

Scores rapportserie 2021:6

Från domare till coach

Om beslut och ansvar i den europeiska marknadskontrollen

Kristina Tamm Hallström
Malin Dahl

SCORE

STOCKHOLM CENTRE FOR
ORGANIZATIONAL RESEARCH

Från domare till coach

Om beslut och ansvar i den europeiska marknadskontrollen

Kristina Tamm Hallström
Handelshögskolan i Stockholm och Stockholm Centre for Organizational Research
(Score)

Malin Dahl
Stockholm Centre for Organizational Research (Score)

Scores rapportserier 2021:6
ISBN 978-91-88833-19-8

Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor
106 91 Stockholm



Förord

Studien om den europeiska marknadskontrollen i Sverige har utförts som en del av forskningen på Score som intresserar sig för beslutade strukturer för reglering och organisation av marknader, vilka utvecklats sedan slutet av 1980-talet och ofta har global räckvidd. I dessa strukturer har privaträttsliga standarder och konkurrensutsatta kontrollmarknader gjorts till centrala komponenter. Forskningsfrågor som ställs rör bland annat dessa strukturers framväxt och organisation, statens roll samt implikationer utifrån aspekter som legitimitet, auktoritet, makt och ansvar. Marknadskontrollen (eng. *Market Surveillance*) utgör en mindre, men viktig, del av EU:s reglering och beskrivs som en yttersta kontrollmekanism för staten att ta ett explicit kontrollansvar i syfte att fånga upp och komma åt eventuella brister i övriga delar av de beslutade strukturerna. Samtidigt har marknadskontrollen sällan undersökts empiriskt eller analyserats specifikt. Syftet med denna rapport, som bygger på en explorativ studie gjord under 2020 i den svenska kontexten, är att ta ett första steg i att åtgärda denna brist. Vi hoppas att rapporten kan inspirera till fortsatta reflektioner och analyser av olika kontrollformers organisation och implikationer liksom statens roll i dessa alltmer globala sammanhang. Förutom ett stort tack till de intervjupersoner som ställt upp för intervjuer, vill vi rikta ett särskilt tack till Handelsbankens forskningsstiftelser för finansiering av projekt P17–0140 (Förtroende till salu) inom vilket studien genomförts i nära dialog med projekt P20–0142 (The politics of testing).

Stockholm i september 2021

Kristina Tamm Hallström och Matilda Dahl

Sammanfattning

I rapporten presenteras resultaten från en explorativ studie gjord av en understuderad granskningspraktik: den statliga marknadskontrollen. Denna kontrollform utgör en del av den europeiska reglering som organiserar dagens alltmer globaliserade marknader, ofta med komplexa produktions- och distributionskedjor. Sedan slutet av 1980-talet har en beslutad ordning vuxit fram som i hög grad bygger på privaträttsliga standarder och konkurrensutsatta kontrollmarknader. Statens roll som marknadsorganisatör har därmed förändrats och i viss mån blivit mer indirekt i relation till företagen. Den statliga marknadskontrollen tycks dock utgöra ett undantag där staten agerar direkt genom att utföra stickprovskontroller av produkter och sanktionera sådana som inte möter gällande regelkrav för säkerhet, hälsa och miljö. Utifrån det oklara kunskapsläget om marknadskontrollens funktion och implikationer har en empirisk studie gjorts av marknadskontrollen i Sverige för att ge svar på följande forskningsfråga: *Hur organiserar staten ansvarstagande på dagens produktmarknader genom den statliga marknadskontrollen?* Två huvudsakliga källor till material har använts: 1) formella styrdokument som är beslutade på EU-nivå såväl som nationellt liksom i presentationer på svenska marknadskontrollmyndigheters hemsidor; samt 2) tolkningar och hantering av ansvarsfrågor i praktiken genom intervjuer med personer som arbetar med denna kontrollform i ett urval av svenska myndigheter. I analysen diskuteras ansvarstagande genom begreppen *prospektivt ansvar* (framåtriktat ansvar som tydliggör ansvarsfördelning för vem som ska ta ansvar för vad och i vilken situation) respektive *retrospektivt ansvar* (bakåtriktat ansvarsutkrävande för att klarlägga vem som anses vara ansvarig för något som har, eller inte har, inträffat). Analysen visar en över tid ökad distansering och abstraktion i form av en

förskjutning från en statlig kontroll med fokus på retrospektivt ansvar där staten intar en ”domarroll” som utifrån tester av fysiska produkter tydliggör ansvar och utfärdar negativa sanktioner, mot en statlig ”coachande” kontroll med fokus på att stärka företagens prospektiva ansvar utifrån kontroll av produkters märkningar, skriftlig produktinformation och företags dokumenterade ledningssystem liksom utfärdande av positiva sanktioner i form av utbildning och kunskapsstöd. Vidare bekräftas den ansvarsförskjutning som diskuterats i tidigare ansvarsforskning där konsumenter tillskrivs en tydligare roll som ansvarssubjekt som rustas med verktyg för att agera rationellt och ta ansvar för att välja rätt produkt.

Abstract

This report outlines the findings of an exploratory study of a control practice that so far has received scant scholarly attention: the national organization of the European Union’s system of Market Surveillance. This control is part of the EU’s regulatory framework – largely based upon international standards and markets for monitoring – which organizes today’s increasingly globalized markets. With this framework the state’s role as market organizer has changed and become more indirect. However, the work of Market Surveillance is an exception to this trend. Here, the state acts directly upon markets by performing laboratory testing of physical products based on random samples and sanctioning those that do not meet decided requirements relating safety, health and the environment. Given our limited knowledge about the state’s market surveillance activities, this empirical study examined how this control form plays out in Sweden, guided by the following research question: *How does the state organize responsibility allocation and responsibility taking through its market surveillance work in today’s product markets?* Two main data sources have been used: 1) EU and national policy and steering documents and information from websites of the Swedish Market Surveillance authorities; and 2) interpretations and work practices as expressed in interviews with officials working with this form of control in Sweden. Based on this data, we analyse responsibility through the concepts of *prospective responsibility* (forward-looking responsibility that clarifies who is to take responsibility for what and in what situations) and *retrospective responsibility* (backward-looking responsibility that clarifies who is considered responsible for something that has, or has not, occurred). The analysis shows an increased distancing and abstraction over time, with a shift from state control focused on retrospective responsibility and where the “judge” state conducts tests of physical products and makes decisions about negative sanctions in case of non-compliance, towards a “coaching” state focused on strengthening the prospective responsibility of corporations by monitoring product labels, product information and corporations’ documented management systems, and issuing positive sanctions in the form of training and knowledge support. Furthermore, the analysis confirms previous responsibility research about the responsabilized consumer who is attributed a clear role as a responsibility subject and who should be equipped with tools to take responsibility for choosing the right product.

Från domare till coach

Om beslut och ansvar i den europeiska marknadskontrollen

Marknadskontroll är den sista länken i den kedja av tekniska åtgärder som ska förhindra att undermåliga produkter kommer till användning och orsakar olyckor och skador (prop. 1993/94: 161: 22)

Ska man vara krass, marknadskontroll handlar om att säkerställa att de varor som finns till försäljning på marknaden uppfyller de krav som man ställer. Det kan vara säkerhetskrav eller hälsorelaterade krav. Men mycket av marknadskontrollen är egentligen formaliakontroll, nämligen dokumentationsgranskning. Har man rätt märkning? Har man den dokumentation som krävs bakåt? Det innebär inte provning utan det är en skrivbordsgranskning (Intervju med marknadskontrollinspektör 2020, IP11)

Kristina Tamm Hallström
Handelshögskolan i Stockholm och Stockholm Centre for Organizational Research (Score)

Malin Dahl
Stockholm Centre for Organizational Research (Score)

Innehållsförteckning

Empiriska begrepp	3
Inledning: skydda konsumenters liv, hälsa och egendom	4
<i>Privaträttsligt framåtriktat ansvar, statligt bakåtriktat</i>	5
Litteraturoversikt: Stat, organisation och ansvar på produktmarknader	7
Teoretiskt ramverk: ansvar och abstraktion	10
<i>Ansvarsutkrävande: för gjorda eller kommande handlingar?</i>	10
<i>Ansvarsutkrävande: baserad på produktfokuserad retrospektiv eller systemfokuserad prospektiv kontroll?</i> ..	11
Metod och undersökningsdesign	12
<i>Datainsamling</i>	13
<i>Bearbetning och analys av material</i>	15
Bakgrund om den europeiska marknadskontrollen i Sverige	16
<i>Svensk marknadskontroll</i>	16
Den formella styrningen	18
Befogenheter och sanktioner	20
Blygsamma resurser, begränsad omfattning	22
<i>Avslutande reflektion om nationell styrning, organisation, resursfördelning och resursanvändning</i>	23
Fem svenska myndigheters arbete med marknadskontroll	24
<i>Årlig planering och prioritering</i>	24
<i>Marknadskontroll i relation till fysiska produkter</i>	26
Från labbtester till skrivbordskontroll	30
<i>Marknadskontroll i relation till ekonomiska aktörer</i>	30
Från beslut om sanktion till utbildning och coachning	35
<i>Marknadskontroll i relation till konsumenter</i>	36
Från konsumenter som ansvarsmottagare till aktiva ansvarssubjekt	38
Avslutande diskussion om statens organisation av ansvar på produktmarknader	38
<i>Distansering och abstraktion</i>	38
<i>Ansvarsförskjutning</i>	40
<i>Avslutande reflektion och blickar framåt</i>	41
Källhänvisning	42
<i>Referenser</i>	42
<i>Elektroniska källor</i>	44
<i>Offentliga tryck</i>	46
<i>Anonymiserade intervjuer</i>	47
Bilaga 1	49

Empiriska begrepp

Tabellen nedan baseras på begreppsförklaringar hämtat från officiella styrdokument, samt språkbruk från svenska marknadskontrollmyndigheter. Den syftar till att bidra med förståelsen av studiens resultat och diskussionen om svensk marknadskontroll.

