Europaparlamentet
2024-2029

Utskottet för sysselsättning och sociala frågor

2025/2133(INI)

17.7.2025

FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om hantering av underleverantörskedjorna och mellanhändernas roll för att skydda arbetstagarnas rättigheter
(2025/2133(INI))

Utskottet för sysselsättning och sociala frågor

Föredragande: Johan Danielsson

INNEHÅLL

Sida

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION 3

MOTIVERING 9

BILAGA: FÖRKLARING OM SYNPUNKTER 11

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

om hantering av underleverantörskedjorna och mellanhändernas roll för att skydda arbetstagarnas rättigheter
(2025/2133(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

– med beaktande av den europeiska pelaren för sociala rättigheter,

– med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandhållande av tjänster[1], ändrat genom direktiv (EU) 2018/957,

– med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen)[2],

– med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF, ändrat genom direktiv (EU) 2024/1712[3],

– med beaktande av kommissionens rapport av den 30 april 2024 om tillämpning och genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/957 av den 28 juni 2018 om ändring av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (COM(2024)0320),

– med beaktande av kommissionens rapport av den 26 maj 2025 *Utvärdering av Europeiska arbetsmyndigheten* (COM(2025)0256),

– med beaktande av meddelandet från kommissionen av den 3 december 2020 *EU:s strategiska ram för arbetsmiljö 2021-2027 Hälsa och säkerhet på arbetsplatsen i ett föränderligt arbetsliv* (COM(2021)0323), inbegripet nollvisionen för arbetsrelaterade dödsfall i EU,

– med beaktande av kommissionens publikation från maj 2020 *Making Socially Responsible Public Procurement Work – 71 Good Practice Cases*[4],

– med beaktande av Europeiska arbetsmyndighetens rapport från 2025 *Posting of third-country nationals: Contracting chains, recruitment patterns, and enforcement*

[1] EUT L 18, 21.1.1997, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1996/71/oj.
[2] EUT L 159, 28.5.2014, s. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj.
[3] EUT L 101, 15.4.2011, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/36/oj.
[4] https://data.europa.eu/doi/10.2826/844552.

issues[5],

– med beaktande av Europeiska arbetsmyndighetens rapport från februari 2023 om samarbetsmetoder, möjligheter och utmaningar mellan medlemsstater – särskilt i samband med utstationering av tredjelandsmedborgare[6],

– med beaktande av Europols rapport från december 2024 *Leveraging legitimacy: How the EU's most threatening criminal networks abuse legal business structures*

– med beaktande av artikel 10 i Internationella arbetsorganisationens (ILO) riktlinjer om allmänna principer för yrkesinspektion,

– med beaktande av ILO:s konvention om privat arbetsförmedling (konvention nr 181, 1997),

– med beaktande av ILO:s konvention om säkerhet och hälsa vid byggnads- och anläggningsarbete (konvention nr 167, 1988),

– med beaktande av sin resolution av den 25 november 2021 om införande av ett europeiskt socialförsäkringskort för att förbättra säkerställandet på elektronisk väg av socialförsäkringsrättigheter och rättvis rörlighet[7]

– med beaktande av sin resolution av den 13 mars 2025 om de sociala och sysselsättningsrelaterade aspekterna av omstruktureringsprocesser: behovet av att skydda arbetstillfällen och arbetstagarnas rättigheter[8]

– med beaktande av sin resolution av den 18 januari 2024 om översynen av Europeiska arbetsmyndighetens mandat[9],

– med beaktande av La Hulpe-förklaringen om framtiden för den europeiska pelaren för sociala rättigheter av den 16 april 2024,

– med beaktande av Enrico Lettas rapport av den 17 april 2024 *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),

– med beaktande av ståndpunktsdokumentet av den 14 februari 2025 från Nederländerna, Belgien, Danmark, Tyskland, Italien, Lettland och Luxemburg om EU:s politiska prioriteringar för kommissionen 2024–2029 och rättvis utstationering av tredjelandsmedborgare,

