Европейски парламент
2024-2029

Комисия по заетост и социални въпроси

2025/2133(INI)

17.7.2025

ПРОЕКТ НА ДОКЛАД

относно действията по отношение на веригите за подизпълнение и ролята на посредниците за защита на правата на работниците
(2025/2133(INI))

Комисия по заетост и социални въпроси

Докладчик: Йоан Даниелсон

PR_INI

СЪДЪРЖАНИЕ

Страница

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ.....3

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ.....9

ПРИЛОЖЕНИЕ: ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ИЗТОЧНИЦИТЕ НА ИНФОРМАЦИЯ.....11

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно действията по отношение на веригите за подизпълнение и ролята на посредниците за защита на правата на работниците
(2025/2133(INI))

Европейският парламент,

– като взе предвид Европейския стълб на социалните права,

– като взе предвид, че Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги[1] във версията след нейното изменение с Директива (ЕС) 2018/957,

– като взе предвид Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар („Регламент за ИСВП“)[2],

– като взе предвид Директива 2011/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 г. относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него и за замяна на Рамково решение 2002/629/ПВР на Съвета във версията след нейното изменение с Директива (ЕС) 2024/1712[3],

– като взе предвид Доклада на Комисията от 30 април 2024 г. относно прилагането и изпълнението на Директива (ЕС) 2018/957 на Европейския парламент и на Съвета от 28 юни 2018 г. за изменение на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (COM(2024)0320),

– като взе предвид доклада на Комисията от 26 май 2025 г., озаглавен „Оценка на Европейския орган по труда (ЕОТ)“ (COM(2025)0256),

– като взе предвид съобщението на Комисията от 3 декември 2020 г., озаглавено „Стратегическа рамка на ЕС за здравословни и безопасни условия на труд за периода 2021—2027 г. Здравословни и безопасни условия на труд в променящ се свят на труда“ (COM(2021)0323), включително подхода за „нулева смъртност“ на работното място в ЕС,

– като взе предвид публикацията на Комисията от май 2020 г., озаглавена „Да приведем в действие социално отговорното възлагане на обществени поръчки —

[1] ОВ L 18, 21.1.1997 г., стр. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1996/71/oj.
[2] ОВ L 159, 28.5.2014 г., стр. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj.
[3] ОВ L 101, 15.4.2011 г., стр. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/36/oj.

71 примера за добри практики“[4],

– като взе предвид доклада на ЕОТ от 2025 г., озаглавен „Командироването на граждани на трети държави: Вериги на договаряне, модели на набиране на персонал и въпроси, свързани с правоприлагането“[5],

– като взе предвид доклада на ЕОТ от февруари 2023 г., озаглавен „Практики на сътрудничество, възможности и предизвикателства между държавите членки — по-специално във връзка с командироването на граждани на трети държави“[6],

– като взе предвид доклада на Европол от декември 2024 г., озаглавен „Използване на легитимност: Как най-заплашващите престъпни мрежи в ЕС злоупотребяват със законните стопански структури“,

– като взе предвид член 10 от Насоките на Международната организация на труда (МОТ) относно общите принципи на инспекцията по труда,

– като взе предвид Конвенцията на МОТ относно частните агенции по труда (Конвенция № 181, 1997 г.),

– като взе предвид Конвенцията на МОТ за безопасност и здраве в строителството (Конвенция № 167, 1988 г.),

– като взе предвид своята резолюция относно въвеждането на Европейски паспорт за социална сигурност с цел подобряване на цифровото правоприлагане на социалноосигурителните права и справедлива мобилност[7],

– като взе предвид своята резолюция от 13 март 2025 г. относно социалните и свързаните със заетостта аспекти на процесите на преструктуриране: необходимост от защита на работните места и на правата на работниците[8],

– като взе предвид своята резолюция от 18 януари 2024 г. относно преразглеждането на мандата на Европейския орган по труда[9],

– като взе предвид Декларацията на Ла Юлп от 16 април 2024 г. относно бъдещето на Европейския стълб на социалните права,