Begrepp	Definition
<i>The New Approach</i>	I svensk översättning ”Den nya metoden”. Ett regelsystem beslutat av EU 1985 som reglerar produkters egenskaper och som lägger stor vikt vid standarder.
<i>The Global Approach</i>	I svensk översättning ”Helhetsmetoden”. Ett kompletterande system till Den nya metoden för kontroll av att standarder efterföljs, beslutat av EU 1989.
<i>Teknisk standard</i>	Skriftligt regeldokument beslutat av en privaträttslig standardiseringsorganisation, används som referenspunkt för både certifiering och ackreditering
<i>Tillsyn</i>	Statlig kontrollverksamhet som avser att granska en aktörs efterlevnad av ett regelverk och vidta åtgärder som behövs för att rättelse ska ske
<i>Certifiering</i>	Bedömning av överensstämmelse med krav i en standard utförd av en certifieringsorganisation som är fristående från den part som beslutar om standarder. Betalas av den som blir certifierad
<i>Ackreditering</i>	Bedömning av överensstämmelse med krav i en standard riktad mot certifieringsorganisationer. Definieras som myndighetsutövning och utförs av en ackrediteringsorganisation som är fristående från både certifierare och standardiserare. Betalas av den som blir ackrediterad
<i>Marknadskontroll</i>	Statlig kontrollverksamhet som bedrivs och de åtgärder som vidtas för att se till att en vara som tillhandahålls på marknaden uppfyller gällande krav
<i>Marknadskontrollmyndighet</i>	En statlig myndighet som ansvarar för att utföra marknadskontroll
<i>Ekonomisk aktör</i>	Den aktör som introducerar produkten på den svenska marknaden och som därmed är ansvarig för gällande produktkrav. Kan vara tillverkare, importörer eller distributörer. En inomeuropeisk tillverkare klassificeras automatiskt som den ekonomiska aktören, medan det vid utomeuropeisk tillverkning är importör eller distributör som bedöms vara ekonomisk aktör
<i>Egenkontroll</i>	Huvudprincip i EU:s policy för produktsäkerhet enligt vilken tillverkaren eller importören släpper ut produkten på eget ansvar för relevanta kontroller i syfte att säkra dess säkerhet (prop. 1993/94: 161)
<i>EG-försäkran</i>	En EG-försäkran är ett dokument där tillverkaren försäkrar att varan lever upp till EU:s säkerhetskrav (SIS, 2020)
<i>CE-märkning</i>	Conformité Européenne (europeisk överensstämmelse), med hänvisning till egenkontroll intygar tillverkare genom märkningen att en vara inom reglerade produktområden lever upp till gällande krav
<i>Teknisk dokumentation</i>	Dokument som beskriver att en tillverkare lever upp till gällande krav, t.ex. ritningar, provningsrapporter och beskrivningar av material och kvalitetssystem som har används (Marknadskontrollrådet, 2020)
<i>Marknadskontrollplan</i>	En årlig verksamhetsplan som beskriver en marknadskontrollmyndighets prioriterade områden samt planerade kontroller och insatser
<i>Proaktiv marknadskontroll</i>	Planerade kontroller av produkter
<i>Reaktiv marknadskontroll</i>	Åtgärder som sker som reaktion på olyckor, anmälningar eller varningar från andra myndigheter

Inledning: skydda konsumenters liv, hälsa och egendom

”Konsumentverket kräver åtgärder av farliga flytvästar”; så lyder ett pressmeddelande från myndigheten den 8:e maj 2020 efter uppmärksammandet av en allvarlig säkerhetsbrist för uppblåsbara flytvästar. Konsumentverket är ansvarig myndighet för att utföra så kallad marknadskontroll på ett antal områden för konsumentprodukter. Efter att myndigheten har genomfört en marknadskontroll av uppblåsbara flytvästar har flera företag återkallat sina västar från tre olika varumärken, eftersom konstruktionen riskerar medföra att västen inte blåser upp vid en olycka (Konsumentverket, 2020). Konsumenter köper en produkt i tron att den ska fungera som utlovat och en utebliven upptäckt av flytvästens säkerhetsbrist hade kunnat få stora konsekvenser. En annan myndighet med marknadskontrollansvar i Sverige är Elsäkerhetsverket. År 2019 redovisade myndigheten att uppdraget i fråga omfattar en marknad av minst 10 000 företag som distribuerar och säljer elektriska produkter i Sverige till ett värde av 460 miljarder kronor. På Elsäkerhetsverkets avdelning för produktsäkerhet arbetar åtta personer vars uppgift är att utföra den genom EU reglerade marknadskontrollen (Elsäkerhetsverket, 2019).

Konsumentverket och Elsäkerhetsverket ansvarar tillsammans med 15 andra myndigheter för den svenska marknadskontrollen, ett arbete som uppenbarligen kan vara avgörande för konsumenters liv, hälsa och egendom. Marknadskontrollen är dock en förhållandevis liten del av verksamheten hos dessa myndigheter, samtidigt som uppdraget omfattar en stor mängd olika typer av produkter. Inte bara flytvästar och mobiltelefoner ska övervakas, även utomhusgrillar, barnleksaker, byggnadsställningar och en mängd andra varor, producerade på olika håll i världen. I en globaliserad marknadsorienterad värld är det en ansevärd uppgift. Vem tar ansvar för att de regler som reglerar säkerhet kring riskfyllda produkter följs? Vem tar ansvar för att undermåliga produkter inte sprids och orsakar olyckor och skador? Finns det någon instans som tar ett övergripande helhetsansvar?

Dagens omfattande globalisering gällande produktions- och distributionskedjor, väcker många frågor om ansvar – om ansvarskoncentration, ansvarsfördelning, ansvarstagande och ansvarsförskjutning – som på senare år rönt ett växande intresse bland organisationsforskare med intresse för marknaders organisation (Gustafsson, 2016, 2020; Alexius, 2017; Brunsson, Gustafsson & Tamm Hallström, 2018; Arnold, 2020). Vårt syfte är att bidra till denna kunskapsutveckling med särskilt fokus på statens roll i att organisera ansvar och forma förutsättningar för ansvarstagande på produktmarknader.

Empiriskt undersöker vi den svenska marknadskontrollen som trots att den tillskrivs en synnerligen central betydelse är underutforskad. Det finns ytterst få studier av just marknadskontrollen, samtidigt som flera forskare intresserat sig för övriga delar i det internationella regelverk som marknadskontrollen ingår i som grundas i standarder, certifiering och ackreditering (Loconto & Busch, 2010; Galland, 2013; Gustafsson, 2016, 2020). Den svenska marknadskontrollen, som alltså inkorporerar 17 myndigheter, utgör en mindre del av ett omfattande regelverk som sedan 1980-talet utvecklats gemensamt inom EU, med startpunkt i det så kallade New Approach (Nya Metoden) från 1985. Syftet med det nya regelverket, som skulle ersätta existerande nationella regelverk för produktsäkerhet med ett gemensamt regelsystem baserat på övergripande EU-direktiv som kompletterades med privaträttsliga standarder och olika former av kontroll, var att underlätta realiserandet av den inre marknaden med fri rörlighet av produkter och tjänster. Marknadskontrollen utgör en mindre, men samtidigt viktig, del av regelverket – ”den sista länken i den kedja av tekniska

åtgärder som ska förhindra att undermåliga produkter kommer till användning och orsakar olyckor och skador” (prop. 1993/94: 161:22)¹.

Innan vi närmare presenterar den svenska marknadskontrollen ger vi en överblick över det inom EU beslutade regelverket och de bärande idéerna i den tänkta styrningen av företag på marknaden.

Privaträttsligt framåtriktat ansvar, statligt bakåtriktat

En drivande tanke under utvecklingen av det nya regelsystemet på 1980-talet var att komma tillrätta med problem med byråkrati, protektionism och misstroende mellan länder, som tidigare, nationellt gällande regelverk ansågs orsaka (Gustafsson 2016, 2020). Stort värde sattes här vid privaträttsliga standarder: i stället för att varje medlemsland beslutar om sina egna regler för produkttester och produktion, skulle detaljerade krav preciseras i internationella standarder. Dessa standarder hänvisas sedan till i gemensamma EU-direktiv där de övergripande kraven på produkters säkerhet och miljöaspekter fastställs.

Många av dagens standarder, och politiken som understödjer dem, bygger på idén om att kvalitetssäkring av produkter bäst görs genom att kvalitetssäkra de ledningssystem som styr en producerande verksamhet. Den kanske mest kända ledningssystemstandarden genom tiderna är ISO 9001 för kvalitetssäkring som publicerades för första gången 1987. Den följs av miljontals organisationer världen över och har inspirerat den fortsatta utvecklingen av internationella standarder inom otaliga områden.

Genom att ställa krav på att producerande företag, och organisationer generellt, ska utveckla rationellt genomtänkta ledningssystem för sin verksamhet där de preciserar hur den ska struktureras och ledas i enlighet med gällande regelverk, är tanken att det skapas ansvarstagande organisationer vars produktion därmed blir kvalitetssäkrad. Dagens leverantörskedjor är ofta komplexa med ett stort antal inblandande företag. Det finns vidare ett antagande om att ledningssystem resulterar i att de produkter och tjänster som genereras i dessa kedjor håller hög kvalitet och möter de krav på säkerhet, miljö och liknande som ställs i gällande regler. På många produkter som når konsumenter finns vidare ett CE-märke och krav på CE-märkning finns om varan omfattas av något av EU:s produktdirektiv. Det är tillverkaren själv som märker sina produkter efter egenkontroll (Gustafsson, 2016, 2020).² För produkter med särskilt stor risk att orsaka skada, kan det finnas särskilda krav om att tester av fysiska produkter ska genomföras. Då ligger ansvaret hos producenten att istället anlita en extern kontrollant i form av ett ackrediterat testlaboratorium, för att mot betalning utföra relevanta tester. Det blir en procedur som sedan ska skrivas in i det dokumenterade ledningssystemet som utgör verktyget för företagets egenkontrollsansvar.

¹ Marknadskontroll är EG:s beteckning på den kontroll i säkerhetsavseende Prop. 1993/94:161 som medlemsstaterna skall utföra beträffande produkter som släppts ut på marknaden. Reglerna från 1993 omfattade genom EES-avtalet även Sverige vid denna tidpunkt trots att EU-medlemskap inte ingicks förrän 1995.

² Det finns även en mängd andra produktmärkningar idag utan koppling till EU:s regelverk, till exempel för miljö, hållbarhet, rättvis och liknande, som utvecklas av standardiseringsorganisationer, miljömärkningsorganisationer och branschorganisationer, vilka producerande företag på frivillig väg kan ansluta sig till genom att ansöka om licens till att placera på sina produkter givet att de blir godkända i en kontroll av en extern certifieringsrevisor. Därigenom kan dessa organisationer visa sig ansvarstagande ur olika aspekter som skapar legitimitet för dem (Bromley & Meyer, 2015). Välkända märkningar är till exempel Krav, Fairtrade, FSC och MSC.

