Evropski parlament
2024-2029

Odbor za zaposlovanje in socialne zadeve

2025/2133(INI)

17.7.2025

OSNUTEK POROČILA

o reševanju vprašanja podizvajalskih verig in vlogi posrednikov pri varstvu pravic delavcev
(2025/2133(INI))

Odbor za zaposlovanje in socialne zadeve

Poročevalec: Johan Danielsson

PR_INI

VSEBINA

Stran

PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA 3

OBRAZLOŽITEV 8

PRILOGA: IZJAVA O PRISPEVKIH 10

PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

o reševanju vprašanja podizvajalskih verig in vlogi posrednikov pri varstvu pravic delavcev
(2025/2133(INI))

Evropski parlament,

– ob upoštevanju evropskega stebra socialnih pravic,

– ob upoštevanju Direktive 96/71/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev[1], kot je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2018/957,

– ob upoštevanju Direktive 2014/67/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o izvrševanju Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev in spremembi Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (uredba IMI)[2],

– ob upoštevanju Direktive 2011/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev in o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2002/629/PNZ, kot je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2024/1712[3],

– ob upoštevanju poročila Komisije z dne 30. aprila 2024 o uporabi in izvajanju Direktive (EU) 2018/957 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. junija 2018 o spremembi Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (COM(2024)0320),

– ob upoštevanju poročila Komisije z dne 26. maja 2025 z naslovom Ocena Evropskega organa za delo (ELA) (COM(2025)0256),

– ob upoštevanju sporočila Komisije z dne 3. decembra 2020 z naslovom Strateški okvir EU za varnost in zdravje pri delu za obdobje 2021–2027: Varnost in zdravje pri delu v spreminjajočem se svetu dela (COM(2021)0323), vključno s pristopom Vizija nič k smrtim, povezanim z delom, v EU,

– ob upoštevanju publikacije Komisije iz maja 2020 z naslovom *Making Socially Responsible Public Procurement Work – 71 Good Practice Cases* (Učinkovito družbeno odgovorno javno naročanje – 71 primerov dobre prakse)[4],

– ob upoštevanju poročila Evropskega organa za delo iz leta 2025 z naslovom *Posting of third-country nationals: Contracting chains, recruitment patterns, and enforcement issues* (Napotitev državljanov tretjih držav: pogodbene verige, vzorci zaposlovanja in

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

vprašanja izvrševanja)[5],

– ob upoštevanju poročila Evropskega organa za delo iz februarja 2023 z naslovom *Cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals* (Prakse, možnosti in izzivi pri sodelovanju med državami članicami – zlasti v zvezi z napotitvijo državljanov tretjih držav)[6],

– ob upoštevanju poročila Europola iz decembra 2024 z naslovom *Leveraging legitimacy: How the EU's most threatening criminal networks abuse legal business structures* (Izkoriščanje legitimnosti: Kako najnevarnejše kriminalne mreže v EU zlorabljajo zakonite poslovne strukture),

– ob upoštevanju člena 10 smernic Mednarodne organizacije dela (MOD) o splošnih načelih inšpekcije dela,

– ob upoštevanju konvencije Mednarodne organizacije dela o zasebnih agencijah za zaposlovanje (konvencija št. 181 iz leta 1997),

– ob upoštevanju konvencije Mednarodne organizacije dela o varnosti in zdravju v gradbeništvu (konvencija št. 167 iz leta 1988),

– ob upoštevanju svoje resolucije z dne 25. novembra 2021 o uvedbi evropske kartice socialnega zavarovanja za izboljšanje digitalnega uveljavljanja pravic socialne varnosti in pravično mobilnost[7],

– ob upoštevanju svoje resolucije z dne 13. marca 2025 o socialnih vidikih in vidikih zaposlovanja v procesih prestrukturiranja: nujna zaščita delovnih mest in pravic delavcev[8],

– ob upoštevanju svoje resolucije z dne 18. januarja 2024 o reviziji pooblastil Evropskega organa za delo[9],

– ob upoštevanju izjave iz La Hulpe z dne 16. aprila 2024 o prihodnosti evropskega stebra socialnih pravic,

