Europa-Parlamentet
2024-2029

Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender

2025/2133(INI)

17.7.2025

UDKAST TIL BETÆNKNING

om håndtering af udliciteringskæder og den rolle, som arbejdsformidlere spiller med hensyn til at beskytte arbejdstageres rettigheder
(2025/2133(INI))

Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender

Ordfører: Johan Danielsson

PR_INI

INDHOLD

Side

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING 3

BEGRUNDELSE 9

BILAG: ERKLÆRING OM INPUT 11

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

om håndtering af udliciteringskæder og den rolle, som arbejdsformidlerne spiller med hensyn til at beskytte arbejdstageres rettigheder
(2025/2133(INI))

Europa-Parlamentet,

– der henviser til den europæiske søjle for sociale rettigheder,

– der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser[1], som ændret ved direktiv (EU) 2018/957,

– der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/67/EU af 15. maj 2014 om håndhævelse af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 om administrativt samarbejde via informationssystemet for det indre marked ("IMI-forordningen")[2],

– der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA[3], som ændret ved direktiv (EU) 2024/1712,

– der henviser til Kommissionens rapport om anvendelsen og gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/957 af 28. juni 2018 om ændring af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (COM(2024)0320),

– der henviser til Kommissionens rapport af 26. maj 2025 med titlen "Evaluering af Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed" (COM(2025)0256),

– der henviser til Kommissionens meddelelse af 3. december 2020 med titlen "EU-strategiramme for sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen 2021-2027 Sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen på et arbejdsmarked i forandring" (COM(2021)0323) og til den deri omhandlede nulvisionstilgang over for arbejdsrelaterede dødsfald i EU,

– der henviser til Kommissionens publikation fra maj 2020 med titlen "Making socially responsible public procurement work – 71 good practice cases"[4],

– der henviser til ELA's rapport fra 2025 med titlen "Posting of third-country nationals: Contracting chains, recruitment patterns, and enforcement issues Insights from case

[1] EFT L 18 af 21.1.1997, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1996/71/oj.
[2] EUT L 159 af 28.5.2014, s. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj.
[3] EUT L 101 af 15.4.2011, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/36/oj.
[4] https://op.europa.eu/da/publication-detail/-/publication/e8cf51d0-f632-11ea-991b-01aa75ed71a1.

studies"[5],

– der henviser til Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndigheds rapport fra februar 2023 med titlen "Cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals"[6],

– der henviser til Europols rapport fra december 2024 med titlen "Leveraging legitimacy: How the EU's most threatening criminal networks abuse legal business structures",

– der henviser til artikel 10 i Den Internationale Arbejdsorganisations (ILO's) retningslinjer for generelle arbejdstilsynsprincipper,

– der henviser til ILO's konvention om private arbejdsformidlinger (konvention nr. 181, 1997),

– der henviser til ILO's konvention om sikkerhed og sundhed inden for bygge- og anlægssektoren (konvention nr. 167, 1988),

– der henviser til sin beslutning af 25. november 2021 om indførelse af et europæisk socialsikringspas til forbedring af den digitale håndhævelse af socialsikringsrettigheder og fair mobilitet[7],

– der henviser til sin beslutning af 13. marts 2025 om sociale og beskæftigelsesmæssige aspekter af omstruktureringsprocesser: behovet for at beskytte arbejdspladser og arbejdstageres rettigheder[8],

– der henviser til sin beslutning af 18. januar 2024 om revision af Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndigheds mandat[9],

– der henviser til La Hulpe-erklæringen af 16. april 2024 om fremtiden for den europæiske søjle for sociale rettigheder,

– der henviser til Enrico Lettas rapport af 17. april 2024 med titlen "Much more than a market – Speed, Security, Solidarity, Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens"" (Letta-rapporten),

– der henviser til holdningsdokumentet af 14. februar 2025 fra Nederlandene, Belgien, Danmark, Tyskland, Italien, Letland og Luxembourg med titlen "EU policy priorities for the Commission period 2024-2029 – Foster genuine and fair posting of third-country nationals",

– der henviser til de nationale strategier til bekæmpelse af arbejdskraftudnyttelse, tvangsarbejde og måneskinsarbejde[10],

