Parlamentul European
2024-2029

Comisia pentru ocuparea forței de muncă și afaceri sociale

2025/2133(INI)

17.7.2025

PROIECT DE RAPORT

referitor la abordarea lanțurilor de subcontractare și a rolului intermediarilor pentru a proteja drepturile lucrătorilor
(2025/2133(INI))

Comisia pentru ocuparea forței de muncă și afaceri sociale

Raportor: Johan Danielsson

CUPRINS

Pagina

PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN.....3

EXPUNERE DE MOTIVE.....9

ANEXĂ: DECLARAȚIE PRIVIND CONTRIBUȚIILE.....11

PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN

referitoare la abordarea lanțurilor de subcontractare și a rolului intermediarilor pentru a proteja drepturile lucrătorilor
(2025/2133(INI))

Parlamentul European,

– având în vedere Pilonul european al drepturilor sociale,

– având în vedere Directiva 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii[1], astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2018/957,

– având în vedere Directiva 2014/67/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012 privind cooperarea administrativă prin intermediul Sistemului de informare al pieței interne („Regulamentul IMI”)[2],

– având în vedere Directiva 2011/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2011 privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia, de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/629/JAI a Consiliului, astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2024/1712[3],

– având în vedere Raportul Comisiei din 30 aprilie 2024 privind aplicarea și punerea în aplicare a Directivei (UE) 2018/957 a Parlamentului European și a Consiliului din 28 iunie 2018 de modificare a Directivei 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii (COM(2024)0320),

– având în vedere raportul Comisiei din 26 mai 2025 intitulat „Evaluarea Autorității Europene a Muncii (ELA)” (COM(2025)0256),

– având în vedere comunicarea Comisiei din 3 decembrie 2020, intitulată „Cadrul strategic al UE privind sănătatea și securitatea la locul de muncă 2021-2027 Securitatea și sănătatea în muncă într-o lume a muncii în schimbare” (COM(2021)0323), inclusiv abordarea de tip „viziune zero” a deceselor profesionale în UE,

– având în vedere publicația Comisiei din mai 2020 intitulată „Making socially responsible public procurement work – 71 good practice cases” (Asigurarea funcționării achizițiilor publice responsabile din punct de vedere social – 71 de cazuri de bune practici)[4],

– având în vedere raportul ELA din 2025, intitulat „Posting of third-country nationals:

[1] JO L 18, 21.1.1997, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1996/71/oj.
[2] JO L 159, 28.5.2014, p. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj.
[3] JO L 101, 15.4.2011, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/36/oj.
[4] https://op.europa.eu/ro/publication-detail/-/publication/69fc6007-a970-11ea-bb7a-01aa75ed71a1.

Contracting chains, recruitment patterns, and enforcement issues” (Detașarea resortisanților țărilor terțe: lanțuri de contractare, modele de recrutare și aspecte legate de asigurarea respectării legislației)[5],

– având în vedere raportul ELA din februarie 2023, intitulat „Cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals” (Practici, posibilități și provocări în materie de cooperare între statele membre – în special în ceea ce privește detașarea resortisanților țărilor terțe)[6],

– având în vedere raportul Europol din decembrie 2024, intitulat „Leveraging legitimity: How the EU’s most threatening criminal networks abuse legal business structures” (Instrumentalizarea legitimității: Modul în care cele mai amenințătoare rețele infracționale din UE folosesc în mod abuziv structurile economice legale),

– având în vedere articolul 10 din Orientările Organizației Internaționale a Muncii (OIM) privind principiile generale ale inspecției muncii,

– având în vedere Convenția OIM privind agențiile private de ocupare a forței de muncă (Convenția nr. 181 din 1997),

– având în vedere Convenția OIM privind securitatea și sănătatea în muncă în sectorul construcțiilor (Convenția nr. 167, 1988),

– având în vedere rezoluția sa din 25 noiembrie 2021 referitoare la introducerea unui card european de securitate socială pentru a îmbunătăți implementarea digitală a drepturilor de securitate socială și a mobilității echitabile[7],

– având în vedere rezoluția sa din 13 martie 2025 referitoare la aspectele sociale și privind ocuparea forței de muncă ale proceselor de restructurare: necesitatea de a proteja locurile de muncă și drepturile lucrătorilor[8],

– având în vedere rezoluția sa din 18 ianuarie 2024 referitoare la revizuirea mandatului Autorității Europene a Muncii[9],

– având în vedere Declarația de la La Hulpe din 16 aprilie 2024 privind viitorul Pilonului european al drepturilor sociale,

– având în vedere raportul lui Enrico Letta din 17 aprilie 2024, intitulat „Much more than a Market – speed, security, solidarity: empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens” (Mult mai mult decât o piață – viteză, securitate, solidaritate: Capacitarea pieței unice pentru a asigura tuturor cetățenilor UE prosperitate și un viitor durabil), (raportul Letta),

– având în vedere documentul de poziție din 14 februarie 2025 al Țărilor de Jos, Belgiei,

[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] JO C 224, 8.6.2022, p. 81.
[8] JO C, C/2025/3156, 20.6.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3156/oj.
[9] JO C, C/2024/5741, 17.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/5741/oj.