– като взе предвид доклада на Енрико Лета от 17 април 2024 г., озаглавен „Много повече от пазар — бързина, сигурност, солидарност: предоставяне на възможност на единния пазар да осигури устойчиво бъдеще и просперитет за всички граждани на ЕС“ („Доклад Лета“),

– като взе предвид документа за изразяване на позиция от 14 февруари 2025 г. от Нидерландия, Белгия, Дания, Германия, Италия, Латвия и Люксембург относно

[4] https://data.europa.eu/doi/10.2826/844552.
[5] https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2025-03/ELA-posting-third-country-nationals-report.pdf.
[6] https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-04/ela-report-posting-third-country-nationals.pdf.
[7] ОВ C 224, 8.6.2022 г., стр. 81.
[8] ОВ C, C/2025/3156, 20.6.2025 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3156/oj.
[9] ОВ C, C/2024/5741, 17.10.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/5741/oj.

приоритетите на политиката на ЕС за Комисията за периода 2024—2029 г. и командироването на граждани на трети държави при справедливи условия,

– като взе предвид националните стратегии за борба с експлоатацията на труда, принудителния труд и недекларирания труд[10],

– като взе предвид член 55 от своя Правилник за дейността,

– като взе предвид становището на комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите,

– като взе предвид доклада на комисията по заетост и социални въпроси (A10-0000/2025),

А. като има предвид, че експлоатацията на труда и злоупотребите на пазара на труда в ЕС представляват широко разпространено и неотложно предизвикателство, което се проявява в различни терминологии, включително, но не само, свързаните с труда престъпления, недекларирания труд, сивата икономика, социалния дъмпинг, трудовата експлоатация и съвременното робство;

Б. като има предвид, че Европол подчертава, че 86% от най-застрашаващите престъпни мрежи използват законни стопански структури като част от престъпната си дейност;

В. като има предвид, че често срещана променлива в повечето сектори, изложени на висок риск от трудова експлоатация, е високата интензивност на труда, съчетана със зависимостта от дълги и сложни вериги за подизпълнение, наличието на злоупотребяващи трудови посредници, както и силната зависимост от командировани работници, мобилни работници от ЕС и граждани на трети държави;

Г. като има предвид, че според ЕОТ командироването на граждани на трети държави нараства, като един от всеки четирима командировани работници през 2022 г. е бил гражданин на трета държава;

Д. като има предвид, че възлагането на подизпълнители е добре функциониращa и важна практика в много сектори, улесняваща достъпа до специализиран експертен опит; като има предвид обаче, че дългите и сложни вериги за подизпълнение могат да увеличат рисковете, свързани с измамите, проникването на престъпни елементи, здравословните и безопасни условия на труд на работниците и нелоялната конкуренция за предприятията, особено за малките и средните предприятия (МСП);

Е. като има предвид, че някои държави членки са приели законодателство,

[10] Вж. например: Федерално министерство на труда и социалните въпроси на Германия „Nationaler Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit“ (2025 г.); Министерство на труда и социалните политики на Италия „Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso“ (2022 г.); Испанското министерство на приобщаването, социалната сигурност и миграцията „Plan de Acción contra el Trabajo Forzoso“ (2021 г.); Правителството на Швеция „Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet“ (2022 г.) и освен това: Правителството на Норвегия „Strategi mot arbeidslivskriminalitet“ (2021 г.).

ограничаващо дължината на веригите за подизпълнение в определени сектори; като има предвид, че Комисията счита ограничаването на равнищата на възлагане на подизпълнители и разширяването на отговорността на подизпълнителите върху цялата верига като добра практика за държавите членки; като има предвид, че има и предприятия, които доброволно са ограничили дължината на своите вериги за подизпълнение;

Ж. като има предвид, че в закона няма легална дефиниция за трудовото посредничество и то може да приеме много форми, вариращи от по-големи утвърдени дружества до индивидуални лица, набиращи персонал, неформални брокери и дори незаконни трудови посредници;

З. като има предвид, че трудовите посредници, които не са нито регистрирани, нито лицензирани, нито сертифицирани, често се използват за прикриване на нарушения и за заобикаляне на трудовото законодателство и отговорността на работодателя;