– ob upoštevanju poročila Enrica Lette z dne 17. aprila 2024 z naslovom *Much more than a market – speed, security, solidarity: empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens* (Veliko več kot trg – hitrost, varnost, solidarnost – krepitev enotnega trga za trajnostno prihodnost in blaginjo vseh državljanov EU) (v nadaljevanju: Lettovo poročilo),

– ob upoštevanju dokumenta z dne 14. februarja 2025 o stališču Nizozemske, Belgije, Danske, Nemčije, Italije, Latvije in Luksemburga o prednostnih političnih nalogah EU

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

za Komisijo za obdobje 2024–2029 in pravični napotitvi državljanov tretjih držav,

– ob upoštevanju nacionalnih strategij za boj proti izkoriščanju delovne sile, prisilnemu delu in neprijavljenemu delu[10],

– ob upoštevanju člena 55 Poslovnika,

– ob upoštevanju mnenja Odbora za notranji trg in varstvo potrošnikov,

– ob upoštevanju poročila Odbora za zaposlovanje in socialne zadeve (A10-0000/2025),

A. ker sta izkoriščanje in zloraba delovne sile na trgu dela EU zelo razširjen in pereč izziv, ki ga zaznamujejo različne terminologije, med drugim kriminal, povezan z delom, neprijavljeno delo, siva ekonomija, socialni damping, izkoriščanje delovne sile in sodobno suženjstvo;

B. ker Europol poudarja, da 86 % najnevarnejših kriminalnih mrež za svoje kriminalne dejavnosti uporablja zakonite poslovne strukture;

C. ker je večini sektorjev z visokim tveganjem za izkoriščanje delovne sile skupna visoka delovna intenzivnost, ki sovpada z odvisnostjo od dolgih in zapletenih podizvajalskih verig, prisotnostjo nepoštenih posrednikov dela ter veliko odvisnostjo od napotenih delavcev, mobilnih delavcev iz EU in državljanov tretjih držav;

D. ker se po podatkih Evropskega organa za delo število napotitev državljanov tretjih držav povečuje, pri čemer je bil v letu 2022 vsak četrti napoteni delavec državljan tretje države;

E. ker je sklepanje pogodb s podizvajalci dobro delujoča in pomembna praksa v številnih sektorjih, ki olajšuje dostop do specializiranega strokovnega znanja; ker lahko dolge in zapletene podizvajalske verige povečajo tveganja, povezana z goljufijami, infiltracijo kriminala, zdravjem in varnostjo delavcev pri delu ter nelojalno konkurenco za podjetja, zlasti mala in srednja;

F. ker so nekatere države članice sprejele zakonodajo, ki omejuje dolžino podizvajalskih verig v nekaterih sektorjih; ker Komisija meni, da sta omejitev dolžine podizvajalskih verig in razširitev odgovornosti pri oddaji naročil podizvajalcem na celotno verigo dobra praksa za države članice; ker so nekatera podjetja prostovoljno omejila dolžino svojih podizvajalskih verig;

G. ker praksa posredovanja dela ni zakonsko opredeljena in ima lahko številne oblike, od večjih uveljavljenih podjetij do posameznih zaposlovalcev, neformalnih posrednikov in celo posrednikov dela, znanih kot „gangmasterji“;

H. ker se posredniki dela, ki niso registrirani, licencirani ali certificirani, pogosto

[10] Glej na primer: Nemško zvezno ministrstvo za delo in socialne zadeve: *Nationaler Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit* (2025); Italijansko ministrstvo za delo in socialno politiko: *Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso* (2022); Špansko ministrstvo za vključenost, socialno varnost in migracije: *Plan de Acción contra el Trabajo Forzoso* (2021); Švedska vlada: *Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet* (2022) in pa tudi: Norveška vlada: *Strategi mot arbeidslivskriminalitet* (2021).

uporabljajo za zakrivanje in izogibanje delovnemu pravu in odgovornosti delodajalca;

I. ker je lahko postopek urejanja podizvajalskih verig in posrednikov dela na nacionalni ravni dolgotrajen in težaven za države članice, tudi zaradi pravnih nejasnosti, ki izhajajo iz pravil notranjega trga;

