten, zugunsten der Gewerkschaften oder der Arbeitnehmervertreter, um Unterrichtung und Anhörung von ihren Arbeitgebern zu verlangen, aber sie sieht nicht die nötigen Mittel vor, um die Einhaltung dieser Pflichten zu gewährleisten.

Darüber hinaus sieht das Gesetz 467/2006 auch Verwaltungsstrafen (Geldbußen) für die Nichteinhaltung der Informations- und Konsultationspflicht vor. So wurde der rechtliche Rahmen auch aus dieser Perspektive verbessert. Allerdings, wie sich aus den Antworten der Gewerkschaften während der Interviews ergibt, verhängen in der Regel die regionalen Arbeitsaufsichtsbehörden diese Strafen nicht.

4. Schlussfolgerungen

Die Informations- und Konsultationsrichtlinie wurde in der Regel korrekt durch das Gesetz 467/2006 umgesetzt. Die Umsetzung ist im Wesentlichen eine Übersetzung der Richtlinie. Die beiden oben genannten Nichtübereinstimmungsfälle müssen behoben werden. Darüber hinaus muss darauf hingewiesen werden, dass das Gesetz 467/2006 keine Bestimmungen über die Modalitäten der

Unterrichtung und Anhörung im Hinblick auf die Gewährleistung der Durchführung der Informations- und Konsultationsverfahren enthält.

Im Hinblick auf die Umsetzung sollten sich die Sozialpartner des allgemeinen Charakters der gesetzlichen Bestimmungen bewusst sein und praktische Modalitäten für die Unterrichtung und Anhörung vorsehen. Obwohl das Prinzip der Arbeitgeberpflicht, die Gewerkschaften und Arbeitnehmervertreter zu informieren und zu konsultieren, ausdrücklich vom Gesetz vorgesehen ist, ist die tatsächliche Durchführung dieser Anforderung nicht gewährleistet, mit Ausnahme der Fälle, in denen das Verfahren ausdrücklich durch die anwendbaren Rechtsvorschriften oder Tarifverträge vorgesehen ist (Massenentlassungen, Übergang von Unternehmen). Es muss berücksichtigt werden, dass die Durchführung der Richtlinie die Einhaltung der Informations- und Konsultationspflicht von den Arbeitgebern beinhaltet. Die Lehre schätzt, dass die Versäumnisse bei der Umsetzung sich aus der Tatsache ergeben, dass sich die Sozialpartner nicht voll über die Vorteile bewusst sind, die die Regelung der Unterrichtung und Anhörung bietet. Dies hebt die Bedeutung der Anpassung der Tätigkeit der Sozialpartner an die europäischen Standards hervor, die bereits in den rumänischen Rechtsvorschriften umgesetzt worden sind.²

Auf der anderen Seite, um die Durchführung der gesetzlichen Bestimmungen zu gewährleisten, sollten die regionalen Arbeitsaufsichtsbehörden aktiver sein und Strafen gegenüber den Arbeitgebern verhängen, die nicht ihre Informations- und Konsultationspflichten erfüllen.

² N. Voiculescu, *Informing and consulting employees – coordinates of the EU community labour legislation and its transposition into internal law*, Romanian Labour Law Magazine no. 1/2007, p. 19.