И. като има предвид, че процесът на регулиране на веригите за подизпълнение и на трудовите посредници на национално равнище може да бъде продължителен и труден за държавите членки, не на последно място поради правни неясноти, произтичащи от правилата на вътрешния пазар;

Предотвратяване на експлоатацията на труда

1. подчертава необходимостта от всеобхватен европейски подход към трудовата експлоатация като цяло и в частност към злоупотребяващите форми на подизпълнение и трудово посредничество и поради това призовава за европейска стратегия за борба с трудовата експлоатация;

2. изразява съжаление относно липсата на правна яснота по отношение на възможността държавите членки да регулират дълги и сложни вериги за подизпълнение; призовава Комисията да поясни, че правилата на ЕС за вътрешния пазар не възпрепятстват държавите членки да приемат законодателство за справяне с дългите и сложни вериги за подизпълнение, включително изискване за преки трудови правоотношения във високорискови сектори, когато това е осъществимо и обосновано с доказателства;

3. отново призовава[11] Комисията да обмисли рамкова директива за справяне с предизвикателствата, свързани със злоупотребяващите форми на подизпълнение и трудово посредничество в Европа, и тази рамкова директива да въведе обща правна рамка, ограничаваща подизпълнението и гарантираща солидарна отговорност по цялата верига от подизпълнители, както и да въведе мерки за регулиране на ролята и отговорностите на трудовите посредници, различни от агенциите за временна заетост;

4. подчертава, че националните и регионалните политики за ограничаване на равнищата на възлагане на подизпълнители често се инициират съвместно от социалните партньори, включително представители на МСП; призовава

[11] Резолюция от 13 март 2025 г.

Комисията да представи предложения за определяне на общо правило, ограничаващо възлагането на подизпълнители до максимум две равнища под основния изпълнител за секторите с висок риск от трудова експлоатация; подчертава, че идентифицирането на национални високорискови сектори и установяването на процес за отклонение от общото правило, когато това е надлежно обосновано, следва да бъдат отговорност на държавите членки в сътрудничество със социалните партньори;

5. отбелязва, че нарастващото използване на подизпълнители за основни стопански дейности може да доведе до разпокъсани работни места и по-голямо излагане на работниците на по-дълго работно време, по-ниски заплати и несигурност на работните места; във връзка с това призовава Комисията да гарантира равно третиране за равен труд и да насърчава пряката трудова заетост в секторите, в които възникват такива рискове;

6. изразява загриженост относно липсата на правна яснота по отношение на разграничението между действително и измамно командироване на граждани на трети държави; призовава Комисията, в съответствие с доклада Лета, да направи преглед на предизвикателствата, свързани с правоприлагането, и да предприеме подходяща инициатива за отстраняване на установените законодателни пропуски;

7. подчертава необходимостта от по-добро регулиране на посредниците на пазара на труда; призовава Комисията да гарантира, че трудовите посредници, извършващи дейност в ЕС, са обхванати от схеми за регистрация и лицензиране, и да забрани, в съответствие с Конвенция № 181 на МОТ, на трудовите посредници да начисляват пряко или непряко, изцяло или частично каквито и да било такси или разходи за работниците;

Правоприлагане и контрол

8. подчертава необходимостта от ефективни и добре обезпечени с ресурси системи за правоприлагане и контрол с цел борба с трудовата експлоатация; приветства доклада на Комисията за оценка на ЕОТ и отново призовава[12] Комисията да укрепи мандата на ЕОТ;

9. припомня, че Директива 2006/22/ЕО[13] вече определя минимални правила за проверка на спазването на социалното законодателство в сектора на автомобилния транспорт, и призовава Комисията да представи законодателна инициатива, която да изисква от държавите членки да гарантират адекватен минимален капацитет за инспекция на труда за всички високорискови сектори, в съответствие с референтната стойност на МОТ за най-малко един инспектор по труда на 10 000 работници;

10. отново призовава[14] за бързо въвеждане на системата на Европейския паспорт за

[12] Резолюция от 18 януари 2024 г.
[13] Директива 2006/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 г. относно минималните условия за изпълнение на Регламенти (ЕИО) № 3820/85 и (ЕИО) № 3821/85 на Съвета относно социалното законодателство, свързано с дейностите по автомобилния транспорт, и за отмяна на Директива 88/599/ЕИО на Съвета (ОВ L 102, 11.4.2006 г., стр. 35). http://data.europa.eu/eli/dir/2006/22/oj).
[14] Резолюция от 25 ноември 2021 г.

