Europski parlament
2024-2029

Odbor za zapošljavanje i socijalna pitanja

2025/2133(INI)

17.7.2025

NACRT IZVJEŠĆA

o rješavanju pitanja lanaca podugovaranja i uloge posrednika u cilju zaštite prava radnika
(2025/2133(INI))

Odbor za zapošljavanje i socijalna pitanja

Izvjestitelj: Johan Danielsson

PR_INI

SADRŽAJ

Stranica

PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA 3

OBRAZLOŽENJE 8

PRILOG: PRIJAVA PRIMLJENIH INFORMACIJA 10

PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA

o rješavanju pitanja lanaca podugovaranja i uloge posrednika u cilju zaštite prava radnika
(2025/2133(INI))

Europski parlament,

– uzimajući u obzir Europski stup socijalnih prava,

– uzimajući u obzir Direktivu 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga[1] kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2018/957,

– uzimajući u obzir Direktivu 2014/67/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o provedbi Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga i izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta („Uredba IMI”)[2],

– uzimajući u obzir Direktivu 2011/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/629/PUP, kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2024/1712[3],

– uzimajući u obzir Izvješće Komisije od 30. travnja 2024. o primjeni i provedbi Direktive (EU) 2018/957 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. lipnja 2018. o izmjeni Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga (COM(2024)0320),

– uzimajući u obzir izvješće Komisije od 26. svibnja 2025. naslovljeno „Evaluacija Europskog nadzornog tijela za rad (ELA)” (COM(2025)0256),

– uzimajući u obzir komunikaciju Komisije od 3. prosinca 2020. naslovljenu „Strateški okvir EU-a za zdravlje i sigurnost na radu za razdoblje 2021. – 2027. Sigurnost i zdravlje na radu u svijetu rada koji se mijenja” (COM(2021)0323), uključujući pristup „vizija nula” za smrtne slučajeve povezane s radom u EU-u,

– uzimajući u obzir publikaciju Komisije iz svibnja 2020. naslovljenu „Ostvarenje društveno odgovorne javne nabave – 71 slučaj dobre prakse”[4],

– uzimajući u obzir izvješće Europskog nadzornog tijela za rad iz 2025. naslovljeno „Upućivanje državljana trećih zemalja: lanci ugovaranja, obrasci zapošljavanja i pitanja provedbe”[5],

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

– uzimajući u obzir izvješće ELA-e iz veljače 2023. naslovljeno „Prakse, mogućnosti i izazovi suradnje među državama članicama – posebno u pogledu upućivanja državljana trećih zemalja”[6],

– uzimajući u obzir izvješće Europola iz prosinca 2024. naslovljeno „Zloupotreba legitimnosti: Kako najopasnije kriminalne mreže EU-a zloupotrebljavaju zakonite poslovne strukture”,

– uzimajući u obzir članak 10. Smjernica Međunarodne organizacije rada (ILO) o općim načelima inspekcije rada,

– uzimajući u obzir Konvenciju Međunarodne organizacije rada o privatnim agencijama za zapošljavanje (Konvencija br. 181 iz 1997.),

– uzimajući u obzir Konvenciju Međunarodne organizacije rada o sigurnosti i zdravlju u graditeljstvu (Konvencija br. 167 iz 1988.),

– uzimajući u obzir svoju rezoluciju od 25. studenoga 2021. o uvođenju europske iskaznice socijalne sigurnosti radi poboljšanja digitalne primjene prava iz sustava socijalne sigurnosti i pravedne mobilnosti[7],

– uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 13. ožujka 2025. o socijalnim aspektima i aspektima zapošljavanja u postupcima restrukturiranja: potreba za zaštitom radnih mjesta i prava radnika[8],

– uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 18. siječnja 2024. o reviziji mandata Europskog nadzornog tijela za rad[9],

– uzimajući u obzir Izjavu iz La Hulpea o budućnosti europskog stupa socijalnih prava od 16. travnja 2024.,

– uzimajući u obzir izvješće Enrica Lette od 17. travnja 2024. naslovljeno „Više od tržišta – Brzina, sigurnost, solidarnost – Osnaživanje jedinstvenog tržišta za ostvarivanje održive budućnosti i blagostanja za sve građane EU-a” (Lettino izvješće),