– med beaktande av nationella strategier för att bekämpa arbetskraftsexploatering, tvångsarbete och odeklarerat arbete[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, 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 till exempel: Tyska förbundsministeriet för arbetsmarknadsfrågor och sociala frågor: *Nationaler Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit* (2025), Italienska ministeriet för arbetsmarknadsfrågor

– med beaktande av artikel 55 i arbetsordningen,

– med beaktande av yttrandet från utskottet för den inre marknaden och konsumentskydd,

– med beaktande av betänkandet från utskottet för sysselsättning och sociala frågor (A10-0000/2025), och av följande skäl:

A. Arbetskraftsexploatering och missförhållanden på EU:s arbetsmarknad utgör en omfattande och brådskande utmaning som kan uttryckas i olika termer, bland annat, men inte begränsat till, arbetsrelaterad brottslighet, odeklarerat arbete, den grå ekonomin, social dumpning, arbetskraftsexploatering och modernt slaveri.

B. Europol framhåller att 86 % av de mest hotfulla kriminella nätverken använder lagliga företagsstrukturer som en del av sin brottsliga verksamhet.

C. En vanlig variabel inom de flesta sektorer som löper hög risk för arbetskraftsexploatering är hög arbetskraftsintensitet i kombination med ett beroende av långa och komplexa underleverantörskedjor, förekomsten av otillbörliga arbetsförmedlare samt ett starkt beroende av utstationerade arbetstagare, mobila arbetstagare i EU och tredjelandsmedborgare.

D. Enligt Europeiska arbetsmyndigheten ökar utstationeringen av tredjelandsmedborgare, och en av fyra utstationerade arbetstagare 2022 var tredjelandsmedborgare.

E. Underentreprenad är en välfungerande och viktig praxis inom många sektorer som underlättar tillgången till specialiserad expertis. Långa och komplexa underleverantörskedjor kan dock öka riskerna när det gäller bedrägerier, kriminell infiltration, arbetstagarnas hälsa och säkerhet på arbetsplatsen och illojal konkurrens för företag, särskilt små och medelstora företag.

F. Vissa medlemsstater har antagit lagstiftning som begränsar längden på underleverantörskedjor inom vissa sektorer. Kommissionen anser att en begränsning av nivån på underentreprenad och en utvidgning av ansvaret för underentreprenad till hela kedjan är god praxis för medlemsstaterna. Det finns också företag som frivilligt har begränsat längden på sina underleverantörskedjor.

G. Arbetsförmedling definieras inte i lag och kan ta sig många olika former, från större etablerade företag till enskilda rekryterare, informella mellanhänder och till och med illegala arbetsförmedlare (sk. gangmasters).

H. Arbetsförmedlare som varken är registrerade, licensierade eller certifierade används ofta för att dölja och kringgå arbetsrätten och arbetsgivarens ansvar.

I. Processen för att reglera underleverantörskedjor och arbetsförmedlare på nationell nivå kan vara långdragen och svår för medlemsstaterna, inte minst på grund av rättsliga

---

och socialpolitik: *Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso* (2022), Spanska ministeriet för integration, social trygghet och migration: *Plan de Acción contra el Trabajo Forzoso* (2021), Sveriges regering: *Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet* (2022) och dessutom: Norges regering: *Strategi mot arbeidslivskriminalitet* (2021).

oklarheter till följd av reglerna för den inre marknaden.

Förebygga arbetskraftsexploatering

1. Europaparlamentet betonar behovet av en övergripande europeisk strategi för arbetskraftsexploatering i allmänhet och otillbörliga former av underentreprenad och arbetsförmedling i synnerhet, och efterlyser därför en europeisk strategi för att bekämpa arbetskraftsexploatering.

2. Europaparlamentet beklagar bristen på rättslig klarhet när det gäller medlemsstaternas möjlighet att reglera långa och komplexa underleverantörskedjor. Parlamentet uppmanar kommissionen att klargöra att EU:s regler för den inre marknaden inte hindrar medlemsstaterna från att anta lagstiftning för att ta itu med långa och komplexa underleverantörskedjor, inbegripet krav på direkta anställningsförhållanden i högrisksektorer, när så är möjligt och motiverat av bevis.