Danemarcei, Germaniei, Italiei, Letoniei și Luxemburgului privind prioritățile politice ale UE pentru Comisie pentru perioada 2024-2029 și privind detașarea echitabilă a resortisanților țărilor terțe,

– având în vedere strategiile naționale de combatere a exploatării prin muncă, a muncii forțate și a muncii nedeclarate[10],

– având în vedere articolul 55 din Regulamentul său de procedură,

– având în vedere avizul Comisiei pentru piața internă și protecția consumatorilor,

– având în vedere raportul Comisiei pentru ocuparea forței de muncă și afaceri sociale (A10-0000/2025),

A. întrucât exploatarea și abuzurile prin muncă de pe piața muncii din UE constituie o provocare întâlnită pe scară largă și urgentă, care se manifestă sub diverse forme desemnate printr-o terminologie specifică variată, inclusiv, dar fără a se limita la infracțiunile legate de muncă, munca nedeclarată, economia paralelă, dumpingul social, exploatarea prin muncă și sclavia modernă;

B. întrucât Europol subliniază că 86 % dintre rețelele infracționale cele mai amenințătoare utilizează structuri economice legale ca parte a activității lor infracționale;

C. întrucât o variabilă comună în majoritatea sectoarelor expuse unui risc ridicat de exploatare prin muncă este intensitatea ridicată a muncii, combinată cu dependența de lanțuri de subcontractare lungi și complexe, prezența unor intermediari de pe piața muncii cu comportament abuziv, precum și o dependență puternică de lucrătorii detașați, de lucrătorii mobili din UE și de resortisanții țărilor terțe;

D. întrucât, potrivit ELA, detașarea resortisanților țărilor terțe devine tot mai frecventă, unul din patru lucrători detașați în 2022 fiind resortisant al unei țări terțe;

E. întrucât subcontractarea este o practică importantă și care funcționează adecvat în multe sectoare, facilitând accesul la expertiză specializată; întrucât lanțurile de subcontractare lungi și complexe pot, cu toate acestea, să crească riscurile legate de fraudă, infiltrare a criminalității, riscurile la adresa sănătății și siguranței la locul de muncă ale lucrătorilor, precum și riscurile asociate cu concurența neloială pentru întreprinderi, în special pentru întreprinderile mici și mijlocii (IMM-uri);

F. întrucât unele state membre au adoptat acte legislative care limitează dimensiunile lanțurilor de subcontractare în anumite sectoare; întrucât Comisia consideră că o limitare a nivelurilor de subcontractare și extinderea răspunderii în materie de subcontractare la întregul lanț reprezintă o bună practică pentru statele membre; întrucât există, de asemenea, întreprinderi care au limitat în mod voluntar lungimea lanțurilor lor

[10] A se vedea, de exemplu: planul Ministerului Federal al Muncii şi Afacerilor Sociale din Germania, intitulat „Nationaler Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit” (2025); planul Ministerului Muncii și Politicilor Sociale din Italia, intitulat „Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso” (2022); planul de acțiune al Ministerului Incluziunii, Securității Sociale și Migrației din Spania, intitulat „Plan de Acción contra el Trabajo Forzoso” (2021); strategia guvernului suedez, intitulată „Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet” (2022) și, de asemenea: strategia guvernului norvegian, intitulată „Strategi mot arbeidslivskriminalitet” (2021).

de subcontractare;

G. întrucât practica intermedierii forței de muncă nu este definită în legislație și poate lua multe forme, de la întreprinderi mai mari și consacrate în acest domeniu la recrutori individuali, brokeri informali și chiar „gangmasters” (șefi de echipă);

H. întrucât intermediarii de pe piața muncii care nu sunt nici înregistrați, nici autorizați, nici certificați sunt utilizați frecvent în scopul eludării și al scăderii transparenței dreptului muncii și a responsabilității angajatorului;