– uzimajući u obzir dokument o stajalištu Nizozemske, Belgije, Danske, Njemačke, Italije, Latvije i Luksemburga od 14. veljače 2025. o prioritetima politike EU-a za Komisiju za razdoblje 2024. – 2029. i pravednom upućivanju državljana trećih zemalja,

– uzimajući u obzir nacionalne strategije za borbu protiv izrabljivanja radne snage, prisilnog rada i neprijavljenog rada[10],

---

[6] https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-04/ela-report-posting-third-country-nationals.pdf.
[7] SL C 224, 8.6.2022., str. 81.
[8] SL C, C/2025/3156, 20.6.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3156/oj.
[9] SL C, C/2024/5741, 17.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/5741/oj.
[10] Vidjeti, na primjer: Njemačko ministarstvo rada i socijale politike Nationaler Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit (2025); Talijansko Ministarstvo rada i socijalne politike, Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso (2022.); Plan de Acción contra el Trabajo Forzoso (Plan de Acción contra el Trabajo Forzoso) španjolskog Ministarstva za uključivanje, socijalnu sigurnost i migracije (2021.); Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet švedske vlade (2022.) i dodatno: Strategi mot arbeidslivskriminalitet norveške

– uzimajući u obzir članak 55. Poslovnika,

– uzimajući u obzir mišljenje Odbora za unutarnje tržište i zaštitu potrošača,

– uzimajući u obzir izvješće Odbora za zapošljavanje i socijalna pitanja (A10-0000/2025),

A. budući da iskorištavanje i zlostavljanje radne snage na tržištu rada EU-a predstavlja raširen i hitan izazov koji se očituje u raznim terminima, uključujući, ali ne ograničavajući se na kaznena djela povezana s radom, neprijavljeni rad, sivu ekonomiju, socijalni damping, iskorištavanje radne snage i moderno ropstvo;

B. budući da Europol ističe da se 86 % najopasnijih kriminalnih mreža koristi zakonitim poslovnim strukturama kao dijelom svojih kriminalnih aktivnosti;

C. budući da je zajednička varijabla u većini sektora izloženih visokom riziku od izrabljivanja radne snage visok intenzitet rada u kombinaciji s oslanjanjem na duge i složene lance podugovaranja, prisutnost posrednika koji zloupotrebljavaju rad, kao i snažno oslanjanje na upućene radnike, mobilne radnike iz EU-a i državljane trećih zemalja;

D. budući da je prema ELA-i upućivanje državljana trećih zemalja u porastu, pri čemu je 2022. svaki četvrti upućeni radnik bio državljanin treće zemlje;

E. budući da je podugovaranje važna praksa koja dobro funkcionira u mnogim sektorima i olakšava pristup specijaliziranom stručnom znanju; budući da dugi i složeni lanci podugovaranja mogu, međutim, povećati rizike povezane s prijevarama, infiltracijom kriminala, zdravljem i sigurnošću radnika na radu te nepoštenim tržišnim uvjetima za poduzeća, posebno mala i srednja poduzeća;

F. budući da su neke države članice donijele zakonodavstvo kojim se ograničava duljina lanaca podugovaranja u određenim sektorima; budući da Komisija ograničenje razina podugovaranja i proširenje odgovornosti za podizvođenje na cijeli lanac smatra dobrom praksom za države članice; budući da postoje i poduzeća koja su dobrovoljno ograničila duljinu svojih lanaca podugovaranja;

G. budući da praksa posredovanja u radu nije definirana zakonom i može poprimiti brojne oblike, od većih etabliranih poduzeća do pojedinačnih subjekat koji zapošljavaju radnike, neformalnih posrednika, pa čak i gangstera;

H. budući da se posrednici u području rada koji nisu registrirani, licencirani ili certificirani često koriste za prikrivanje i zaobilaženje radnog prava i odgovornosti poslodavaca;

I. budući da postupak reguliranja lanaca podugovaranja i posrednika u radu na nacionalnoj razini može biti dugotrajan i težak za države članice, među ostalim i zbog pravnih nejasnoća koje proizlaze iz pravila unutarnjeg tržišta;

Sprečavanje iskorištavanja radne snage

1. naglašava potrebu za sveobuhvatnim europskim pristupom izrabljivanju radne snage