3. Europaparlamentet upprepar sin uppmaning[11] till kommissionen att överväga ett ramdirektiv för att ta itu med utmaningarna i samband med otillbörliga former av underentreprenad och arbetsförmedling i Europa och att detta ramdirektiv inför en allmän rättslig ram som begränsar underentreprenader och säkerställer solidariskt ansvar genom hela underleverantörskedjan, samt att införa åtgärder som reglerar rollen och ansvaret för andra arbetsförmedlare än bemanningsföretag.

4. Europaparlamentet betonar att nationella och regionala strategier för att begränsa underentreprenadsnivåerna ofta har initierats gemensamt av arbetsmarknadens parter, inbegripet företrädare för små och medelstora företag. Parlamentet uppmanar kommissionen att lägga fram förslag om att fastställa en allmän regel som begränsar underentreprenad till högst två nivåer under huvudentreprenören för sektorer med hög risk för arbetskraftsexploatering. Parlamentet betonar att fastställandet av nationella högrisksektorer och inrättandet av en process för att avvika från den allmänna regeln, när detta är vederbörligen motiverat, bör vara medlemsstaternas ansvar i samarbete med arbetsmarknadens parter.

5. Europaparlamentet noterar att den ökande användningen av underentreprenad för kärnverksamhet kan leda till fragmenterade arbetsplatser och till att arbetstagare i högre grad utsätts för längre arbetstid, lägre löner och otrygga anställningar. Parlamentet uppmanar i detta avseende kommissionen att säkerställa likabehandling för lika arbete och att främja direkta anställningsförhållanden i sektorer där sådana risker förekommer.

6. Europaparlamentet är bekymrat över bristen på rättslig klarhet när det gäller skillnaden mellan äkta och bedrägliga utstationeringar av tredjelandsmedborgare. Parlamentet uppmanar kommissionen att, i linje med Letta-rapporten, se över verkställighetsutmaningarna och ta lämpliga initiativ för att täppa till identifierade luckor i lagstiftningen.

7. Europaparlamentet betonar behovet av att bättre reglera mellanhänder på arbetsmarknaden. Parlamentet uppmanar kommissionen att säkerställa att arbetsförmedlare som är verksamma i EU omfattas av registrerings- och licenssystem

[11] Resolution av den 13 mars 2025.

och att, i enlighet med ILO:s konvention nr 181, förbjuda alla avgifter eller kostnader för arbetstagare som direkt eller indirekt tas ut av arbetsförmedlare, helt eller delvis.

Regelefterlevnad och kontroll

8. Europaparlamentet betonar behovet av effektiva system med tillräckliga resurser för tillsyn och kontroll för att bekämpa arbetskraftsexploatering. Parlamentet välkomnar kommissionens utvärderingsrapport om Europeiska arbetsmyndigheten och upprepar sin uppmaning[12] till kommissionen att stärka Europeiska arbetsmyndighetens mandat.

9. Europaparlamentet påminner om att direktiv 2006/22/EG[13] redan fastställer minimiregler för kontroll av efterlevnaden av sociallagstiftningen på vägtransportområdet och uppmanar kommissionen att lägga fram ett lagstiftningsinitiativ för att kräva att medlemsstaterna säkerställer en tillräcklig minimikapacitet för yrkesinspektion för alla högrisksektorer, i linje med ILO:s riktmärke på minst en yrkesinspektör per 10 000 arbetstagare.

10. Europaparlamentet upprepar sitt krav[14] på ett snabbt införande av det Europeiska socialförsäkringskortet och en förbättrad digital tillämpning av socialförsäkringsrättigheter och rättvis rörlighet, inbegripet realtidsverifiering och informationsutbyte mellan tillsynsmyndigheter samt integrering av det Europeiska socialförsäkringskortet med befintliga nationella system för arbetstagarkort.