I. întrucât procesul de reglementare a lanțurilor de subcontractare și a intermediarilor de pe piața muncii la nivel național poate fi îndelungat și dificil pentru statele membre, nu în ultimul rând din cauza ambiguităților juridice care decurg din normele pieței interne,

Prevenirea exploatării prin muncă

1. subliniază necesitatea unei abordări europene cuprinzătoare a exploatării prin muncă în general și a formelor abuzive de subcontractare și de intermediere de pe piața muncii în special și solicită, prin urmare, o strategie europeană de combatere a exploatării prin muncă;

2. regretă lipsa de claritate juridică în ceea ce privește posibilitățile de care dispun statele membre de a reglementa lanțurile de subcontractare lungi și complexe; invită Comisia să clarifice faptul că statele membre nu sunt împiedicate de normele UE privind piața internă să adopte acte legislative pentru a aborda lanțurile de subcontractare lungi și complexe, inclusiv să solicite raporturi de muncă directe în sectoarele cu risc ridicat, atunci când acest lucru este fezabil și justificat de dovezi;

3. își reiterează apelul[11] adresat Comisiei de a lua în considerare posibilitatea de a adopta o directivă-cadru pentru a aborda provocările legate de formele abuzive de subcontractare și intermediere a forței de muncă în Europa și solicită ca această directivă-cadru să introducă un cadru juridic general, limitând subcontractarea și asigurând răspunderea solidară de-a lungul întregului lanț de subcontractare, precum și să introducă măsuri care să reglementeze rolul și responsabilitățile intermediarilor de pe piața muncii, alții decât agențiile de muncă temporară;

4. subliniază că politicile naționale și regionale de limitare a nivelurilor de subcontractare au fost adesea inițiate în comun de partenerii sociali, inclusiv de reprezentanții IMM-urilor; invită Comisia să prezinte propuneri pentru stabilirea unei reguli generale care să limiteze subcontractarea la maximum două niveluri sub contractantul principal pentru sectoarele cu risc ridicat de exploatare prin muncă; subliniază că identificarea sectoarelor naționale cu risc ridicat și instituirea unui proces de abatere de la regula generală, atunci când acest lucru este justificat în mod corespunzător, ar trebui să intre în domeniul de responsabilitate a statelor membre, în cooperare cu partenerii sociali;

5. ia act de faptul că utilizarea din ce în ce mai frecventă a subcontractării pentru activitățile de bază poate duce la fragmentarea locurilor de muncă și la o expunere mai mare a lucrătorilor la un program de lucru mai lung, la salarii mai mici și la nesiguranța

[11] Rezoluția din 13 martie 2025.

locului de muncă; invită, în acest sens, Comisia să asigure egalitatea de tratament pentru muncă egală și să promoveze ocuparea directă a forței de muncă în sectoarele în care apar astfel de riscuri;

6. este preocupat de lipsa de claritate juridică în ceea ce privește diferențierea dintre detașările reale și cele frauduloase ale resortisanților țărilor terțe; invită Comisia, în conformitate cu raportul Letta, să analizeze provocările legate de asigurarea respectării legislației și să ia inițiativa corespunzătoare pentru a elimina lacunele legislative identificate;

7. subliniază necesitatea de a reglementa mai eficient intermediarii de pe piața muncii; invită Comisia să se asigure că intermediarii de pe piața muncii care își desfășoară activitatea în UE sunt acoperiți de sisteme de înregistrare și de acordare a licențelor și să interzică, în conformitate cu Convenția OIM nr. 181, orice taxe sau costuri percepute lucrătorilor de către intermediarii de pe piața muncii, direct sau indirect, integral sau parțial;

Asigurarea respectării legislației și controlul

8. subliniază necesitatea unor sisteme eficiente și dotate cu resurse suficiente pentru asigurarea respectării legislației și efectuarea de controale în scopul combaterii exploatării prin muncă; salută raportul de evaluare al Comisiei privind ELA și își reiterează apelul[12] adresat Comisiei de a consolida mandatul ELA;

9. reamintește că Directiva 2006/22/CE[13] stabilește deja norme minime pentru verificarea respectării legislației sociale în domeniul transportului rutier și invită Comisia să prezinte o inițiativă legislativă cu scopul de a solicita statelor membre să asigure o capacitate minimă adecvată de inspecție a muncii pentru toate sectoarele cu risc ridicat, în conformitate cu criteriul de referință al OIM de cel puțin un inspector al muncii la 10 000 de lucrători;