Preprečevanje izkoriščanja delovne sile

1. poudarja, da je potreben celovit evropski pristop k izkoriščanju delovne sile na splošno, zlasti k zlorabam pri oddajanju naročil podizvajalcem in posredovanju dela, ter zato poziva k oblikovanju evropske strategije za boj proti izkoriščanju delovne sile;

2. obžaluje, da ni pravne jasnosti, ki bi državam članicam omogočala regulacijo dolgih in zapletenih podizvajalskih verig; poziva Komisijo, naj pojasni, da pravila notranjega trga EU državam članicam ne preprečujejo, da sprejmejo zakonodajo, s katero bi odpravile dolge in zapletene podizvajalske verige in po možnosti zahtevale neposredna delovna razmerja v sektorjih z visokim tveganjem, kadar je to izvedljivo in utemeljeno z dokazi;

3. ponovno poziva Komisijo[11], naj razmisli o okvirni direktivi za reševanje izzivov, povezanih z nepoštenimi oblikami oddajanja naročil podizvajalcem in posredovanja dela v Evropi, in naj s to okvirno direktivo uvede splošni pravni okvir, ki bi omejil sklepanje pogodb s podizvajalci in zagotovil solidarno odgovornost v celotni podizvajalski verigi, ter ukrepe za regulacijo vlog in odgovornosti posrednikov dela, razen agencij za začasno delo;

4. poudarja, da so socialni partnerji, vključno s predstavniki malih in srednjih podjetij, pogosto skupaj začeli izvajati nacionalne in regionalne politike za omejitev ravni oddaje naročil podizvajalcem; poziva Komisijo, naj pripravi predloge za določitev splošnega pravila, s katerim bi sklepanje pogodb s podizvajalci omejili na največ dve ravni pod glavnim izvajalcem za sektorje z visokim tveganjem za izkoriščanje delovne sile; poudarja, da bi morale biti za opredelitev nacionalnih sektorjev z visokim tveganjem in vzpostavitev postopka za odstopanje od splošnega pravila, kadar je to ustrezno utemeljeno, odgovorne države članice v sodelovanju s socialnimi partnerji;

5. ugotavlja, da lahko vse večja uporaba podizvajalcev za osnovne poslovne dejavnosti privede do razdrobljenih delovnih mest in večje izpostavljenosti delavcev daljšemu delovnemu času, nižjim plačam in negotovosti zaposlitve; v zvezi s tem poziva Komisijo, naj zagotovi enako obravnavo za enako delo in spodbuja neposredno zaposlovanje v sektorjih s takimi tveganji;

6. je zaskrbljen zaradi pomanjkanja pravne jasnosti pri razlikovanju med dejanskimi in goljufivimi napotitvami državljanov tretjih držav; poziva Komisijo, naj v skladu z Lettovim poročilom pregleda izzive pri izvrševanju in sprejme ustrezne pobude za odpravo ugotovljenih zakonodajnih vrzeli;

7. poudarja, da je treba bolje regulirati posrednike na trgu dela; poziva Komisijo, naj zagotovi, da bodo posredniki dela, ki delujejo v EU, vključeni v sisteme registracije in licenciranja ter naj v skladu s konvencijo Mednarodne organizacije dela št. 181 prepove

[11] Resolucija z dne 13. marca 2025.

vse provizije ali stroške, ki jih ti posredniki neposredno ali posredno, v celoti ali delno zaračunavajo delavcem;

Izvrševanje in nadzor

8. poudarja, da so za boj proti izkoriščanju delovne sile potrebni sistemi za izvrševanje in kontrolo, ki so učinkoviti in imajo na voljo dovolj virov; pozdravlja poročilo Komisije o oceni Evropskega organa za delo in ponovno poziva[12] Komisijo, naj okrepi njegov mandat;

9. opozarja, da Direktiva 2006/22/ES[13] že določa minimalna pravila za preverjanje skladnosti s socialno zakonodajo v cestnem prometu, in poziva Komisijo, naj predstavi zakonodajno pobudo, v skladu s katero bodo morale države članice zagotoviti ustrezno minimalno zmogljivost delovne inšpekcije za vse sektorje z visokim tveganjem, in sicer v skladu z merilom Mednarodne organizacije dela, ki predvideva vsaj enega inšpektorja za delo na 10.000 delavcev;