Förutom användning av privaträttsliga standarder, en stark tro på styrning genom ledningssystem och principen om egenkontroll, var en central komponent i den nya regleringen att i möjligaste mån använda marknadslösningar för att organisera produktmarknader (cf. Rose & Miller, 1992; Higgins & Tamm Hallström, 2007; Shamir, 2008; Tamm Hallström & Gustafsson, 2014; Brunsson, Gustafsson & Tamm Hallström, 2018). Detta ledde bland annat till att extern kontroll av marknadsaktörer delegerades till privata kontrollföretag. Producerande företag anlitar certifieringsföretag för att bli kontrollerade för sin anpassning till standarder som är relevanta inom specifika produktområden. I vissa fall anlitar sådana företag också ett testlaboratorium för att få sina produkter testade av en extern part. Certifieringsföretag och vinstdrivande testlaboratorier anlitar också en tredje part – en ackrediteringsorganisation – för att bli kontrollerade för sin anpassning till standarder riktade mot dem. En extern kontroll leder vanligen till att ett certifikat utfärdas, som en signal mot andra parter i leverantörs- och distributionskedjorna ända ned till slutkonsumenter, om att organisationen är ”godkänd” och kan uppfattas som pålitlig.

I den nya regleringen är statens roll annorlunda än tidigare. En tydlig roll är att ansvara för den nationella ackrediteringen som inom EU definieras som myndighetsutövning. Ackrediterare, som Swedac i Sverige, anlitas av certifieringsföretag för att på liknande sätt som certifierare, mot betalning, utföra kontroller och intyga att certifieringsföretagen följer för dem relevanta standarder. Dessa standarder specificerar bland annat krav på att certifieraren ska bygga upp ledningssystem med processbeskrivningar över hur certifieraren säkerställer personalens kompetens samt oberoendet till sina kunder.

En slutsats som kan dras om ovan beskrivna regelverk är att det bygger på en idé om att organisationer ska utformas till ansvarstagande aktörer. Det är deras egenskaper som aktörer – som de uppvisar genom att utveckla och dokumentera rationellt uppbyggda styrstrukturer för att signalera ett framåtriktat ansvarstagande – som framför allt står i fokus för standarder och externa kontroller. Ett framåtriktat ansvar är det ansvar som ska finnas innan en problemsituation har uppstått. Det beskriver vem som är ansvarig för att lösa ett visst problem om det skulle uppstå (Grafström, Göthberg & Windell, 2010:22, 78). En övervägande del av dagens kontrollaktiviteter som utförs av certifierare och ackrediterare handlar om att säkra att företag görs till ansvarstagande aktörer med grund i ett framåtriktat ansvar (jfr. Shamir, 2008; Alexius, 2017). Ledningssystemen, som står i fokus för denna typ av externa kontroller, är tänkta att spegla organisationernas ansvarstagande där de dokumenterade organisationsstrukturerna, ledningsprinciperna och processbeskrivningarna är tänkta att fungera som en proxy för att det som produceras blir av god kvalitet och i enlighet med gällande regelverk. Kontrollerna i den nya regleringen säger med andra ord inget om den faktiska kvaliteten eller regelföljandet gällande produkter eller tjänster som redan är producerade (retrospektivt), utan säger istället något om produktionens förutsättningar (prospektivt) som visserligen kan vara sannolika men omöjliga att säkra.

Därutöver finns alltså också marknadskontrollen som är statligt finansierad och som skiljer sig genom att den grundas i stickprovskontroller och bedömning av varor som redan finns på marknaden. Den beskrivs som en kontroll vars ansvarsfokus kan klassificeras som bakåtriktad, genom att den handlar om att identifiera produkter, och företag med inblandning i produktionen och distributionen av dessa, som trots andra former av kontroll, inte möter gällande miljö- och säkerhetskrav som ställs på dem och därmed bör ställas till svars, till exempel genom att åläggas försäljningsförbud eller vite. På så sätt tycks ett arv finnas i

marknadskontrollen från tidigare, nationellt orienterade regleringsregimer, inte minst den som fanns i Sverige fram till början av 1990-talet. I Sverige hade staten tidigare en framträdande roll som regelsättare och övervakare av marknader genom olika testverksamheter och statliga laboratorier där fysiska produkter inom olika områden testades utifrån kriterier fastställda i lagstiftning, nationella standarder och andra riktlinjer som utvecklades av myndigheter (Gustafsson, 2020). Genom att testa produkter och utvärdera deras kvalitet – antingen innan de färdiga produkterna kunde saluföras eller efter att de hade gjorts tillgängliga på marknaden – och även ha möjligheter att utfärda sanktioner, agerade staten i rollen som ”domare” i att avgöra huruvida företag skulle tillskrivas ett retrospektivt ansvar för produkter som inte levde upp till gällande regelverk.

Samtidigt som marknadskontrollen tycks skilja sig från certifiering och ackreditering, har den vuxit fram i en tid av neoliberal politik, EU-inträde, tro på ledningssystem och ökad globalisering, vilket sannolikt också har påverkat hur denna marknadskontroll fungerar. Eftersom kontrollformen beskrivs som en sista länk i en kedja av tekniska åtgärder, dessutom med statlig inblandning, finner vi det intressant att undersöka dess roll i EU:s större regelverk för produktsäkerhet. Därmed ser vi viktiga empiriska bidrag att göra. Vi undersöker dels hur marknadskontrollen beskrivs i styrdokument och officiella beskrivningar, dels det praktiska arbetet med marknadskontroll i ett urval av svenska myndigheter med marknadskontrollansvar. Följande övergripande forskningsfråga står i fokus för vår analys: *Hur organiserar och kontrollerar staten ansvarstagande genom den statliga marknadskontrollen på dagens produktmarknader?* Frågan ställs mot bakgrund till den nya reglering som började införas inom EU i slutet av 1980-talet, vilken som nämndes ovan, på senare år analyserats av en växande grupp av forskare med intresse för ansvarsfrågor, där vi intresserar oss för den ansvarsordning som växte fram i kontrast till en nationellt orienterad, tidigare ordning.

Rapporten fortsätter med en litteraturöversikt och teoretiskt ramverk för området organisation och ansvar på produktmarknader. Därefter presenteras val av metod och studiens undersökningsdesign. Den huvudsakliga empirin är uppdelad i två olika avsnitt; den formella bilden av europeisk marknadskontroll som den är beskriven i styrdokument, årsredovisningar, utredningar och liknande, samt en fördjupande del om det praktiska marknadskontrollarbetet i Sverige. För att ta ett snabbspår genom empirin hänvisar vi delvis till det sammanfattande avsnittet ”Avslutande reflektioner om nationell styrning, organisation, resurser och sanktioner” samt det summerande avsnittet under respektive rubrik om marknadskontrollarbete i fem svenska myndigheter. Avslutningsvis förs en diskussion om hur studien knyter an till pågående organisationsteoretisk kunskapsutveckling om ansvar.

Litteraturöversikt: Stat, organisation och ansvar på produktmarknader

Historiskt har stater i många länder engagerat sig i olika former av kontroll som kombinerats med sanktioner för att hantera negativa konsekvenser av ofta snabbt växande marknader. Under flera decennier kring och efter andra världskriget var mycket aktivitet särskilt fokuserad på kontroller av fysiska produkter kombinerat med någon typ av sanktion. Framdrivet av snabbt växande konsumtionsmarknader och en allt starkare konsumentrörelse blev konsumenten en alltmer närvarande intressentkategori inom politik och regelsättande under 1900-talets början (Rao, 1998; Cochoy, 2005) och många stater engagerade sig i olika organisationslösningar med syfte att skydda och värna just konsumenters liv, hälsa och egendom. Kontroll och testning av fysiska produkter kom under flera decennier att bli ett

centralt element och det ansågs viktig för trovärdigheten att det var en extern part – fristående från de tillverkande företagen eller andra vinstdrivande intressen – som utförde dessa tester utifrån perspektivet om en latent konflikt mellan konsumenter och företags vinstintressen (Gustafsson, 2016, 2020; se också Rao, 1998 liksom McLeon, 2008). Vissa produkter testades och behövde bli formellt godkända innan de fick säljas, medan andra tester gjordes efter att produkterna var tillverkade vilka kombinerades med olika typer av sanktioner, som produktmärkningar och offentliggöranden av testresultat från individuella och jämförande produkttester.

Några exempel på statliga initiativ i Sverige var de tester och godkännande av elektriska produkter i form av S-märkning som utfördes av Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten AB (Semko) som grundades 1925 och Hemmens forskningsinstitut (HFI) testverksamhet som grundades 1944 med fokus framför allt på hushållsprodukter (Lövgren, 1993). 1957 övergick HFI i Statens institut för konsumentfrågor som startade konsumenttidningen Råd & Rön där testresultat publicerades. 1973 slogs institutet samman med några andra organisationer för att bli Konsumentverket som fortsatte att driva testverksamhet och driva tidningen Råd & Rön där både individuella och jämförande tester publicerades (Elsässer, 2012) märkningen Möbelfakta (Berglund, 1997), liksom de under 1970-talet etablerade sju riksprovplatserna, som Semko var ett exempel på (Gustafsson, 2016, 2020). Ofta var dessa testverksamheter helt eller delvis statliga. Som referenspunkt till testningar hänvisades till lagstiftning, kriterier i nationella standarder och andra riktlinjer som utvecklades av myndigheter.