---

[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] EUT C 224 af 8.6.2022, s. 81.
[8] EUT C, C/2025/3156, 20.6.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3156/oj.
[9] EUT C, C/2024/5741, 17.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/5741/oj.
[10] Se f.eks.: Tysklands forbundsministerium for beskæftigelse og sociale anliggender: "Nationaler Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit" (2025); Italiens ministerium for beskæftigelses- og socialpolitik:

– der henviser til forretningsordenens artikel 55,

– der henviser til udtalelse fra Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse,

– der henviser til betænkning fra Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender (A10-0000/2025),

A. der henviser til, at udnyttelse af og overgreb mod arbejdstagere på EU's arbejdsmarked er en udfordring, der er udbredt og presserende, og som kommer til udtryk på forskellig vis, bl.a. i form af arbejdsrelateret kriminalitet, måneskinsarbejde, skyggeøkonomi, social dumping, arbejdskraftudnyttelse samt moderne slaveri;

B. der henviser til, at 86 % af de farligste forbrydernetværk ifølge Europol benytter sig af lovlige virksomhedsformer som led i deres kriminalitet;

C. der henviser til, at en hyppigt forekommende fællesnævner for de fleste sektorer med høj risiko for arbejdskraftudnyttelse er en høj arbejdskraftintensitet kombineret med lange og komplekse udliciteringskæder samt tilstedeværelsen af skruppelløse arbejdsformidlere og en udbredt brug af udstationerede arbejdstagere, mobile arbejdstagere fra EU-lande og arbejdstagere fra tredjelande;

D. der henviser til, at udstationering af arbejdstagere fra tredjelande ifølge Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed bliver stadigt mere udbredt, idet hver fjerde udstationeret i 2022 var statsborger i et tredjeland;

E. der henviser til, at udlicitering er en velfungerende og vigtig praksis i mange sektorer, som gør det lettere at hyre fagspecialister; der henviser til, at lange og komplekse udliciteringskæder imidlertid kan skabe øget risiko med hensyn til svig, infiltrering af kriminelle elementer, sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen samt unfair konkurrence for virksomhederne, ikke mindst for små og mellemstore virksomheder (SMV'er);

F. der henviser til, at nogle medlemsstater har vedtaget lovgivning, som begrænser udliciteringskædernes længde inden for visse sektorer; der henviser til, at Kommissionen anser det som god praksis for medlemsstaterne at begrænse antallet af led i udliciteringskæderne og lade samtlige led være omfattet af ansvarshæftelse ved udlicitering; der henviser til, at virksomhederne undertiden frivilligt vælger at begrænse længden på deres udliciteringskæder;

G. der henviser til, at arbejdsformidling som erhvervsaktivitet ikke er defineret ved lov og kan antage mange forskellige former – lige fra større veletablerede virksomheder og enkeltpersoner, som udbyder rekrutteringstjenester, til uformelle formidlere og sågar "sjakbajs"-mellemmænd;

H. der henviser til, at arbejdsformidlere, som hverken er registrerede, autoriserede eller officielt godkendte, ofte bliver brugt til at mindske gennemsigtigheden, omgå arbejdsretten og unddrage sig arbejdsgiveransvar;

"Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso" (2022); Spaniens ministerium for inklusion, socialsikring og migration: "Plan de Acción contra el Trabajo Forzoso" (2021); Sveriges regering: "Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet" (2022) samt Norges regering: "Strategi mot arbeidslivskriminalitet" (2021).

I. der henviser til, at processen for regulering af udliciteringskæder og arbejdsformidlere på nationalt plan kan være langsommelig og besværlig for medlemsstaterne, ikke mindst på grund af juridiske tvetydigheder, som skyldes reglerne for det indre marked;

Forhindring af arbejdskraftudnyttelse

1. indskærper, at der er behov for en helhedsorienteret europæisk tilgang til arbejdskraftudnyttelse generelt, og mere specifikt til urimelige former for udlicitering og arbejdsformidling, og efterlyser derfor en europæisk strategi for bekæmpelse af arbejdskraftudnyttelse;

2. beklager manglen på juridisk klarhed om medlemsstaternes mulighed for at regulere lange og komplekse udliciteringskæder; opfordrer Kommissionen til at præcisere, at reglerne for det indre marked ikke hindrer medlemsstaterne i at vedtage lovgivning til regulering af lange og komplekse udliciteringskæder, herunder at indføre krav om direkte ansættelse hos arbejdsgiveren i højrisikosektorer, hvor dette er praktisk muligt, og hvor berettigelsen herfor er dokumenteret;