---

vlade (2021.).

općenito, a posebno zlouporabi u podugovaranju i posredovanju u radu, te stoga poziva na donošenje europske strategije za borbu protiv izrabljivanja radne snage;

2. žali zbog nedostatka pravne jasnoće u pogledu mogućnosti da države članice reguliraju duge i složene lance podugovaranja; poziva Komisiju da pojasni da pravila unutarnjeg tržišta EU-a ne sprečavaju države članice da donesu zakonodavstvo za rješavanje dugotrajnih i složenih lanaca podugovaranja, uključujući zahtijevanje izravnih radnih odnosa u visokorizičnim sektorima, ako je to izvedivo i opravdano dokazima;

3. ponavlja svoj poziv[11] Komisiji da razmotri okvirnu direktivu za rješavanje izazova povezanih sa zlouporabnim oblicima podugovaranja i posredovanja u radu u Europi te da se tom okvirnom direktivom uvede opći pravni okvir kojim bi se ograničilo podugovaranje i zajamčila solidarna odgovornost u cijelom lancu podugovaranja, kao i da uvede mjere kojima se uređuju uloga i odgovornosti posrednika u radu, osim agencija za privremeno zapošljavanje;

4. naglašava da su socijalni partneri, uključujući predstavnike MSP-ova, često zajednički pokretali nacionalne i regionalne politike za ograničavanje razina podugovaranja; poziva Komisiju da iznese prijedloge za utvrđivanje općeg pravila kojim se podugovaranje ograničava na najviše dvije razine ispod razine glavnog izvođača za sektore s visokim rizikom od izrabljivanja radne snage; naglašava da bi utvrđivanje nacionalnih visokorizičnih sektora i uspostava postupka odstupanja od općeg pravila, ako je to propisno opravdano, trebali biti u nadležnosti država članica u suradnji sa socijalnim partnerima;

5. napominje da sve veća primjena podugovaranja za osnovne poslovne aktivnosti može dovesti do fragmentiranih radnih mjesta i veće izloženosti radnika duljim satima, nižim plaćama i nesigurnosti radnih mjesta; u tom pogledu poziva Komisiju da osigura jednako postupanje za jednaki rad i da promiče izravno zapošljavanje u sektorima u kojima se takvi rizici javljaju;

6. zabrinut je zbog nedostatka pravne jasnoće u pogledu razlikovanja između stvarnih i prijevarnih upućivanja državljana trećih zemalja; poziva Komisiju da u skladu s izvješćem Lette preispita izazove u provedbi i poduzme odgovarajuću inicijativu kako bi se uklonili utvrđeni zakonodavni nedostaci;

7. naglašava potrebu za boljom regulacijom posrednika na tržištu rada; poziva Komisiju da osigura da su posrednici u radu koji posluju u EU-u obuhvaćeni sustavima registracije i licenciranja te da u skladu s Konvencijom Međunarodne organizacije rada br. 181 zabrani sve naknade ili troškove koje posrednici u radu naplaćuju, izravno ili neizravno, u cijelosti ili djelomično;

Provedba i kontrola

8. naglašava potrebu za učinkovitim i dobro financiranim sustavima za provedbu i kontrolu u borbi protiv izrabljivanja radne snage; pozdravlja izvješće Komisije o evaluaciji Europskog nadzornog tijela za rad i ponavlja svoj poziv[12] Komisiji da ojača

[11] Rezolucija od 13. ožujka 2025.
[12] Rezolucija od 18. siječnja 2024.

mandat ELA-e;

9. podsjeća da su Direktivom 2006/22/EZ[13] već utvrđena minimalna pravila za provjeru usklađenosti sa socijalnim zakonodavstvom u cestovnom prometu te poziva Komisiju da predstavi zakonodavnu inicijativu kojom bi se od država članica zahtijevalo da osiguraju odgovarajući minimalni kapacitet inspekcije rada za sve visokorizične sektore, u skladu s referentnom vrijednošću Međunarodne organizacije rada od najmanje jednog inspektora rada na 10 000 radnika;