Även om det finns omfattande historiskt orienterad forskning om statens uttryck för social ingenjörskonst att lägga livet tillrätta för medborgare, har få emellertid intresserat sig specifikt för produkttestverksamheters organisation, finansiering och problematiseringar om hur produkter mäts och vilka aspekter som ska fokuseras. Vi kan dock dra slutsatser om att ansvar tydliggjordes på olika sätt genom de statliga testverksamheterna och utförandet av sanktioner. Det var staten, inte företagen själva, som i ett led att övervaka marknader tog på sig att genomföra tester till förmån för medborgare som beskrevs vara i underläge och i behov av skydd (även om också företag, som ett led i ett produktutvecklingsarbete, kunde utföra tester på sina produkter). Som en följd av de statliga kontrollerna kunde staten vidare utfärda sanktioner mot ansvariga aktörer till produkter som inte mötte gällande krav. Konsumentverket gjorde både tester på eget initiativ utifrån egna riktlinjer eller nationella standarder och utifrån inkomna samtal från missnöjda konsumenter som kontaktade Konsumentverket direkt eller via kommunernas konsumentvägledare. Publikationsmöjligheten som Konsumentverket hade vid denna tid kan ses som en sanktion som kunde få stora konsekvenser för tillverkare, eftersom konsumenter via Råd & Rön informerades om låga poäng eller låg rankingplats. Andra, mer klassiska sanktioner som användes var vite och försäljningsförbud. Genom att fatta beslut om sanktioner hade Konsumentverket en roll som ”domare” där besluten om vite, förbud eller publicering tydliggjorde tillverkarens ansvar för produkter som inte mötte gällande krav och riktlinjer.

Idag ser statens arbete som marknadsorganisatörer helt annorlunda ut vilket också gäller den svenska staten. I en studie av den svenska statens marknadspolitik och roll som marknadsorganisatör, menar Andersson, Erlandsson och Sundström (2017) att staten, trots en utbredd marknadsliberal tilltro, fortsätter att vara en viktig och aktiv marknadsorganisatör i Sverige utifrån en idé om att staten aktivt behöver stödja marknader. Därför har staten utvecklat nya former av marknadspåverkan som förutom att innehålla organisationselementen, (medlemskap, hierarki, regler, övervakning och sanktioner) även

inkluderar en hög grad av mjukare påverkansformer som information, utbildningar och samarbete med marknadsaktörer. Myndigheternas marknadspåverkan riktas främst mot säljarna, utbudet och produkterna på marknaderna och Anderson, Erlandsson och Sundström (2017) noterar att en stor del av myndigheternas arbete innebär att verka för stärkt konkurrens och effektivitet på marknaderna. Köparna utgör en annan aktörsgrupp som vissa påverkansmetoder riktas mot, men relationen med säljarna beskrivs vara närmare, med syftet att göra säljarna mer ansvarstagande för köparna. Ett exempel på en sådan åtgärd är branschöverenskommelser genom frivillig reglering som tagits fram mellan säljare och stat (Ibid.). Statens roll i relation till säljare kan förstås som att stärka säljarnas aktörsförmågor som ansvarstagande aktörer, med fokus på deras framåtriktade, prospektiva ansvar. På vissa marknader som staten bedömer vara särskilt känsliga ur ett konsumentintresse och där medborgare bedöms vara i behov av statligt skydd (t.ex. spelmarknaden) kan staten till och med välja att agera säljare själv, samtidigt som det prospektiva, marknadsbaserade ansvaret dominerar diskursen och relationen till konsumenter som förses med verktyg för att själva agera ansvarsfullt (Alexius, 2017).

Andersson, Erlandsson och Sundström (2017) har studerat den formella bilden av staten som marknadsorganisatör där den från EU reglerade marknadskontrollen, som denna rapport intresserar sig för, utgör endast en parentes i deras studie. Författarna beskriver dock svenska myndigheters arbete med marknadskontroll som ett uttryck för sanktionsbaserad marknadspåverkan (2017:104). De menar att negativa sanktioner, både genom beslut och hot om beslut kan utgöra ett medel för myndigheter att påverka marknadsaktörer och de produkter och tjänster som erbjuds på olika marknader. ”Myndigheterna fungerar här som en slags domstol om produkten ska få säljas [...] Regler och tillsyn blir tillsammans med möjligheter till sanktioner kraftfulla verktyg för att forma köpare och säljare” (ibid), vilket snarare antyder en roll i att fastställa ett bakåtriktat, retrospektivt ansvar. Vi tar med oss författarnas formulering in i studien av svenska myndigheters arbete med marknadskontroll för att undersöka om och i så fall hur marknadskontrollen fungerar som sanktionsbaserad marknadspåverkan. Vi ämnar komplettera den bild som Andersson, Erlandsson och Sundström (2017) ger av marknadskontrollen genom att se längre än kontrollformens styrdokument och även undersöka dess praktik, vilket då också omfattar marknadskontrollmyndigheters sätt att arbeta med sanktioner.

I denna uppgift inleder vi med att fördjupa oss i den mer specifika politiska kontext kring produktsäkerhet och global handel där EU:s regelsystem den Nya Metoden från 1985, som marknadskontrollen är en del av, spelar en central roll. Som tidigare nämnts, utnyttjas marknadslösningar i hög grad och en utgångspunkt är ekonomiska aktörers egenkontroll och eget ansvarstagande. Staten spelar fortfarande roller i den nya regleringen när det gäller kontrollerande och inspekterande verksamheter, men som på många andra områden skiljer de sig från tidigare. Ackreditering framhävs bland annat som en statlig angelägenhet där det inom EU är medlemsstaterna som utnämner den organisation som inom ett nationellt territorium har ansvar för ackreditering av laboratorier, certifieringsföretag och så kallade kontrollorgan och ackreditering som kontrolluppgift definieras då som myndighetsutövning (Gustafsson, 2016, 2020). Ackrediteringskontroller och de sanktioner som är kopplade till dessa (bevilja/avslå ackrediteringscertifikat), berör med andra ord inte motproducerande företag direkt, utan är en kontroll mot kontrollföretagen som syftar till att stärka deras prospektiva ansvar. I Sverige är det myndigheten Swedac som har ansvar för ackreditering som är en affärsdrivande och i hög grad avgiftsfinansierad verksamhet. Inom EU varierar organisationsformen för ackreditering, med stiftelser eller icke-vinstdrivande företag i flera länder.

Syftet med föreliggande rapport är att bidra till den organisationsteoretiskt orienterade regleringsforskningen med intresse för ansvarsfrågor kopplade till marknadens organisation. I denna framväxande litteratur har bland annat analyser gjorts av statens roll som säljare med inriktning på konsumenters prospektiva ansvarstagande (Alexius, 2017), om hur ansvarsfrågor genererat eskalerande organisation inom privaträttsliga regleringssystem, liksom hur ansvar blir otydligt och upplöst i partiellt organiserade globala styrregimer av marknader (Gustafsson 2016, 2020; Brunsson, Gustafsson & Tamm Hallström, 2018). Vårt syfte är att bidra med fördjupad kunskap om statens förändrade organisation av ansvar och ansvarstagande på produktmarknader genom olika övervaknings- och kontrollverksamheter samt ansvarsimplikationer som följer av denna organisation.

Empiriskt studerar vi den statliga marknadskontrollen i Sverige som är en del av den EU-beslutade ”nya” reglering för marknader, som trots sin betydelse inte uppmärksammats av samhällsvetenskapliga forskare i samma grad som övriga kontrollformer som kort beskrivits hittills. Ett fåtal studier har gjorts inom ingenjörsvetenskaper framför allt med fokus på marknadskontrollens utmaningar och brister, till exempel om svårigheter att få marknadskontrollen att bli effektivt i relation till dagens globaliserade leverantörskedjor och nationella olikheter gällande arbetssätt, regler och sanktionsmöjligheter, samt att utifrån normativa ambitioner föra fram olika effektiviseringsförslag (Leipiņa & Korablova, 2014; Wainwright, 2014; Hendrikx; Tuneski & Jovanoski, 2016; Mjakuškina & Lapiņa, 2018). Med de syften och metoder som använts, blir värdet med dessa studier dock begränsat i relation till vårt intresse för ansvarsfrågor.

I den studie vi själva gjort undersöker vi ansvarsaspekter i två led: först hur ansvarsfrågor hanteras i formella styrdokument och i presentationer på marknadskontrollmyndigheters hemsidor, därefter hur ansvarsfrågor tolkas och hanteras i praktiken enligt personer som arbetar med denna kontrollform i ett urval av svenska myndigheter. Innan vi redogör för vår metod i mer detalj, presenteras det teoretiska ramverket.

Teoretiskt ramverk: ansvar och abstraktion

Vårt teoretiska ramverk knyter an till två traditioner, dels forskning om ansvar, dels forskning om hur marknadsreformer med intentioner att ”avreglera” offentliga verksamheter i praktiken ofta inneburit omreglering, byråkratisering och dessutom abstrahering av de målgrupper som avses skyddas, de mål som sätts upp och de metoder som används för regleringen.

Ansvarsutkrävande: för gjorda eller kommande handlingar?

Som nämndes ovan handlar denna rapport om statens roll för ansvarstagande och agerande som marknadsorganisatör i en värld som blivit alltmer globaliserad med marknadsutbyten som ofta sker över nationsgränser och genom komplexa leverantörs- och distributionskedjor, vilket implicerar ökad grad av styrning på distans. Vi förstår ansvar som socialt konstruerat, vilket innebär att dess innebörd varierar beroende på situation i tid och rum och beroende på vilka personer/organisationer som berörs (Brunsson, 1990; Alexius, 2017). Ansvar ”finns” inte utan är något som behöver utredas i olika situationer.

Det går vidare att skilja på *prospektivt* ansvar, som utgör ett framåtriktat ansvarstagande, å ena sidan, och *retrospektivt* ansvar, det vill säga ett bakåtriktat ansvarsutkrävande, å den andra

(Grafström, Göthberg & Windell, 2010). Grafström och medförfattare menar att det första, framåtriktade, handlar om en ansvarsfördelning som tydliggör vem som ska ta ansvar för vad och i vilken situation, ett ansvarstagande som syftar till att säkerställa att saker och ting blir gjorda, medan det andra handlar om ett bakåtriktat ansvarsutkrävande som syftar till att klarlägga vem som anses vara ansvarig för att det som redan har, eller inte har, inträffat (2010:12). I enlighet med definitionen av det bakåtriktade, retrospektiva ansvaret, handlar det om att klarlägga, eller bedöma, huruvida någon är ansvarsskyldig för en viss händelse eller något som har inträffat. Fastställande av retrospektivt ansvar kan göras exempelvis i domstolar. Det är med andra ord viktigt att skilja på olika ansvarsdimensioner – som på vem ansvar har *fördelats*, vem som *bedöms* ansvarig för en specifik handling, vem som *faktisk tar* ansvar – som inte med automatik överlappar även om det i många sammanhang finns antaganden om att så är fallet (till exempel att den som utpekas som ansvarig också tar ansvar som tänkt, eller att någon som självmant framställer sig som ansvarig i praktiken tar begränsat med ansvar, jfr. Alexius, 2017, 2018).