10. își reiterează apelul[14] pentru introducerea rapidă a Pașaportului european de securitate socială (ESSPASS) și pentru îmbunătățirea aplicării digitale a drepturilor de securitate socială și a mobilității echitabile, inclusiv pentru asigurarea verificării în timp real și a schimbului de informații între autoritățile de aplicare a legii, precum și pentru integrarea ESSPASS în sistemele naționale existente de cărți de muncă;

Sancționarea exploatării prin muncă

11. constată cu îngrijorare că persoanele care fac obiectul unor interdicții vizând practicile comerciale într-un stat membru pot eluda restricțiile naționale înregistrându-se și exploatând o întreprindere într-un alt stat membru, subminând astfel piața unică; invită Comisia să asigure recunoașterea reciprocă automată în toate statele membre a interdicțiilor vizând practicile comerciale, precum și schimbul securizat și prompt de

[12] Rezoluția din 18 ianuarie 2024.
[13] Directiva 2006/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2006 privind condițiile minime pentru punerea în aplicare a Regulamentelor (CEE) nr. 3820/85 și (CEE) nr. 3821/85 ale Consiliului privind legislația socială referitoare la activitățile de transport rutier și de abrogare a Directivei 88/599/CEE a Consiliului (JO L 102, 11.4.2006, p. 35, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/22/oj).
[14] Rezoluția PE din 25 noiembrie 2021.

informații relevante între statele membre;

12. salută utilizarea, în sistemele și programele de finanțare naționale și europene, a condiționalităților sociale care leagă plățile de respectarea drepturilor lucrătorilor; invită Comisia să valorifice experiența integrării condiționalității sociale în politica agricolă comună, cu scopul de a garanta faptul că programele de finanțare ale UE includ condiționalități privind standardele europene în domeniul muncii;

°

° °

13. încredințează Președintei sarcina de a transmite prezenta rezoluție Consiliului și Comisiei.

EXPUNERE DE MOTIVE

Lucrătorii din sectoare precum construcțiile, agricultura, munca casnică, transporturile și logistica, prelucrarea cărnii și a alimentelor, serviciile de curățenie, hotelurile și activitățile de îngrijire reprezintă coloana vertebrală a economiei noastre. În același timp, în majoritatea țărilor europene, aceste sectoare sunt afectate de niveluri persistente de abuz, exploatare și concurență frauduloasă, care afectează atât lucrătorii, cât și întreprinderile legitime, în special IMM-urile.

Mai multe incidente tragice survenite în ultimii ani la locul de muncă în statele membre au scos la iveală costurile umane reale ale dificultăților de a stabili cu precizie cine este responsabil în ultimă instanță de asigurarea respectării standardelor de bază în materie de muncă și de sănătate și siguranță, fapt care a generat preocupări fundamentale cu privire la responsabilitatea juridică, trasabilitate și controlul condițiilor de muncă.

În același timp, Europol a avertizat că, dintre rețelele infracționale cele mai amenințătoare din Europa, aproape toate utilizează structuri economice legale pentru a pătrunde în economia europeană, sectoarele cele mai afectate fiind cel logistic, cel al întreprinderilor cu flux crescut de lichidități și cel al construcțiilor.

În peisajul actual al securității, lipsa supravegherii poate crea, de asemenea, oportunități pentru actorii ostili care încearcă să obțină informații cu privire la infrastructura critică, să perturbe funcționarea acesteia sau să obțină acces la locuri de muncă sensibile din punctul de vedere al securității.

Nu poate fi identificat un factor unic care să stea la baza exploatării prin muncă și care să determine riscurile pe care acest fenomen le generează pentru locurile de muncă din Europa. Cu toate acestea, există anumite variabile care apar în mod repetat în studiile naționale și europene, precum și în rapoartele autorităților de asigurare a aplicării legii. Una dintre acestea este dependența tot mai mare de lanțuri de subcontractare lungi și complexe, iar o alta este prezența intermediarilor abuzivi de pe piața muncii. Împreună, aceste două practici interconectate îngreunează detectarea de către autorități a actorilor care recurg la practici frauduloase sau infracționale și combaterea de către acestea a infiltrării actorilor respectivi în cadrul locurilor de muncă.

Pentru mulți lucrători și multe întreprinderi de pe teren, acest lucru nu reprezintă o surpriză. Creșterea numărului de locuri de muncă fără un control adecvat și în privința cărora responsabilitatea este divizată, diluată și transferată către actori din aval a reprezentat de mulți ani sursa nemulțumirilor.