3. gentager sin opfordring[11] til Kommissionen om at overveje at vedtage et rammedirektiv til håndtering af udfordringerne med urimelige former for udlicitering og arbejdsformidling i Europa, om, at et sådant rammedirektiv skal indføre en overordnet lovramme, som begrænser brugen af udlicitering og sikrer solidarisk hæftelse op igennem hele udliciteringskæden, og om at træffe foranstaltninger til at regulere arbejdsformidlernes rolle og ansvar, dog med undtagelse af vikarbureauer;

4. fremhæver, at nationale og regionale politikker med sigte på at begrænse brugen af udlicitering ofte har været udformet i samarbejde med arbejdsmarkedsparterne, deriblandt af repræsentanter for SMV'er; opfordrer Kommissionen til at fremsætte forslag om at indføre en hovedregel, som begrænser brugen af udlicitering til højst to led under hovedentreprenøren i sektorer med høj risiko for arbejdskraftudnyttelse; understreger, at det bør påhvile medlemsstaterne i samarbejde med arbejdsmarkedsparterne at udpege højrisikosektorer på nationalt plan og indføre en proces for i behørigt begrundede tilfælde at kunne indrømme dispensation fra hovedreglen;

5. bemærker, at den stigende brug af udlicitering til at udføre kerneforretningsaktiviteter kan skabe fragmenterede arbejdspladser og gøre arbejdstagerne mere udsatte for længere arbejdstider, lavere lønninger og jobusikkerhed; opfordrer i den forbindelse Kommissionen til at sikre ligebehandling for samme arbejde og til at tilskynde til direkte ansættelse hos arbejdsgiveren i de sektorer, hvor sådanne risici forekommer;

6. er foruroliget over manglen på juridisk klarhed med hensyn til at sondre mellem legitime og svigagtige udstationeringer af arbejdstagere fra tredjelande; opfordrer Kommissionen til i overensstemmelse med Letta-rapporten at undersøge udfordringerne med håndhævelse og træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at lukke de konstaterede smuthuller i lovgivningen;

7. indskærper, at der er behov for bedre regulering af arbejdsformidlere på

[11] Beslutning af 13. marts 2025.

arbejdsmarkedet; opfordrer Kommissionen til at sikre, at arbejdsformidlere, som opererer i EU, er omfattet af registrerings- og autoriseringsordninger, og til i overensstemmelse med ILO's konvention nr. 181 at forbyde arbejdsformidlere at opkræve gebyrer eller vederlag fra arbejdstagere, enten direkte eller indirekte, og enten helt eller delvist;

Håndhævelse og kontrol

8. indskærper, at der er behov for effektive og velfinansierede håndhævelses- og kontrolsystemer for at bekæmpe arbejdskraftudnyttelse; bifalder Kommissionens evaluering af Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed[12] og gentager sin opfordring til Kommissionen om at styrke Arbejdsmarkedsmyndighedens mandat;

9. erindrer om, at der ved direktiv 2006/22/EF[13] allerede er blevet indført minimumsregler for kontrol med overholdelsen af sociallovgivningen inden for vejtransport, og opfordrer Kommissionen til at fremsætte et lovgivningsinitiativ, som vil pålægge medlemsstaterne at sikre tilstrækkelig minimumskapacitet til at varetage arbejdstilsyn inden for alle højrisikosektorer, i overensstemmelse med ILO's mål om mindst én tilsynsførende pr. 10 000 arbejdstagere;

10. gentager sin opfordring[14] til hurtigt at indføre det europæiske socialsikringspas (ESSPASS) og til at forbedre den digitale håndhævelse af retten til socialsikring og fair mobilitet, bl.a. gennem kontrol i realtid og informationsudveksling mellem de håndhævende myndigheder og ved at integrere socialsikringspasset med eksisterende nationale arbejdskortsystemer;

Sanktionering for arbejdskraftudnyttelse

11. konstaterer med bekymring, at en person, som er blevet idømt erhvervsforbud i én medlemsstat, kan omgå de nationale restriktioner ved at indregistrere og drive sin virksomhed i en anden medlemsstat, hvilket underminerer det indre marked; opfordrer Kommissionen til at sikre automatisk gensidig anerkendelse af erhvervsforbud på tværs af alle medlemsstater samt rettidig og sikker udveksling af relevante oplysninger medlemsstaterne imellem;