För att kunna utkräva ansvar förutsätts dock att det går att identifiera en *aktör* eller *agent* till vilken ansvaret kan knytas, det vill säga någon som kan anses ha förmågan att ta ansvar (Grafström, Göthberg & Windell, 2010, s. 29). En relaterad aspekt av aktörskap som påverkar förutsättningarna för ansvarsutkrävande är om det är möjligt att bedöma om en berörd aktör kan antas ha agerat av *fri vilja*. Det betyder att aktören inte till exempel varit utsatt för hot för sitt liv, eller under handlandet lidit av allvarlig psykisk sjukdom, vilket i så fall skulle kunna begränsa ansvarsagentens förmåga att agera ansvarsfullt (t.ex. följa tvingande lagstiftning). I denna typ av situation kan inte avvikande beteende antas vara entydigt frivilligt och därmed försvåras förutsättningarna för att utkräva retrospektivt ansvar. När det gäller företag och organisationer mer generellt, som är uttryck för ett kollektivt ansvar, blir det centralt att bedöma om det finns kollektiva intentioner exempelvis i form av tydliga strukturer för beslutfattande vilka är beslutade av ett hierarkiskt centrum (Ibid., s. 55): ”en grups förmåga att organisera sig är således en förutsättning för att kollektivet ska anses vara en ansvarsagent”.

I dagens globalt uppbyggda regelsystem för marknaders organisation betonas framför allt betydelsen av prospektivt ansvarstagande genom regler, kontroll och sanktioner. Systemet fokuserar på att säkra att organisationer genom ledningssystem byggs upp på ett rationellt och systematiskt sätt, för att därmed ha goda förutsättningar att agera kvalitetsinriktat och ansvarsfullt. De rationella organisations- och ledningsstrukturerna fungerar därmed som en proxy för förväntade goda, framtida utkomster och ansvarstagande (jfr. Alexius & Vähämäki, 2020).

Marknadskontrollen ser dock ut att ha en annorlunda inriktning där fokus ligger på existerande produkter och staten intar en ”domarroll” i relation till dessa: genom stickprovskontroller testas produkter som redan finns på marknaden i syfte att identifiera eventuella produkter som inte möter gällande miljö- och säkerhetskrav och att utfärda sanktioner mot ansvariga producenter. På så sätt ser det ut som att det genom marknadskontrollen snarare finns ett syfte att bidra till utkrävandet av ett retrospektivt ansvar.

Ansvarsutkrävande: baserad på produktfokuserad retrospektiv eller systemfokuserad prospektiv kontroll?

Såsom marknadskontrollen beskrevs när den lanserades i början av 1990-talet skulle den i hög grad fokuseras på tester av fysiska produkter, samt vara en kontrollpraktik som gjordes distanserat från de ekonomiska aktörer som tillverkade och sålde dem. Det var en kontrollform som utfördes och finansierades av staten och baserades på stickprovstagningar av produkter efter att de hade släppts på marknaden, med inriktning på produkter där riskerna för skadliga konsekvenser var särskilt höga. Genom användningen av sanktioner hotades regelöverträdare, vilket signalerade möjligheter till att utkräva ett retroaktivt ansvar. Tidigare forskning om EU:s New Approach regelverk från 1985 pekar emellertid på ett skifte mot ökad användning av kontroll av organisationers ledningssystem som i sig utgör ett verktyg för företag att strukturera sitt arbete med egenkontroll (Tamm Hallström & Gustafsson, 2014; Gustafsson 2016, 2020). Det överläts åt organisationer själva att göra sig till ansvarstagande aktörer som arbetar enligt erkända ledningssystemstandarder. Den externa kontrollen i form av ackrediterad certifiering koncentreras till kontroller av organisationernas ledningssystem av internationellt, generellt snitt vilket möjliggör en styrning av marknader på distans. Detta innebär samtidigt en ökad distansering från det lokala och framför allt de fysiska produkterna utifrån tankemodellen om att en väl genomtänkt lednings- och processtruktur genererar kvalitativa produkter, varpå strukturerna placeras i fokus för kontroller snarare än det som fysiskt produceras. Samtidigt som kontroll blir mer abstrakt, har emellertid kontrollörernas närhet till de ekonomiska aktörerna ökat. Det är en följd av affärsförbindelsen som skapas mellan organisationen som blir kontrollerad och certifieringsföretaget som betalas för att utföra dessa kontroller (liksom affärsförbindelsen mellan ackrediteraren och certifieringsbolaget som blir ackrediterat). Som vi diskuterat ovan implicerar denna utveckling en ökad betoning på det prospektiva ansvaret.

Idén om att en verksamhet med ett rationellt välutvecklat och dokumenterat ledningssystem där rutiner och arbetsprocesser för gällande regelverk inkluderats, med automatik kommer att generera produkter och tjänster som uppfyller gällande krav, är stark inom EU:s alla delar av regelsystem för marknadsorganisation. Det gäller certifiering och ackreditering som baseras på standarder av ledningssystemkaraktär vilka riktas mot organisationers strukturer, arbetssätt och ledning. Hur denna idé genomsyrar även marknadskontrollen och vilken typ av ansvar som karaktäriserar denna kontroll är dock oklart med tanke på hur den beskrivits som en stickprovsbaserad kontroll med fokus på de fysiska produkterna – frågor vi därför tog med oss i våra studier av marknadskontrollen i Sverige.

Metod och undersökningsdesign

Studien genomfördes under våren 2020 och har bestått av två delar: en inledande kartläggning av marknadskontrollens organisation och formella styrning i Sverige, samt en fördjupande del som fokuserar på ett urval av myndigheter och deras praktiska arbete med marknadskontroll.

Det fanns flera motiv till att avgränsa studien till Sverige. Mot bakgrund av bristen på tidigare forskning om marknadskontrollen inom EU, fick studien en explorativ karaktär som gynnades av både en språklig tillgänglighet och fysisk närhet. I forskargruppen hade vi vidare förkunskaper om den svenska kontexten, gällande samtiden och övriga kontrollformer som omfattas i EU:s gemensamma regelverk såväl som historiskt om statens tidigare engagemang i riksprovplatser och testlaboratorier, vilket var gynnsamt för studien av marknadskontrollen utifrån vår frågeställning om statens förändrade roll i att organisera ansvar på marknader.

Från statliga utredningar om marknadskontrollen i Sverige, liksom ovan refererade ingenjörsinriktade studier av marknadskontroll i andra europeiska länder, hade vi kunskap om att dess utformning och organisation skiljer sig avsevärt inom Europa. Vår avsikt var därmed inte att dra generella slutsatser om marknadskontrollens funktion inom EU, eller att jämföra det svenska exemplet med andra medlemsstater. Istället var syftet med att undersöka det svenska exemplet att bidra med fördjupad kunskap om statens roll som marknadsorganisatör och knyta an studiens resultat till den mer övergripande diskussionen om ansvar.

Vidare var vår avsikt inte att analysera likheter och skillnader mellan de studerade myndigheterna i Sverige vars arbete skiljer sig åt beroende på vilken sektorslagstiftning och produktdirektiv som styr verksamheten. Givet den explorativa ansatsen var syftet snarare att utveckla generell kunskap som beskriver centrala karaktärsdrag i myndigheternas marknadskontrollarbete, aspekter som förenar deras arbete. I den fördjupande studien undersöktes därmed inte på vilket sätt specifika produkter kontrollerades, utan snarare tendenser, uppfattningar eller andra karaktärsdrag som präglade kontrollverksamheten. Studien avgränsade sig vidare till att omfatta lagstiftningen som gällde fram till 2020. Från och med juni 2021 introduceras en ny marknadskontrollsförordning inom EU. Dess implikationer och potentiella förändrade förutsättningar för marknadskontrollarbetet i Sverige inkluderades inte i denna studie. Däremot applicerades, i möjligaste mån, ett historiskt perspektiv i båda delstudier, genom att i delstudie 1 inkludera styrdokument över marknadskontrollen från Sveriges EU-inträde på 1990-talet fram till 2020, liksom genom att i delstudie 2 till intervjupersoner med lång erfarenhet av att arbeta med marknadskontroll ställa frågor om förändringar i sättet att organisera, styra och arbeta med marknadskontrollen.

Datainsamling

Den inledande studien bestod av en kartläggning av marknadskontrollen i form av en totalundersökning av de 17 myndigheter som under 2020 var tilldelade ett marknadskontrollansvar³. Studien fokuserades på den formella bilden: hur syftet med marknadskontroll beskrevs och eventuella förändringar över tid; från det att kontrollformen introducerades i policydokument 1993 till gällande lagstiftning 2020, samt hur den organiserades och styrdes genom EU och den svenska staten. I studien kartlades även vilken volym av marknadskontroll som årligen genomförs, hur många personer som arbetar med uppdraget samt vilka resurser som verksamheten tilldelades. För detta analyserades en mängd dokument: myndigheternas egna marknadskontrollplaner, myndigheternas årsredovisningar, de utredningar och betänkanden som gjorts gällande kontrollformen (under perioden 1993 till 2020, Proposition 1993/94:161, SOU 2004:57, Proposition 2004/05:98, SOU 2009:71, Proposition 2010/11:80, Proposition 2013/14:49, SOU 2017:69, SOU 2020: 49), samt officiella styrdokument från Sverige och EU (SFS 2011:791, SFS 2014:1039, EEG 339/93, EG 765/2008).

³ De 17 myndigheter med marknadskontrollansvar under 2020 var: Arbetsmiljöverket, Boverket, Elsäkerhetsverket, Energimyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Inspektionen för Vård och Omsorg, Kemikalieinspektionen, Konsumentverket, Läkemedelsverket, Naturvårdsverket, Post- och telestyrelsen, Myndigheten för press, radio och tv, Myndighetens för Samhällsskydd och Beredskap, Strålsäkerhetsmyndigheten, Swedac och Transportstyrelsen. Även kommunerna i Sverige utövar tillsyn över en rad områden, varav en del kan likställas med marknadskontroll. De finns inte representerade i marknadskontrollsrådet och den kontroll som kommunerna bedriver samordnas ofta genom den myndighet som ansvarar för produktområdet. Därför har vi valt att inte inkludera kommunerna i studien.