Ca răspuns la aceste provocări, statele membre au încercat să se implice mai mult în abordarea acestor aspecte, intensificând controalele și adoptând măsuri pentru a preveni cele mai frecvente forme de abuz. Acestea au depus eforturi pentru a reduce dimensiunile lanțurilor de subcontractare lungi, a consolida cerințele în materie de răspundere, a intensifica schimbul de informații și pentru a înființa unități de control specifice axate pe detectarea și eliminarea exploatării prin muncă și a abuzurilor. Partenerii sociali naționali și sectoriali și-au intensificat, de asemenea, reacția în fața acestei provocări și au adoptat inițiative autonome pentru a contribui la eliminarea acestor probleme din sectoarele lor și, totodată, au acționat în comun pentru a le solicita guvernelor să facă mai mult. Este clar că aceste eforturi au avut

efecte pozitive importante, dar este, de asemenea, clar că demersurile întreprinse nu sunt suficiente și că se impun în continuare eforturi susținute.

Provocările se fac simțite în special în relațiile cu întreprinderile care își desfășoară activitatea la nivel transfrontalier, deoarece cooperarea transfrontalieră dintre autoritățile de aplicare a legii, schimbul de informații și cadrele juridice nu au ținut pasul cu evoluțiile de pe teren. În absența unui răspuns european unitar, devine mai ușor pentru actorii frauduloși și implicați în activități infracționale să exploateze punctele slabe ale pieței unice. Există, de asemenea, mai multe cazuri în care statele membre s-au confruntat cu provocări juridice atunci când au luat măsuri împotriva exploatării prin muncă și cu scopul de a asigura o concurență loială, adesea în raport cu dreptul Uniunii.

Prin urmare, exploatarea prin muncă, în general, și formele abuzive de subcontractare și de intermediere de pe piața muncii, în special, necesită un răspuns coordonat la nivel european.

Un răspuns reușit la aceste provocări trebuie să însemne ca modelele de afaceri ale actorilor frauduloși și ale infractorilor să devină neprofitabile, protejând astfel lucrătorii și creând condiții mai favorabile pentru toate întreprinderile care respectă legea. Acest răspuns ar trebui să se bazeze pe trei piloni:

1. prevenirea, îngreunând cât mai mult posibil desfășurarea de activități frauduloase;

2. controlul, astfel încât riscul de detectare a activităților vizate să fie cât mai ridicat posibil;

3. sancțiunile, garantând faptul că consecințele sunt resimțite puternic de către actorii ale căror activități sunt descoperite.

În cele din urmă, sper că acest raport va oferi un impuls pentru intensificarea luptei împotriva exploatării prin muncă, punând accentul pe formele abuzive de subcontractare și intermediere de pe piața muncii și asigurând un sprijin larg din partea diferitelor formațiuni de pe scena politică, precum și din partea partenerilor sociali. Deși pot exista opinii diferite în ceea ce privește natura exactă a soluțiilor, îmi exprim în mod deschis speranța că putem conveni, în unanimitate, să pornim de la recunoașterea comună a faptului că aceste probleme de pe piața europeană a forței de muncă sunt reale, se intensifică și trebuie să fie abordate de urgență.

ANEXĂ: DECLARAȚIE PRIVIND CONTRIBUȚIILE

Potrivit articolului 8 din anexa I la Regulamentul de procedură, raportorul declară că a inclus în raportul său contribuții privind aspecte care țin de subiectul dosarului, pe care le-a primit pentru elaborarea proiectului de raport de la următorii reprezentanți de interese care intră sub incidența Acordului interinstituțional privind un registru de transparență obligatoriu[1] sau de la următorii reprezentanți ai autorităților publice din țările terțe, inclusiv misiuni diplomatice și ambasade ale acestora:

1. Reprezentanți de interese care intră sub incidența Acordului interinstituțional privind un registru de transparență obligatoriu
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

[1] Acordul interinstituțional din 20 mai 2021 dintre Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană privind un registru de transparență obligatoriu (JO L 207, 11.6.2021, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).

Transportarbetareförbundet
UNI Europa
Unionen
World Employment Confederation-Europe
2. Reprezentanți ai autorităților publice din țările terțe, inclusiv misiuni diplomatice și ambasade ale acestora

Lista de mai sus este elaborată sub responsabilitatea exclusivă a raportorului.

În cazul în care în listă sunt identificate persoane fizice prin numele sau funcția lor ori prin ambele elemente, raportorul declară că a transmis persoanelor fizice în cauză Avizul Parlamentului European nr. 484 privind protecția datelor (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), în care sunt stabilite condițiile în care sunt prelucrate datele lor cu caracter personal, precum și drepturile legate de prelucrarea respectivă.