12. bifalder brugen af sociale betingelser i nationale og europæiske finansieringsordninger og -programmer, hvorved udbetalinger gøres betingede af, at arbejdstagernes rettigheder tilgodeses; opfordrer Kommissionen til – med afsæt i de indhøstede erfaringer fra medtagelsen af sociale betingelser i den fælles landbrugspolitik – at sikre, at der i EU's finansieringsprogrammer medtages sociale betingelser vedrørende europæiske arbejdsmarkedsstandarder;

---

[12] Beslutning af 18. januar 2024.
[13] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/22/EF af 15. marts 2006 om minimumsbetingelser for gennemførelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 og (EØF) nr. 3821/85 med hensyn til sociale bestemmelser inden for vejtransportvirksomhed og om ophævelse af Rådets direktiv 88/599/EØF (EUT L 102 af 11.4.2006, s. 35, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/22/oj).
[14] Beslutning af 25. november 2021.

°

° °

13. pålægger sin formand at fremsende denne beslutning til Rådet og Kommissionen.

BEGRUNDELSE

Arbejdstagere inden for sektorer såsom bygge- og anlægsbranchen, landbruget, hushjælpsarbejde, transport og logistik, forarbejdning af kød og andre fødevarer, rengøring, hotel- og restaurationsbranchen samt pleje- og omsorgssektoren udgør rygraden i vores økonomi. Samtidig er disse sektorer i de fleste europæiske lande hårdt ramt af vedvarende og udbredte tilfælde af overgreb mod og udnyttelse af arbejdstagere samt uretmæssige konkurrencefordele, hvilket skader såvel arbejdstagerne som de legitime virksomheder, navnlig SMV'erne.

Der er i de seneste år indtruffet adskillige tragiske episoder på arbejdspladser i forskellige medlemsstater, som har synliggjort de faktiske menneskelige omkostninger ved den manglende kontrol over, hvem der bærer det endelige ansvar for at sikre efterlevelsen af basale standarder for sundhed, sikkerhed og ansættelsesforhold, hvilket har givet anledning til alvorlige betænkeligheder med hensyn til juridisk ansvarsdragelse, sporbarhed og tilsyn med arbejdsforhold.

Samtidig har Europol advaret om, at næsten alle Europas farligste forbrydernetværk benytter sig af lovlige virksomhedsformer til at få fodfæste i den europæiske økonomi, og at dette især har berørt logistikvirksomheder, kontantbaserede virksomheder og bygge- og anlægsbranchen.

I det nuværende sikkerhedslandskab kan manglende tilsyn desuden åbne muligheder for fjendtlige aktører, som søger at forstyrre kritisk infrastruktur, at få adgang til oplysninger om kritisk infrastruktur eller at infiltrere sikkerhedsmæssigt følsomme arbejdspladser.

Det er ikke én enkeltstående faktor, der er drivkraft bag arbejdskraftudnyttelsen og de deraf følgende risici for Europas arbejdspladser. Derimod er der visse variabler, som går igen i nationale og europæiske undersøgelser og i alle rapporter fra de håndhævende myndigheder. Én af disse variabler er den stigende brug af lange og komplekse udliciteringskæder, og en anden er tilstedeværelsen af skruppelløse arbejdsformidlere. Sammen besværliggør disse to indbyrdes forbundne adfærdsmønstre myndighedernes bestræbelser på at opdage svigagtige og kriminelle aktører og forhindre dem i at infiltrere arbejdspladser.

For mange arbejdstagere og virksomheder, som er bekendte med realiteterne, er dette ingen overraskelse. Det stigende antal arbejdspladser, hvor der ikke føres tilstrækkeligt tilsyn, og hvor ansvaret bliver opdelt, udvandet og uddelegeret til senere led i kæden, har i en årrække været en kilde til utilfredshed.