Vidare intervjuades utredningssekreteraren för 2019 års marknadskontrollsutredning eftersom personen besitter goda kunskaper om marknadskontrollens funktion och dess reglering i Sverige, vilket gav en översiktlig introduktion till kontrollformen. Sekreteraren intervjuades även en andra gång i slutskedet av studien för att svara på nya frågor som uppkommit. I den initiala kartläggningen av marknadskontrollarbete i Sverige har Inspektionen för vård och omsorg samt Socialstyrelsen exkluderats. Anledningen till detta är att den förstnämnda myndighetens ansvarsområde är mycket begränsat och sker i samverkan med Läkemedelsverket. Även Socialstyrelsen marknadskontrollarbete är begränsat då de utfärdar föreskrifter för medicintekniska produkter, men utövar ingen marknadskontroll. En svårighet i datainsamlingen i den första delstudien har varit att uppgifter av intresse så som; budget för marknadskontrollarbete, antal kontroller, försäljningsförbud, sanktionsavgifter, anställda som arbetar med marknadskontrollen, inte redovisas på ett likartat sätt bland myndigheterna. Det skulle även visa sig att marknadskontroll är en bred definition som kommer till uttryck på olika sett beroende på myndighetens ansvarsområden.

Den fördjupande delstudien avgränsades till arbetet i fem myndigheter med marknadskontrollansvar. Ett övergripande urvalskriterium var att myndigheterna skulle ha ett förhållandevis stort uppdrag, gällande antal produktområden och resurser som avsatts inom ramen för marknadskontroll. Följande myndigheter ingick i studien: Energimyndigheten, Elsäkerhetsverket, Kemikalieinspektionen, Konsumentverket och Swedac⁴.

Energimyndigheten är den enda myndigheten som idag fortfarande har ett eget testlabb och därför var deras testverksamhet av särskilt intresse. Elsäkerhetsverket, Kemikalieinspektionen och Konsumentverket lyder alla under leksaksdirektivet för produktsäkerhet och arbetar med liknande produkter men ur olika funktioner. De testar alla tre konsumentnära produkter men deras tillvägagångssätt skiljer sig åt. Inom forskargruppen fanns det även förkunskaper om reglering och kontroll av leksaker (Gustafsson, 2015) och därför ansågs dessa tre myndigheter som särskilt lämpliga att studera. Swedac valdes då denna myndighet har två roller med relevans för studien: dels ett samordningsansvar inom svensk marknadskontroll och för detta bedriver sekretariatet för det så kallade marknadskontrollsrådet, dels ett eget ansvar för marknadskontroll av reglerad mätteknik.

Slutligen inkluderades Tullverket i studien. Myndigheten har inte ett eget marknadskontrolluppdrag men som ingår i Swedacs marknadskontrollråd. Motivet till att ändå inkludera Tullverket var dess framträdande roll i tider av snabbt expanderande import (t.ex. på marknaden för leksaker där över 80% av utbudet kommer från Kina). I intervjuer med övriga myndigheter framhövs Tullverkets centrala arbete för att stoppa många bristande produkter från att komma in på den svenska marknaden vilket hade lett till att flera marknadskontrollmyndigheter inlett utvecklade samarbeten med Tullverket. Sammantaget ledde detta till att vi även intervjuade en tjänsteperson därifrån.

Totalt elva semi-strukturerade intervjuer genomfördes med tjänstepersoner med marknadskontrollansvar (två personer/myndighet i samtliga utom i Tullverket där en person intervjuades). Intervjuerna som varade mellan 40 och 70 minuter, spelades in och transkriberades efteråt i sin helhet. Samtliga tjänstepersoner som intervjuades hade arbetat med marknadskontroll i minst fem år och ofta ännu längre. Några av dem hade vidare arbetat

⁴ Arbetsmiljöverket fanns också med på listan över myndigheter med relevans för den fördjupande delstudien, men utgick då berörda tjänstepersoner inte hade möjlighet att ställa upp på grund av myndighetens ökade arbetsbelastning till följd av coronaviruset.

med marknadskontrollfrågor på flera olika myndigheter. En målsättning vid urval av intervjupersoner var att få olika perspektiv på det dagliga arbetet genom att intervjua dels enhetschefer för grupper där marknadskontroll utförs, dels inspektörer som arbetar i dessa grupper. Under bearbetningen av materialet framstod dock inga märkbara skillnader mellan dessa två personalgrupper, varför vi vid användning av citat från intervjumaterialet valt att inte redogöra för intervjupersoners position i de studerade myndigheterna. Hänvisningar till intervjupersonerna är därmed anonymiserade även gällande position genom generella beteckningar IP1–11.

Intervjuerna utgick från ett antal operationaliserade frågeställningar: Vad syftar marknadskontrollen till? Hur hanteras ansvarsfrågor och Hur och på vilka grunder görs prioriteringar för marknadskontrollen? Vad karaktäriserar det kontrollarbete som sker inom ramen för det som prioriteras i den statliga marknadskontrollen? Vad är det rent konkret som kontrolleras och hur går det arbetet till? Vilka beslut om sanktioner tas till följd av marknadskontrollarbetet? Vad karaktäriserar framgångsrik marknadskontroll? Vilka utmaningar upplevs i det praktiska arbetet? Samtidigt som dessa frågor styrde samtalet, gavs intervjupersonerna möjlighet att fritt resonera kring sitt arbete. Under samtalen ställdes i möjligaste mån följdfrågor och intervjupersonerna ombads exemplifiera sina resonemang.

Bearbetning och analys av material

Materialet från intervjuerna har sedan bearbetats och kodats gemensamt av författarna utifrån ett kodningsschema som utvecklades genom regelbundna möten. Med hänvisning till tidigare studier av framväxten av EU:s regelsystem där marknadskontrollen ingår fanns en förväntan om att det praktiska arbetet med marknadskontroll borde vara inriktat på att skydda konsumenter från osäkra produkter, men att regelsystemet också var framdrivet utifrån politiska ambitioner om att säkra rättvis konkurrens och världshandel (Galland, 2013; Gustafsson, 2016; se även Loconto & Busch, 2010). Utifrån denna dubbelhet inleddes en kategorisering av materialet i några grova kategorier: aktiviteter som riktar sig mot (stickprov av) *produkter* vars säkerhet bör säkras för att värna konsumenters egendom, liv och hälsa, respektive aktiviteter som riktar sig mot (ett urval av) *producenter* som bör följa gällande regelverk för att värna rättvis konkurrens och världshandel. Vi var här intresserade av hur stickprov och urval gjordes och motiverades, men också av hur intervjupersoner beskrev relationen mellan dessa aktiviteter och huruvida de såg några motstridigheter mellan dessa två målsättningar. Utifrån kunskap om perioden efter 1930 fram till slutet av 1970-talet som karaktäriserades av en konfliktsyn mellan vinstdrivande företag på växande konsumtionsmarknader och ”svaga” konsumenter i behov av skydd (Rao, 1998; McLeod, 2008; Gustafsson, 2016), var vi vidare intresserade av att utreda karaktären på relationen mellan marknadskontrollinspektörerna och de ekonomiska aktörerna som omfattades av marknadskontrollarbete. En relation skulle till exempel kunna beskrivas i termer av oanmälda övervakningsbesök, eller tvärtom som inplanerade dialogmöten. Utifrån vårt teoretiska intresse för frågor om ansvarsfördelning och ansvarstagande, analyserade vi i detta sammanhang också myndigheternas användning av *sanktioner* mot producenter som en följd av att kontrollerade produkter visat sig undermåliga, alternativt kontrollerade producenter inte kunde uppvisa ett ledningssystem som motsvarade kraven i regelverken för rättvis konkurrens.

Under studiens gång blev det tydligt att även *konsumenter* var, och över tid blev, en alltmer viktig målgrupp för marknadskontrollinsatser. Utifrån egna förstudier av produkttestverksamhet i Sverige från tiden då staten drev flera testverksamheter för

produkttester, hade vi kunskap om att representationen från konsumentintressen i hög grad byggde på symbolisk representation av experter som arbetade i statlig tjänst men att det även fanns viss kommunikation mot (t.ex. genom Konsumentverkets tidning Råd & Rön) och interaktion med (t.ex. inkommande klagomål till kommunernas konsumentvägledare och till Konsumentverket) med konsumenter. I studien av marknads kontroll som åtminstone inledningsvis hade liknande syften som tidigare statliga produkttestverksamheter, blev det därför intressant att undersöka hur relationen till konsumenter tog sig uttryck och hur och varför marknads kontrollaktiviteter riktades mot konsumenter. Ytterligare en aspekt som gjorde konsumenters roll särskilt intressant att undersöka i detta sammanhang, är den individfokusering och ansvarsbeläggning på konsumenter som karakteriserar den neoliberala regleringen (Shamir, 2008; Alexius, 2017).

I det följande presenterar vi nu resultaten från våra studier där vi inleder med att redogöra för hur marknads kontrollen formellt sett är organiserad och styrd. Givet att EU beskriver denna kontrollform som viktig och prioriterad blir det bland annat intressant att undersöka hur uppdraget är preciserat i svenska policydokument, hur uppdraget är organiserat, liksom vilka resurser som läggs på denna kontrollform. Med dessa uppgifter som bakgrund följer sedan resultatredovisningen om hur inspektörer på fem marknads kontrollmyndigheter i Sverige tolkar denna styrning och arbetar inom ramen för de resurser och den organisation som satts upp för marknads kontrollen.

Bakgrund om den europeiska marknads kontrollen i Sverige

I EU:s förordning om ”krav om ackreditering och marknads kontroll i samband med saluföring av produkter” definieras begreppet marknads kontroll på följande sätt.

”Marknads kontroll definieras som den verksamhet som bedrivs och de åtgärder som vidtas av de offentliga myndigheterna för att se till att produkterna överensstämmer med krav som fastställs i relevant harmoniserad unionslagstiftning och inte hotar hälsan, säkerheten, eller andra aspekter av skyddet av allmänintresset (artikel 2.17 (EG) nr 765/2008). (Proposition 2013/14:49)”

Även i den svenska marknads kontrollförordningen återfinns en liknande definition. I en proposition från 1994 beskriver regeringen att marknads kontroll är en viktig del för att upprätthålla förtroendet för den inre marknaden (Gustafsson, 2016:89). Vidare angavs i samma proposition att: ”Marknads kontroll är den sista länken i den kedja av tekniska åtgärder som ska förhindra att undermåliga produkter kommer till användning och orsakar olyckor och skador” (prop. 1993/94: 161: 22). Dessa formuleringar signalerar att marknads kontrollen har en viktig funktion på såväl globala som lokala marknader. Trots den för EU:s regelsystem bärande idén om företags egenkontroll, indikerar de även att det finns en viss misstro mot företags förmåga att följa unionens regelverk. För att närma oss vad marknads kontrollen i praktiken innebär och hur ansvar organiseras genom denna kontrollform, presenterar vi i det följande en empirisk beskrivning av hur denna kontrollfunktion är organiserad och styrd av svenska staten, hur dess syfte översatts till svenska förhållanden samt vilka resurser som den tilldelats.