Sanktioner mot arbetskraftsexploatering

11. Europaparlamentet noterar med oro att enskilda personer som omfattas av handelsförbud i en medlemsstat kan kringgå nationella restriktioner genom att registrera och driva ett företag i en annan medlemsstat, vilket undergräver den inre marknaden. Parlamentet uppmanar kommissionen att säkerställa automatiskt ömsesidigt erkännande av handelsförbud mellan medlemsstaterna samt ett snabbt och säkert utbyte av relevant information mellan medlemsstaterna.

12. Europaparlamentet välkomnar användningen av sociala villkor i nationella och europeiska finansieringssystem och finansieringsprogram som kopplar betalningar till respekten för arbetstagarnas rättigheter. Parlamentet uppmanar kommissionen att bygga vidare på erfarenheterna av social villkorlighet i den gemensamma jordbrukspolitiken för att se till att EU:s finansieringsprogram innehåller villkor avseende europeiska arbetsnormer.

°

° °

13. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet och

[12] Resolution av den 18 januari 2024.
[13] Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/22/EG av den 15 mars 2006 om minimivillkor för genomförande av rådets förordningar (EEG) nr 3820/85 och (EEG) nr 3821/85 om sociallagstiftning på vägtransportområdet samt om upphävande av rådets direktiv 88/599/EEG (EUT L 102, 11.4.2006, s. 35, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/22/oj).
[14] Resolution av den 25 november 2021.

kommissionen.

MOTIVERING

Arbetstagare inom sektorer som byggnads- och anläggningsarbete, jordbruk, hushållsarbete, transport och logistik, kött- och livsmedelsbearbetning, städtjänster, hotell- och restaurangverksamhet och vård- och omsorgsarbete är ryggraden i vår ekonomi. Samtidigt är det i de flesta europeiska länder dessa sektorer som lider av ihållande missförhållanden, utnyttjande och bedräglig konkurrens, vilket skadar såväl arbetstagare som lagliga företag, särskilt små och medelstora företag.

Flera tragiska arbetsplatsolyckor i medlemsstaterna under de senaste åren har blottlagt de verkliga mänskliga kostnaderna för att förlora kontrollen över vem som har det yttersta ansvaret för att säkerställa efterlevnaden av grundläggande hälso- och säkerhetsnormer och anställningsstandarder, vilket ger upphov till grundläggande farhågor om rättsligt ansvar, spårbarhet och kontroll över arbetsvillkor.

Samtidigt har Europol varnat för att nästan alla de mest hotfulla kriminella nätverken i Europa använder lagliga företagsstrukturer för att få fotfäste i den europeiska ekonomin, och att logistik, kontantintensiva företag och bygg- och anläggningsföretag drabbas särskilt hårt.

I dagens säkerhetslandskap kan bristen på tillsyn också innebära möjligheter för fientliga aktörer som försöker få information om, eller störa, kritisk infrastruktur eller få tillgång till säkerhetskänsliga arbetsplatser.

Det är inte bara en enskild faktor som driver på arbetskraftsexploateringen och de risker den innebär för europeiska arbetsplatser. Det finns emellertid vissa återkommande variabler i nationella och europeiska studier samt i rapporter från tillsynsmyndigheter. En av dessa är det ökande beroendet av långa och komplexa underleverantörskedjor och den andra förekomsten av otillbörlig arbetsförmedling. Tillsammans gör dessa två sammankopplade metoder det svårare för myndigheterna att upptäcka bedrägliga eller kriminella aktörer och att förhindra dem från att komma in på en arbetsplats.

För många arbetstagare och företag på fältet är detta inte en överraskning. Ökningen av arbetsplatser utan tillräcklig kontroll och där ansvaret delas upp, späds ut och skjuts nedåt i kedjan har varit orsaken till missnöje i många år.