социална сигурност (ESSPASS) и за по-добро цифрово прилагане на социалноосигурителните права и справедлива мобилност, включително проверка в реално време и обмен на информация между правоприлагащите органи, както и интегриране на ESSPASS със съществуващите национални системи за трудови карти;

Налагане на санкции за трудова експлоатация

11. отбелязва със загриженост, че физическите лица, на които е наложена забрана за дейност в една държава членка, могат да заобикалят националните ограничения, като регистрират и извършват стопанска дейност в друга държава членка, като по този начин се подкопава единният пазар; призовава Комисията да гарантира автоматично взаимно признаване на забраните за дейност във всички държави членки, както и своевременен и сигурен обмен на съответната информация между държавите членки;

12. приветства използването на обвързаност със социални условия в националните и европейските схеми и програми за финансиране, които обвързват плащанията с условието за зачитане на правата на работниците; призовава Комисията да използва опита от включването на обвързаността със социални условия в общата селскостопанска политика, за да гарантира, че програмите на ЕС за финансиране включват обвързаност с условия по отношение на европейските трудови стандарти;

°

° °

13. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция съответно на Съвета и на Комисията.

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

Работниците в сектори като строителството, селското стопанство, домакинската работа, транспорта и логистиката, преработката на месо и храни, услугите по почистване, хотелиерството и ресторантьорството и полагането на грижи са гръбнакът на нашата икономика. В същото време в повечето европейски държави това са сектори, които са засегнати от постоянни равнища на злоупотреби, експлоатация и измамна конкуренция, които вредят както на работниците, така и на законните предприятия, особено МСП.

Няколко трагични инцидента на работното място през последните години в държавите членки разкриха реалните човешки разходи, свързани със загубата на контрол върху това кой носи крайната отговорност за гарантиране на спазването на основните стандарти в областта на здравословните и безопасни условия на труд и в областта на заетостта, което породи основни опасения относно юридическата отговорност, проследимостта и контрола върху условията на труд.

Същевременно Европол предупреди, че почти всички най-застрашаващи престъпни мрежи в Европа използват законни стопански структури, за да се включат в европейската икономика, като особено засегнати са логистиката, предприятията с интензивно използване на плащания в брой и строителството.

В днешната обстановка по отношение на сигурността липсата на надзор може също така да създаде възможности за враждебни участници, които се стремят да получат информация или да нарушат инфраструктура с критично значение или да получат достъп до чувствителни по отношение на сигурността работни места.

Не един фактор стимулира трудовата експлоатация и рисковете, които тя представлява за европейските работни места. Съществуват обаче някои променливи, които продължават да бъдат установявани в национални и европейски проучвания, както и в доклади от правоприлагащите органи. Една от тях е все по-голямата зависимост от дълги и сложни вериги за подизпълнение, а другата е наличието на злоупотребяващо трудово посредничество. Взети заедно, тези две взаимосвързани практики затрудняват органите при предотвратяването и разкриването на измамни или престъпни участници, навлизащи на трудовия пазар.

За много работници и предприятия на място това не е изненадващо. Нарастването на броя на работните места без адекватен контрол и там, където отговорността се разделя, се размива и се тласка надолу по веригата, е източник на недоволство от много години.

В отговор на тези предизвикателства държавите членки се опитаха да засилят контрола и да предприемат действия за предотвратяване на най-често срещаните форми на злоупотреба. Те положиха усилия за ограничаване на дългите вериги за подизпълнение, за засилване на изискванията във връзка с отговорността, за увеличаване на обмена на информация и за създаване на специални звена за контрол, насочени към откриването и изкореняването на трудовата експлоатация и злоупотребите. Националните и секторните социални партньори също засилиха усилията си за справяне с предизвикателството и предприеха автономни инициативи, за да помогнат за отстраняването на неправомерните практики в своите сектори, както и съвместно насърчиха правителствата си да направят повече. Ясно е, че тези усилия са оказали

важно положително въздействие, но също така е ясно, че това не е достатъчно и че е необходимо да се направи повече.