Svensk marknads kontroll

Kontrollformen introducerades i Sverige i samband med landets inträde i EU 1994. I det svenska produktsäkerhetsdirektivet och i vissa enskilda produkt direktiv i EU:s harmoniserande lagstiftning används istället begreppet marknads övervakning, vilket är

direktöversättningen av det engelska begreppet "market surveillance" (SOU 2020:49). Begreppen "marknadskontroll" och "tillsyn" ligger nära varandra och ibland likställs praktikerna, även om tillsyn är ett vidare begrepp än marknadskontroll. Alternativt ses marknadskontroll som en typ av tillsyn och rent organisatoriskt kan praktikerna ligga mycket nära varandra i svenska myndigheter. I betänkandet *Tillsyn för säkra varor och öppna marknader* beskrivs det att begreppet marknadskontroll inte omfattar kontroll i konstruktions- och produktionsledet. Kontrollformen begränsas alltså till den kontroll som sker efter produktion men före användning, och omfattar då inte heller regelbunden kontroll eller besiktning av produkt. Betänkandet framhåller vidare att marknadskontroll skiljer sig från övrig tillsyn "genom att det i princip är via stickprov på marknaden som man kan kontrollera att varor uppfyller ställda krav inom berörda regelområden" (SOU 2004: 57).

Enligt utredningen SOU 2017:69 bör begreppet marknadskontroll även omfatta åtgärder så som myndigheternas övervakning av marknaden, samarbete med andra myndigheter, samverkan med företrädare för organisationer och näringsliv samt informationsgivning till ekonomiska aktörer om t.ex. regelverk, eftersom det anses utgöra viktiga komplement till stickprovskontrollerna (SOU 2017:69 s. 90).

I och med Sveriges EU-medlemskap beslutades att ansvaret för marknadskontroll skulle fördelas bland befintliga tillsynsmyndigheter. Sveriges organisation sticker ut i jämförelse med övriga medlemsstater, då uppdraget är fördelat mellan ett större antal myndigheter. Idag bedrivs marknadskontroll i Sverige av ett 20-tal myndigheter och även till viss del av kommuner. 17 av dessa myndigheter går under benämningen marknadskontrollmyndigheter och är tillsammans med Kommerskollegiet och Tullverket med i det så kallade Marknadskontrollrådet. Varje myndighet ansvarar för ett antal produkt direktiv och dessa varierar mellan ett och nio stycken per marknadskontrollmyndighet (se bilaga 1). Swedac är det organ som ansvarar för att samordna marknadskontrollen i Sverige och bedriver för detta sekretariatet för Marknadskontrollrådet. Marknadskontrollrådet beskriver på sin hemsida att rådets arbete består av informations- och erfarenhetsutbyte mellan myndigheter, lagstiftningsarbete samt metodutveckling för att effektivisera marknadskontrollen (Marknadskontrollrådet, 2020).

En dubbelhet gällande syftet med marknadskontroll kan spåras framför allt i styrdokument från 2016 och framåt. Till exempel Swedac beskriver syftet med marknadskontroll som att "garantera säkerhet, hälsa och konsumentskydd samt att motverka snedvridning av konkurrens mellan företag" (Swedac, 2020), vilket är en återkommande formulering på de flesta marknadskontrollmyndigheters hemsidor. Förutom den mer uppenbara funktionen att skydda konsumenter mot farliga produkter, uttrycker med andra ord definitionen att marknadskontrollen samtidigt syftar till att skydda företag genom att motverka orättvis konkurrens. Den senare syftesformuleringen går dock inte att finna i EU:s marknadskontrollsförordning (EG 765/2008). I EU:s blåbok om genomförandet av produktbestämmelser från 2016 finns följande formulering: "Syftet är att ärliga ekonomiska aktörer ska gynnas av lika villkor, samtidigt som ett effektivt skydd av EU:s konsumenter och yrkesanvändare och en konkurrenskraftig inre EU-marknad främjas" (EU-kommissionen, 2016).

En informationsfolder från Swedac från 2017 beskriver hur myndigheternas uppdrag är att kontrollera att de produkter som finns på marknaden inom respektive område uppfyller gällande lagstiftning, samt att de är märkta och kontrollerade av producenterna på föreskrivet sätt. Enligt denna formulering beskrivs marknadskontrollens syfte vara att försäkra sig om att

producenten tagit sitt ansvar, vilket bland annat görs genom att kontrollera att produkterna är korrekt märkta samt genom fysiska kontroller av produkter. Vad som därutöver exakt avses med att kontrollera att produkter uppfyller gällande krav och att producenter utfört egenkontroll på föreskrivet sätt, är dock inte lika explicit.

Eftersom myndigheterna omöjligen kan kontrollera samtliga produkter på marknaden genomförs riskbedömningar för att välja ut de produkter som är mest relevanta för kontroll, och därefter sker stickprovskontroller bland dessa produkter (Marknadskontrollrådet, 2020). Om slutsatsen vid kontroll är att produkten inte lever upp till kraven ska myndigheten vidta lämpliga åtgärder mot de ekonomiska aktörerna, såsom försäljningsförbud, tillbakadragande av produkt eller återkallande från slutanvändare (Marknadskontrollrådet, 2020). En slutsats som kan dras är att styrningen inte är så explicit för hur kontroll mer specifikt ska utföras, hur bedömningar ska göras och vilka åtgärder som ska bedömas som lämpliga i olika situationer.

Alltsedan marknadskontrollen introducerades på 1990-talet har den genomgått förändringar och den har omreglerats, både i Sverige och på EU-nivå. År 2005 respektive 2014 fick Sverige nya marknadskontrollförfordningar och därtill har fyra svenska utredningar om tillsyn, den inre marknaden och marknadskontroll genomförts. Ofta är slutsatsen att kontrollverktyget bör effektiviseras, samordnas och att det råder både inrikes och utrikes skillnader i arbetsmetoderna (SOU 2009:71). Inför utredningen *Tillsyn för säkra varor och öppna marknader* efterfrågas bättre finansieringsvägar och effektivare organisation av marknadskontrollen (Dir: 2003:34), och en annan utredning anser sedan att den politiska styrningen av marknadskontrollen är för svag och att det inte finns någon vägledning för hur de ansvariga myndigheterna ska prioritera (SOU 2004:57). År 2016 genomfördes utredningen ”Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter” med syftet att kartlägga: ”*eventuella brister i styrning och samordning av myndigheternas arbete, samt möjligheter till effektivisering.*” (SOU 2017:69). Från och med 16 juni 2021 gäller en ny marknadsförordning i EU och under 2020 har det pågått en utredning i Sverige för att anpassa nationell lagstiftningen till den nya förordningen. Utredningen i fråga publicerades den 31 augusti 2020 med titeln ”Enhetlig och effektiv marknadskontroll”. En slutsats av denna översiktliga genomgång är att marknadskontrollen tycks ha kantats av återkommande problem, som bristande samordning, bristande resurser, bristande styrning gällande prioriteringar och sanktioner.

Den formella styrningen

På nationell nivå regleras arbetet med marknadskontroll genom den svenska Förordningen 2014:1039 om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn, Produktsäkerhetslagen 2004:45, EU:s direktiv om allmän produktsäkerhet, samt genom Sektorslagstiftning och de enskilda produkt direktiven från EU. EU-förordningen EG 765/2008 reglerar marknadskontrollen sektorsövergripande och syftet med förordningen är att marknadskontroll ska bedrivas på ett likvärdigt sätt i samtliga medlemsländer. Förordningens första skäl anger att det är nödvändigt med en övergripande ram med principer och regler för marknadskontroll och ackreditering för att skydda allmänna intressen som hälsa, säkerhet, konsumentskydd och miljöskydd (EG 765/2008). Sverige har en skyldighet att ta bort felaktiga produkter från marknaden men förordningen beskriver inte hur och i vilken omfattning som det ska ske (SOU 2020:49). I förordningen framgår att när farliga produkter upptäcks ska marknadskontrollmyndigheterna använda EU:s informationssystem Rapex för att varna övriga medlemsländer (EU-kommissionen, 2016). Medlemsstaterna väljer själva hur de ska organisera kontrollverksamheten men är ansvariga för att myndigheterna har de

resurser som de behöver för att utföra sina uppgifter. Det finns ingen reglering kring antal tester eller hur urvalet ska gå till (EG 765/2008: artikel 7). Vidare fungerar unionens blåbok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser som vägledning för hur lagstiftningen enligt EU:s regelsystem ska tillämpas. Texten ifråga har dock ingen rättslig verkan, utan förtydligar enbart lagstiftningen på ett mer övergripande plan (EU-kommissionen, 2016).

Den harmoniserade unionslagsstiftningen innehåller 70 rättsakter som behandlar produkters hälso- och säkerhetskrav och dessa benämns som produktdirektiv (EG, 2020). Direktiven utgör en stor del av produktlagstiftningen som implementeras i svensk lagstiftning genom lagar, förordningar och föreskrifter. Mer specifikt framgår det av lagstiftningen vilka hälso- och säkerhetskrav produkten ska leva upp till, samt hur tillverkare ska kontrollera att deras produkter lever upp till dessa krav (Marknadskontrollrådet, 2020). Eftersom flera myndigheter kontrollerar olika produktgrupper är det vanligt att olika regelverk styr deras arbete under respektive produktdirektiv, vilket i förlängningen kan innebära att skilda befogenheter och sanktionsmöjligheter för olika produkter. Majoriteten av myndigheterna i marknadskontrollrådet kontrollerar produkter som även omfattas av andra myndigheters område. I flera fall har ett produktdirektiv från EU om en viss produkt i Sverige reglerats i olika regelverk utifrån produktens egenskaper och kontrolleras därmed av olika myndigheter (SOU 2017:69 s. 192).