Som svar på dessa utmaningar har medlemsstaterna försökt intensifiera, skärpa kontrollerna och vidta åtgärder för att förhindra de vanligaste formerna av missförhållanden. De har ansträngt sig för att begränsa långa underleverantörskedjor, stärka ansvarskraven, öka informationsutbytet och inrätta särskilda kontrollenheter med fokus på att upptäcka och utplåna arbetskraftsexploatering och missförhållanden. Arbetsmarknadens parter på nationell nivå och branschnivå har också antagit utmaningen och tagit självständiga initiativ för att hjälpa till att sanera sina sektorer, och de har gemensamt drivit sina regeringar att göra mer. Det är uppenbart att dessa insatser har haft betydande positiva effekter, men det är också tydligt att det inte är tillräckligt och att mer behöver göras.

Utmaningarna är särskilt kännbara när det gäller företag som bedriver gränsöverskridande verksamhet, eftersom gränsöverskridande samarbete mellan tillsynsmyndigheter, informationsutbyte och rättsliga ramar inte har hållit jämna steg med utvecklingen på fältet. Utan ett enat europeiskt svar blir det lättare för bedrägliga och kriminella aktörer att utnyttja

svagheter på den inre marknaden. Det finns också flera fall där medlemsstaterna har ställts inför rättsliga utmaningar när de vidtagit åtgärder mot arbetskraftsexploatering och säkerställt rättvis konkurrens, ofta med hänvisning till unionsrätten.

Arbetskraftsexploatering i allmänhet och otillbörliga former av underentreprenad och arbetsförmedling i synnerhet kräver därför samordnade insatser på europeisk nivå.

Ett framgångsrikt svar på dessa utmaningar måste innebära att bedragares och brottslingars affärsmodeller blir olönsamma, så att arbetstagarna skyddas och livet underlättas för alla laglydiga företag. Detta svar bör bygga på tre pelare:

1. Förebyggande åtgärder, så att det blir så svårt att begå bedrägerier som möjligt.

2. Kontroll, så att risken för upptäckt blir så stor som möjligt.

3. Sanktioner, för att se till att konsekvenserna blir kännbara för dem som åker fast.

I slutändan hoppas jag att denna rapport kommer att ge impulser till att intensifiera kampen mot arbetskraftsexploatering, med fokus på otillbörliga former av underentreprenad och arbetsförmedling, och med brett stöd från hela det politiska spektrumet och från arbetsmarknadens parter. Även om åsikterna kan skilja sig åt när det gäller de exakta lösningarna är det min uppriktiga förhoppning att vi alla kan utgå från det gemensamma erkännandet att dessa problem på den europeiska arbetsmarknaden är verkliga, att de ökar och att de är i akut behov av uppmärksamhet.

BILAGA: FÖRKLARING OM SYNPUNKTER

Föredraganden förklarar, i enlighet med artikel 8 i bilaga I till arbetsordningen, att han i sitt yttrande har inkluderat synpunkter i frågor rörande ärendet som han har mottagit från följande företrädare för intressegrupper som omfattas av tillämpningsområdet för det interinstitutionella avtalet om ett obligatoriskt öppenhetsregister[1] eller företrädare för offentliga myndigheter i tredjeländer, inbegripet deras diplomatiska beskickningar och ambassader, i samband med att förslaget till yttrande utarbetades:

1. Företrädare för intressegrupper som omfattas av tillämpningsområdet för det interinstitutionella avtalet om ett obligatoriskt öppenhetsregister
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] Interinstitutionellt avtal av den 20 maj 2021 mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om ett obligatoriskt öppenhetsregister (EUT L 207, 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. Företrädare för offentliga myndigheter i tredjeländer, inbegripet deras diplomatiska beskickningar och ambassader

Ovanstående förteckning upprättas uteslutande på föredragandens ansvar.

I den mån fysiska personer identifierats med namn, befattning eller båda i förteckningen förklarar föredraganden att de berörda fysiska personerna tillsänts Europaparlamentets meddelande om skydd av personuppgifter nr 484 (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), i vilket villkoren för behandlingen av deras personuppgifter och rättigheterna i samband med denna behandling fastställs.