10. ponavlja svoj poziv[14] na brzo uvođenje sustava europske propusnice socijalne sigurnosti (ESSPASS) i na poboljšanje digitalne provedbe prava iz sustava socijalne sigurnosti i pravedne mobilnosti, uključujući provjeru u stvarnom vremenu i razmjenu informacija među provedbenim tijelima, kao i na integraciju ESSPASS-a s postojećim nacionalnim sustavima radnih iskaznica;

Sankcioniranje iskorištavanja radne snage

11. sa zabrinutošću napominje da pojedinci koji podliježu zabranama trgovanja u jednoj državi članici mogu zaobići nacionalna ograničenja registracijom poduzeća i poslovanjem u drugoj državi članici, čime se ugrožava jedinstveno tržište; poziva Komisiju da osigura automatsko uzajamno priznavanje zabrana trgovanja u državama članicama, kao i pravodobnu i sigurnu razmjenu relevantnih informacija među državama članicama;

12. pozdravlja primjenu socijalnih uvjeta u nacionalnim i europskim programima financiranja i programima kojima se plaćanja povezuju s poštovanjem prava radnika; poziva Komisiju da iskoristi iskustvo uključivanja socijalne uvjetovanosti u zajedničku poljoprivrednu politiku kako bi se osiguralo da programi financiranja EU-a uključuju uvjete u pogledu europskih standarda rada;

°

° °

13. nalaže svojoj predsjednici da ovu Rezoluciju proslijedi Vijeću i Komisiji.

[13] Direktiva 2006/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o minimalnim uvjetima za provedbu Uredbi Vijeća (EEZ) br. 3820/85 i (EEZ) br. 3821/85 o socijalnom zakonodavstvu koje se odnosi na aktivnosti cestovnog prijevoza i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 88/599/EEZ, SL L 102, 11.4.2006., str. 35., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/22/oj).
[14] Rezolucija od 25. studenog 2021.

OBRAZLOŽENJE

Radnici u sektorima kao što su građevinarstvo, poljoprivreda, rad u kućanstvu, prijevoz i logistika, prerada mesa i hrane, usluge čišćenja, ugostiteljstvo i skrb okosnica su našeg gospodarstva. Istodobno, u većini europskih zemalja to su sektori koji su pogođeni stalnom zlouporabom, iskorištavanjem i prijevarnom konkurencijom, što šteti radnicima i zakonitim poduzećima, posebno MSP-ovima.

Nekoliko tragičnih incidenata na radnom mjestu posljednjih godina u državama članicama razotkrilo je stvarne ljudske troškove gubitka kontrole nad time tko je u konačnici odgovoran za osiguravanje usklađenosti s osnovnim zdravstvenim i sigurnosnim standardima te standardima zapošljavanja, što je izazvalo temeljnu zabrinutost u pogledu pravne odgovornosti, sljedivosti i kontrole radnih uvjeta.

Europol je istodobno upozorio da gotovo sve najopasnije kriminalne mreže u Europi koriste zakonite poslovne strukture kako bi stekle uporište u europskom gospodarstvu, pri čemu su posebno pogođeni logistika, poduzeća s visokim gotovinskim intenzitetom i građevinarstvo.

U današnjem sigurnosnom okruženju nedostatak nadzora može predstavljati i prilike za neprijateljske aktere koji žele dobiti informacije o kritičnoj infrastrukturi ili je poremetiti ili dobiti pristup sigurnosno osjetljivim radnim mjestima.

Ne postoji samo jedan čimbenik koji potiče iskorištavanje radne snage i rizike koje ono predstavlja za europska radna mjesta. Međutim, postoje određene varijable koje se i dalje ponavljaju u nacionalnim i europskim studijama, kao i u izvješćima provedbenih tijela. Jedna od njih je sve veće oslanjanje na duge i složene lance podugovaranja, a druga prisutnost zlouporabe posredovanja u području rada. Te dvije međusobno povezane prakse zajedno otežavaju nadležnim tijelima sprečavanje i otkrivanje prijevarnih ili kriminalnih aktera koji ulaze na radno mjesto.

Za mnoge radnike i poduzeća na terenu to nije iznenađenje. Porast broja radnih mjesta bez odgovarajuće kontrole na kojima se odgovornost dijeli, razrjeđuje i potiskuje niz godina izvor je nezadovoljstva.