10. ponovno poziva[14] k hitri uvedbi sistema evropske izkaznice socialnega zavarovanja (ESSPASS) ter k boljšemu digitalnemu uveljavljanju pravic socialne varnosti in pravični mobilnosti, vključno s preverjanjem v realnem času in izmenjavo informacij med izvršilnimi organi, pa tudi k vključitvi sistema ESSPASS v obstoječe nacionalne sisteme delovnih kartic;

Sankcioniranje izkoriščanja delovne sile

11. z zaskrbljenostjo ugotavlja, da se lahko posamezniki, za katere veljajo prepovedi trgovanja v eni državi članici, izognejo nacionalnim omejitvam z registracijo in poslovanjem podjetja v drugi državi članici, kar ogroža enotni trg; poziva Komisijo, naj zagotovi samodejno vzajemno priznavanje prepovedi trgovanja med državami članicami ter pravočasno in varno izmenjavo ustreznih informacij med državami članicami;

12. pozdravlja uporabo socialne pogojenosti v nacionalnih in evropskih shemah in programih financiranja, ki plačila povezujejo s spoštovanjem pravic delavcev; poziva Komisijo, naj se opre na izkušnje z vključevanjem socialne pogojenosti v skupno kmetijsko politiko, da bodo programi financiranja EU vključevali pogojenost glede evropskih delovnih standardov;

°

° °

13. naroči svoji predsednici, naj to resolucijo posreduje Svetu in Komisiji.

---

[12] Resolucija z dne 18. januarja 2024.
[13] Direktiva 2006/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o minimalnih pogojih za izvajanje uredb Sveta (EGS) št. 3820/85 in (EGS) št. 3821/85 o socialni zakonodaji v zvezi z dejavnostmi v cestnem prometu in razveljavitvi Direktive Sveta 88/599/EGS (UL L 102, 11.4.2006, str. 35, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/22/oj).
[14] Resolucija z dne 25. novembra 2021.

OBRAZLOŽITEV

Delavci v sektorjih, kot so gradbeništvo, kmetijstvo, gospodinjska dela, promet in logistika, predelava mesa in živil, storitve čiščenja, gostinstvo in nega, so hrbtenica našega gospodarstva. Vendar v večini evropskih držav prav te sektorje pestijo nenehne zlorabe, izkoriščanje in nelojalna konkurenca, kar škodi tako delavcem kot zakonitim podjetjem, zlasti malim in srednjim podjetjem.

V preteklih letih je več tragičnih nesreč na delovnem mestu v državah članicah razkrilo dejanske človeške stroške izgube nadzora nad tem, kdo je v končni fazi odgovoren za spoštovanje osnovnih zdravstvenih in varnostnih standardov ter standardov zaposlovanja. To je bil povod za temeljne pomisleke glede pravne odgovornosti, sledljivosti in nadzora delovnih pogojev.

Hkrati je Europol opozoril, da skoraj vse evropske najnevarnejše kriminalne mreže uporabljajo zakonite poslovne strukture za vstop v evropsko gospodarstvo, kar se posebej odraža v logistiki, podjetjih, ki zelo pogosto poslujejo z gotovino, in gradbeništvu.

V današnjem varnostnem okolju lahko pomanjkanje nadzora pomeni tudi priložnosti za sovražne akterje, ki želijo pridobiti informacije o kritični infrastrukturi ali jo motiti ali pridobiti dostop do delovnih mest, ki so pomembna z vidika varnosti.

Na izkoriščanje delovne sile in tveganja, ki jih predstavlja za evropska delovna mesta, ne vpliva en sam dejavnik. Vendar obstajajo nekatere spremenljivke, ki se vedno znova ponavljajo v nacionalnih in evropskih študijah ter v poročilih izvršilnih organov. Ena od njih je vse večja odvisnost od dolgih in zapletenih podizvajalskih verig, druga pa zlorabe pri posredovanju delovne sile. Zaradi teh dveh medsebojno povezanih praks organi težje preprečijo in odkrijejo goljufive ali kriminalne akterje pri vstopu na delovno mesto.

V praksi to za številne delavce in podjetja ni presenetljivo. Že več let je naraščajoče število delovnih mest brez ustrezne kontrole in z deljeno, oslabljeno in navzdol potisnjeno odgovornostjo vir nezadovoljstva.