Som reaktion på disse udfordringer har medlemsstaterne søgt at optrappe deres indsats ved at intensivere tilsynet og træffe foranstaltninger til at modvirke de mest udbredte former for misligheder. De har søgt at begrænse lange udliciteringskæder, skærpe ansvarlighedskravene, øge informationsudvekslingen og oprette særlige tilsynsenheder til at opdage og få bugt med udnyttelsen af og overgrebene mod arbejdstagere. De nationale og sektorspecifikke arbejdsmarkedsparter har ligeledes taget udfordringen op og har på eget initiativ truffet foranstaltninger til at få ryddet op i de pågældende sektorer og har desuden i fællesskab presset deres regeringer til at gøre mere. Det står klart, at disse tiltag har haft væsentlige positive virkninger, men at dette er ikke nok – der må gøres mere.

Udfordringerne er særligt tydelige for de virksomheder, der opererer på tværs af grænserne, idet hverken det grænseoverskridende samarbejde imellem håndhævende myndigheder, informationsudvekslingen eller lovrammerne har holdt trit med den faktiske udvikling. Uden en samlet europæisk indsats bliver det lettere for svigagtige og kriminelle aktører at udnytte det indre markeds svagheder. Derudover er medlemsstaterne i adskillige tilfælde stødt på juridiske hindringer – ofte med henvisning til EU-retten – når de har villet sætte ind over for arbejdskraftudnyttelse og sikre fair konkurrence.

Arbejdskraftudnyttelse generelt, og mere specifikt urimelige former for udlicitering og arbejdsformidling, kræver således en koordineret indsats på europæisk plan.

En vellykket indsats over for disse udfordringer må nødvendigvis indebære at gøre svindlernes og forbrydernes forretningsmodeller urentable og derved at beskytte arbejdstagerne og forenkle tilværelsen for alle de lovlydige virksomheder. Denne indsats bør bestå af tre søjler:

1. Forebyggelse – at gøre det så vanskeligt som muligt at begå svigagtigheder

2. Tilsyn – at gøre risikoen for at blive opdaget så høj som muligt

3. Sanktionering – at sørge for, at dem, der bliver opdaget, får konsekvenserne at føle

I sidste ende er min forhåbning, at denne betænkning vil skabe momentum hen imod en skærpet indsat i kampen mod arbejdskraftudnyttelse med særlig fokus på urimelige former for udlicitering og arbejdsformidling, med bred opbakning fra hele det politiske spektrum og fra arbejdsmarkedsparterne. Selv om der kan være delte meninger om valg af konkrete løsninger, håber jeg inderligt, at vi alle sammen kan tage udgangspunkt i en fælles anerkendelse af, at disse problemer på det europæiske arbejdsmarked er reelle, at de vokser, og at de kræver omgående handling.

BILAG: ERKLÆRING OM INPUT

I henhold til artikel 8 i bilag I til forretningsordenen erklærer ordføreren, at han i sin betænkning har medtaget input om forhold, der vedrører sagens emne, som han har modtaget som led i udarbejdelsen af udkastet til betænkning fra følgende interesserepræsentanter, der er omfattet af anvendelsesområdet for den interinstitutionelle aftale om et obligatorisk åbenhedsregister[1], eller fra følgende repræsentanter for offentlige myndigheder i tredjelande, herunder deres diplomatiske repræsentationer og ambassader:

1. Interesserepræsentanter, der er omfattet af anvendelsesområdet for den interinstitutionelle aftale om et obligatorisk åbenhedsregister
3F Byggegruppen
3F Transport
BUSINESSEUROPE
Byggföretagen
Byggnadsarbetareförbundet
CEEMET
Confederation of Swedish Enterprise
Fagbevægelsens Hovedorganisation – EU-kontoret
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
Swedish Trade Union Office
The Adecco Group

[1] Interinstitutionel aftale af 20. maj 2021 mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om et obligatorisk åbenhedsregister (EUT L 207 af 11.6.2021, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).

Transportarbetareförbundet
UNI Europa
Unionen
World Employment Confederation-Europe
2. Repræsentanter for offentlige myndigheder i tredjelande, herunder deres diplomatiske repræsentationer og ambassader

Ordføreren har udarbejdet ovenstående liste på eget ansvar.

Når fysiske personer er identificeret på listen ved deres navn, deres funktion eller begge, erklærer ordføreren at have forelagt de pågældende fysiske personer Europa-Parlamentets databeskyttelsesmeddelelse nr. 484 (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), hvori de gældende betingelser for behandling af deres personoplysninger og rettighederne forbundet med denne behandling er fastlagt.