Kao odgovor na te izazove države članice pokušale su pojačati i postrožiti kontrole te poduzeti mjere za sprečavanje najčešćih oblika zlouporabe. Uložile su napore kako bi ograničile duge lance podugovaranja, postrožile zahtjeve u pogledu odgovornosti, povećale razmjenu informacija i uspostavile posebne jedinice za kontrolu usmjerene na otkrivanje i iskorjenjivanje iskorištavanja i zlostavljanja radne snage. Nacionalni i sektorski socijalni partneri također su se suočili s tim izazovom i pokrenuli autonomne inicijative kako bi pomogli u čišćenju svojih sektora te su zajednički potaknuli svoje vlade da učine više. Jasno je da su ti napori imali važne pozitivne učinke, ali je također jasno da to nije dovoljno i da je potrebno učiniti više.

Izazovi se posebno osjećaju kad je riječ o poduzećima koja posluju prekogranično jer prekogranična suradnja među provedbenim tijelima, razmjena informacija i pravni okviri nisu držali korak s razvojem događaja na terenu. Bez jedinstvenog europskog odgovora, počiniteljima prijevara i kriminala olakšava se iskorištavanje slabosti jedinstvenog tržišta. Postoji i nekoliko slučajeva u kojima su se države članice suočile s pravnim izazovima pri

poduzimanju mjera protiv izrabljivanja radne snage i osiguravanju poštenog tržišnog natjecanja, često s obzirom na pravo Unije.

Iskorištavanje radne snage općenito, a posebno oblici zlouporabe podugovaranja i posredovanja u radu, stoga zahtijevaju koordinirani odgovor na europskoj razini.

Uspješan odgovor na te izazove mora značiti neprofitabilnost poslovnih modela počinitelja prijevara i kriminalaca, čime bi se zaštitili radnici i olakšao život svim poduzećima koja poštuju zakone. Taj bi se odgovor trebao temeljiti na tri stupa:

1. prevencija, što je moguće više otežati sudjelovanje u prijevarnim radnjama,

2. kontrola, povećati rizik od otkrivanja na najveću moguću mjeru,

3. sankcije, osigurati da osobe koje su uhvaćene snažno osjete posljedice.

Naposljetku, nadam se da će ovo izvješće dati poticaj za jačanje borbe protiv izrabljivanja radne snage s naglaskom na zloupotrebu podugovaranja i posredovanja u radu, pri čemu će se prikupiti široka potpora iz cijelog političkog područja i od socijalnih partnera. Iako se mišljenja o preciznim rješenjima mogu razlikovati, iskreno se nadam da svi možemo odstupiti od zajedničkog priznanja da su ti problemi na europskom tržištu rada stvarni, da se pojačavaju i da im je potrebna hitna pozornost.

PRILOG: PRIJAVA PRIMLJENIH INFORMACIJA

U skladu s člankom 8. Priloga I. Poslovniku, izvjestitelj izjavljuje da je u svoje izvješće uvrstio informacije o pitanjima koja se odnose na temu dosjea koje je, za potrebe pripreme nacrta izvješća, primio od sljedećih predstavnika interesnih skupina obuhvaćenih područjem primjene Međuinstitucijskog sporazuma o obveznom registru transparentnosti[1] ili sljedećih predstavnika javnih tijela trećih zemalja, uključujući njihove diplomatske misije i veleposlanstva:

1. Predstavnici interesnih skupina obuhvaćeni područjem primjene Međuinstitucijskog sporazuma o obveznom registru transparentnosti
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
Swedish Trade Union Office
The Adecco Group
Transportarbetareförbundet

[1] Međuinstitucijski sporazum od 20. svibnja 2021. između Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o obveznom registru transparentnosti (SL L 207, 11.6.2021., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).

UNI Europa
Unionen
World Employment Confederation-Europe
2. Predstavnici javnih tijela trećih zemalja, uključujući njihove diplomatske misije i veleposlanstva

Navedeni popis sastavljen je pod isključivom odgovornošću izvjestitelja za mišljenje.

Ako su fizičke osobe na popisu navedene imenom, funkcijom ili imenom i funkcijom, izvjestitelj izjavljuje da je tim fizičkim osobama dostavio Obavijest Europskog parlamenta o zaštiti podataka br. 484 (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), u kojoj se navode uvjeti za obradu njihovih osobnih podataka i prava povezana s tom obradom.