Države članice se na te izzive odzivajo tako, da poskušajo povečati in poostriti nadzor ter sprejeti ukrepe za preprečevanje najpogostejših oblik zlorabe. Prizadevajo si omejiti dolge podizvajalske verige, okrepiti zahteve glede odgovornosti, povečati izmenjavo informacij in vzpostaviti posebne kontrolne enote, ki se osredotočajo na odkrivanje in odpravo izkoriščanja in zlorab delovne sile. Nacionalni in sektorski socialni partnerji se prav tako spopadajo s tem izzivom, zato so sprejeli samostojne pobude za ureditev svojih sektorjev ter skupaj od svojih vlad zahtevali, naj storijo več. Nedvomno so ta prizadevanja imela pomembne pozitivne učinke, vendar pa je jasno, da niso zadostovala, zato je treba storiti več.

Izzivi so vidni zlasti pri obravnavi podjetij s čezmejnim poslovanjem, saj čezmejno sodelovanje med izvršilnimi organi, izmenjava informacij in pravni okviri niso sledili razvoju v praksi. Brez enotnega evropskega odziva goljufivi in kriminalni akterji lažje izkoriščajo slabosti enotnega trga. V več primerih so se države članice v boju proti izkoriščanju delovne sile in pri zagotavljanju poštene konkurence srečale s pravnimi izzivi, pogosto z vidika prava Unije.

Zato izkoriščanje delovne sile na splošno ter zlasti zlorabe pri oddaji naročil podizvajalcem in posredovanju dela zahtevajo usklajen odziv na evropski ravni.

Da bi bil ta odziv uspešen, morajo poslovni modeli goljufov in kriminalcev postati nedobičkonosni, s čimer se bodo zaščitili delavci in olajšalo delovanje vsem podjetjem, ki spoštujejo zakone. Temeljiti bi moral na treh stebrih:

1. Preprečevanje – čim bolj otežiti sodelovanje v goljufivih dejavnostih.

2. Kontrola – čim bolj povečati verjetnost odkritja.

3. Sankcije – zagotoviti, da bodo tisti, ki bodo odkriti, močno občutili posledice.

Upam, da bo to poročilo zagotovilo spodbudo za okrepitev boja proti izkoriščanju delovne sile s poudarkom na zlorabah pri sklepanju pogodb s podizvajalci in posredovanju dela ter dobilo široko podporo vseh političnih akterjev in socialnih partnerjev. Čeprav se mnenja o dejanskih rešitvah lahko razlikujejo, iskreno upam, da se vsi strinjamo v eni točki, in sicer da te težave na evropskem trgu dela dejansko obstajajo, da se stopnjujejo in da jim je treba nujno nameniti pozornost.

PRILOGA: IZJAVA O PRISPEVKIH

Poročevalec v skladu s členom 8 Priloge I Poslovnika izjavlja, da je v svoje poročilo vključil prispevke k zadevam, ki se nanašajo na temo dokumenta, ki jih je med pripravo osnutka poročila prejel od naslednjih zastopnikov interesov, ki spadajo na področje uporabe Medinstitucionalnega sporazuma o obveznem registru za preglednost[1], ali zastopnikov javnih organov tretjih držav, vključno z njihovimi diplomatskimi predstavništvi in veleposlaništvi:

1. Zastopniki interesov, ki spadajo na področje uporabe Medinstitucionalnega sporazuma o obveznem registru za preglednost
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] Medinstitucionalni sporazum z dne 20. maja 2021 med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o obveznem registru za preglednost (UL L 207, 11.6.2021, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj)

Transportarbetareförbundet
UNI Europa
Unionen
2. Zastopniki javnih organov tretjih držav, vključno z njihovimi diplomatskimi predstavništvi in veleposlaništvi

Priprava tega seznama je v izključni pristojnosti poročevalca.

Če so na seznamu navedene fizične osebe z imenom ali njihovo funkcijo ali z obema, poročevalec izjavlja, da je zadevne fizične osebe seznanil z obvestilom Evropskega parlamenta o varstvu podatkov št. 484 (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), v katerem so opredeljeni pogoji, ki veljajo za obdelavo njihovih osebnih podatkov, ter pravice, povezane s to obdelavo.