Предизвикателствата се усещат особено силно при работата с дружества, извършващи трансгранична дейност, тъй като трансграничното сътрудничество между правоприлагащите органи, обменът на информация и правните рамки не са в крак с развитията по места. Без единен европейски отговор става все по-лесно за измамните и престъпните участници да се възползват от слабостите на единния пазар. Има и няколко случая, в които държавите членки са изправени пред правни предизвикателства при предприемането на действия срещу трудовата експлоатация и за гарантиране на лоялна конкуренция, често с позоваване на правото на Съюза.

Ето защо трудовата експлоатация като цяло и в частност злоупотребяващите форми на подизпълнение и трудово посредничество изискват координиран отговор на европейско равнище.

Успешният отговор на тези предизвикателства трябва да се изразява в това да се направят нерентабилни стопанските модели на измамниците и престъпниците, като по този начин ще бъдат защитени работниците и ще се улесни дейността на всички спазващи закона предприятия. Този отговор следва да се основава на три стълба:

1. Превенция, която затруднява във възможно най-голяма степен участието в дейности с цел измама

2. Контрол, който увеличава във възможно най-голяма степен риска от разкриване на нарушенията

3. Санкции, които гарантират, че разкритите нарушители ще бъдат силно засегнати от последиците

В крайна сметка се надявам, че този доклад ще даде тласък за засилване на борбата срещу трудовата експлоатация с акцент върху злоупотребяващите форми на подизпълнение и трудово посредничество, като събере широка подкрепа от всички политически стълбове и от социалните партньори. Въпреки че мненията относно конкретните решения може да се различават, искрено се надявам, че всички ние можем да се обединим в общото признание, че тези проблеми на европейския пазар на труда са реални, засилващи се и се нуждаят от спешно внимание.

ПРИЛОЖЕНИЕ: ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ИЗТОЧНИЦИТЕ НА ИНФОРМАЦИЯ

В съответствие с член 8 от приложение I към Правилника за дейността докладчикът декларира, че в доклада е включена информация по свързани с предмета на досието въпроси, която в хода на изготвяне на проекта на доклад е била предоставена от следните представители на интереси, попадащи в обхвата на Междуинституционалното споразумение за задължителен регистър за прозрачност[1], или от следните представители на публични органи на трети държави, включително техните дипломатически мисии и посолства:

1. Представители на интереси, попадащи в обхвата на Междуинституционалното споразумение за задължителен регистър за прозрачност
3F Byggegruppen
3F Transport
BUSINESSEUROPE
Byggföretagen
Byggnadsarbetareförbundet
CEEMET
Confederation of Swedish Enterprise
Danish Trade Union Confederation EU Office
Deutscher Gewerkschaftsbund
European Builders Confederation
European Construction Industry Federation
European Federation of Building and Woodworkers
European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions
European Trade Union Confederation
European Trade Union Institute
European Transport Workers' Federation
Fagbevægelsens Hovedorganisation
Fastighetsanställdas Förbund
Friedrich-Ebert-Stiftung
Göteborgs Räddningsmission
HOTREC
IF Metall
IndustriAll
Kommunalarbetareförbundet
LO
LO Norge
NHO - Norway
Rättvist Byggande
Svensk Byggkontroll

[1] Междуинституционално споразумение от 20 май 2021 г. между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за задължителен регистър за прозрачност (ОВ L 207, 11.6.2021 г., стр. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).

Swedish Trade Union Office
The Adecco Group
Transportarbetareförbundet
UNI Europa
Unionen
World Employment Confederation-Europe
2. Представители на публични органи на трети държави, включително техните дипломатически мисии и посолства

Списъкът по-горе е изготвен в рамките на изключителната отговорност на докладчика.

Когато физически лица са идентифицирани в списъка по име, по функция или и по двете, докладчикът декларира, че на съответните физически лица е представено Съобщение за защита на данните № 484 на Европейския парламент (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), в което се определят приложимите условия за обработването на техните лични данни и правата, свързани с това обработване.