Den svenska marknadskontrollförordningen beskriver vilka svenska myndigheter som ska bedriva marknadskontroll, samt anger allmänna riktlinjer för hur kontrollen ska ske. Bland de 17 marknadskontrollmyndigheterna är det bara fem av dem vars instruktioner benämner uppdraget att utföra marknadskontroll. I myndigheternas regleringsbrev för 2020 benämns marknadskontroll enbart i Konsumentverkets regleringsbrev. Där framgår det att myndigheten ska verka för väl fungerande konsumentmarknader och ett återrapporteringskrav angående verksamheten formuleras som att: ”myndigheten ska redovisa hur arbetet med samverkan med näringslivet, branschöverenskommelser, standardisering, tillsyn och marknadskontroll samt eventuella andra insatser som syftar till ökad regelefterlevnad.” (Konsumentverkets regleringsbrev 2020). Tabell 1 nedan utgör en sammanställning över de 17 marknadskontrollmyndigheternas styrning i form av antal produktdirektiv som respektive myndighet ansvarar för liksom förekomst av marknadskontrollansvaret i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev. Från tabellen bekräftas en dubbelhet: att marknadskontrollen å ena sidan beskrivs som en viktig funktion i EU:s regeldokument, samtidigt som begreppet marknadskontroll och preciseringar om vad detta uppdrag på nationella nivå innebär sällan görs i formella styrdokument, vilket å andra sidan skulle kunna implicera att kontrollformen inte är tillräckligt viktig för att framhävas där.

Tabell 1. Myndigheternas styrning (Källa: egen sammanställning baserat på uppgifter från SOU 2017:69, liksom myndigheters respektive instruktioner och regleringsbrev för 2020)

Myndighet	Antal produktdirektiv under myndighetens ansvar	Marknads-kontrollen omnämns i instruktionen 2020	Marknads-kontrollansvaret omnämns i regleringsbrevet 2020
Arbetsmiljöverket	5	Ja 2 gånger	Nej
Boverket	3	Nej	Nej
Elsäkerhetsverket	5	Nej	Nej
Energimyndigheten	2	Ja	Nej
Folkhälsomyndigheten	1	Ja	Nej
Kemikalieinspektionen	9	Nej	Nej

Konsumentverket	5	Nej	Ja
Läkemedelsverket	6	Nej	Nej
Myndigheten för press, radio och tv	1	Nej	Nej
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	7	Nej	Nej
Naturvårdsverket	2	Ja	Nej
Post- och telestyrelsen	2	Nej	Nej
Strålsäkerhetsmyndigheten	1	Ja	Nej
Swedac	4	Nej	Nej
Transportstyrelsen	-	Nej	Nej

Enligt förordningen (2014:1039) om marknadskontroll av varor ska marknadskontrollrådet årligen upprätta en nationell handlingsplan som sedan ska följas upp och redovisas för regeringen. Den nationella handlingsplanen fokuserar på myndigheternas gemensamma frågor och åtgärder. Därtill ska myndigheterna utarbeta marknadskontrollplaner som är specifika för de sektorer som de ansvarar för att kontrollera och dessa planer ska innehålla myndighetens proaktiva arbete, det vill säga deras planerade kontroller (SFS 2004:469).⁵ Hur detta arbete går till i praktiken redogör vi för i den fördjupande delstudien.

Befogenheter och sanktioner

Enligt förordningen EG 765/2008 tilldelas medlemsstaterna ansvaret att anförtro myndigheterna de befogenheter som de behöver för att utöva sin verksamhet. De ska även se till att dessa befogenheter utövas i enlighet med proportionalitetsprincipen⁶. I Sverige regleras myndigheternas befogenheter huvudsakligen genom specifik sektorslagstiftning för respektive produktdirektiv.

Normalt sett har myndigheter rätt att få tillgång till upplysningar, handlingar, varuprover och lokaler för att kunna bedriva marknadskontroll. För att kunna genomföra kontrollen har de rätt till biträde av Polismyndigheten eller handräckning av Kronofogsmyndigheten. Om en vara inte lever upp till dess föreskrivna krav har de flesta myndigheter rätt att begära ersättning för provkostnader från de ekonomiska aktörerna (SOU 2017:69: 194). EU:s nya marknadskontrollsförordning som träder i kraft under 2021 innehåller i högre utsträckning gemensamma bestämmelser om befogenheter och sanktionsmöjligheter inom ramen för marknadskontrollen (SOU 2020:49). Enligt artikel 41 i EU:s marknadskontrollförordning ska medlemsstaterna anta regler om vilka sanktioner som ska gälla för ekonomiska aktörer vid överträdelse. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. De får omfatta straffrättsliga sanktioner vid särskilt allvarliga överträdelser och sanktionerna får skärpas om den ekonomiska aktören tidigare har begått liknande överträdelser. Myndigheterna har rätt att lägga förelägganden och förbud för att produktlagstiftningen ska följas och dessa kan även kombineras med vite. Det kan bland annat ske genom återkallelse av produkt eller genom försäljningsförbud (SOU 2017:69 s. 194)

Den största skillnaden mellan de olika myndigheterna med marknadskontrollansvar i Sverige är möjligheten att besluta om en ekonomisk sanktion i form av administrativa sanktionsavgifter. Det är en möjlighet som några myndigheter helt saknar, medan andra

⁵ Förutom det proaktiva arbetet sker även ett reaktivt kontrollarbete som reaktion på anmälningar eller olyckor. Omfattningen mellan proaktivt respektive reaktivt varierar mellan myndigheterna.

⁶ Proportionalitetsprincipen innebär att åtgärder inom marknadskontrollen inte ska gå över det som nödvändigt i situationen, vilket innebär att åtgärder ska vägas mot den risk som regelöverträdelsen utgör.

saknar den för vissa produktkategorier. Vilka korrigerande åtgärder som myndigheten har beror på vilket produktdirektiv som styr myndighetens arbete och utredningen motiverar inte varför dessa skillnader finns. Istället för sanktionsavgift är vissa överträdelsestraffsanktionerade med böter eller fängelse i straffskalan (SOU 2017: 69: 11) Enligt produktsäkerhetslagen finns det möjlighet att påföra den ekonomiska aktören sanktionsavgifter om aktören uppsåtligt eller av oaktsamhet har brutit mot lagens bestämmelser avseende konsumentprodukter (SOU 2017: 194). Skillnaden mellan sanktionsavgift och böter enligt straffskalan är att den senare enbart åläggs fysiska personer. I nuvarande sektorslagstiftning varierar de högsta nivåerna för sanktionsavgifter mellan en och fem miljoner kronor och en lägsta nivå på tio tusen kronor (SOU 2020:49: 514).

Grundprincipen tycks emellertid *inte* vara att utfärda ekonomiska sanktioner mot företag som uppvisat avvikelser vid en marknadskontroll. Om en produkt inte lever upp till kraven ska myndigheterna enligt produktsäkerhetslagen informera de ekonomiska aktörerna om de avvikelser som identifierats. Grundprincipen är sedan att företagen får yttra sig om felet och har möjlighet att vidta frivilliga åtgärder för att korrigera det. Myndigheterna utgår från en riskbedömning som bedömer ”farans karaktär och sannolikheten att någonting inträffar” och utifrån denna riskbedömning beslutas om den ekonomiska aktören är skyldig att åtgärda fel, dra tillbaka eller återkalla produkten. Om kontrollen resulterar i en stor avvikelse som kan innebära en fara för allmänheten, kan produkter direkt återkallas från marknaden. Det råder olika förfaranden beroende på om den dristande överensställelsen bedöms leda till en risk för användare, eller om felet består av en formell bristande överensställelse som berör de administrativa kraven på produkten, som felaktig CE-märkning eller bristande EU-försäkran. Vid formell överträdelse bör myndigheten uppmana de ekonomiska aktörerna att vidta åtgärder inom en angiven tidsfrist (EU-kommissionen, 2016). Det verkar som att vägledningen för implementeringen av produktreglering ger ekonomiska aktörer till synes stort utrymme att åtgärda produkternas brister, utan att drabbas av större konsekvenser.

Under den initiala kartläggningen av marknadskontrollen i Sverige har det varit svårt att hitta uppgifter om sanktioner och försäljningsförbud som marknadskontrollmyndigheterna har utfärdat mot ekonomiska aktörer. Vi kan därför inte heller redovisa hur kraftfulla sanktionerna i ett ekonomisk eller rättsligt avseende, eller vilken typ av överträdelse som anses utgöra en allvarlig risk för säkerhet, liv och hälsa. I Sverige underkändes mellan 2014 och 2016 årligen i genomsnitt 1 332 produkter. Tabell 2 indikerar att i en övervägande del av fallen av bristande överensställelse valde de ekonomiska aktörerna att frivilligt vidta åtgärder för att korrigera felen. Under samma period utfärdades i genomsnitt 387 sanktionsavgifter (Se tabell 2).

Tabell 2. Myndigheternas antal registrerade avvikelser (Källa: EU-kommissionen, 2017)

År	2014	2015	2016	Genomsnitt
Antal Underkända produkter	1150	1071	1776	1332
Antal Frivilliga åtgärder	916	880	1269	1022
Antal Tvingande åtgärder	143	172	196	170
Antal sanktionsavgifter	289	342	529	387

En slutsats som kan dras angående sanktioner är att de i EU:s styrdokument framställs som viktiga att utnyttja, med beteckningar som ”effektiva” och ”avskräckande”, och att det kan handla om höga belopp, mellan motsvarande en och fem miljoner kronor. Samtidigt tycks möjligheterna att utfärda dem variera mellan myndigheter och det är inte tydligt beskrivet om

och i så fall hur dessa finansiella sanktioner faktiskt ska utfärdas. Stor vikt läggs vid att få företag att på frivillig väg rätta till det som identifierats som avvikelser, det vill säga att marknadskontrollmyndigheterna uppmuntras inta en coachande roll.

Blygsamma resurser, begränsad omfattning

Enligt EU:s marknadskontrollsförordning är huvudregeln att marknadskontrollen ska finansieras genom offentliga medel (SOU 2020:49:543). Myndigheterna arbetar i regel inte genom riktade anslag, utan det är upp till myndigheterna själva att besluta om hur de vill prioritera resurser till verksamheten. Myndigheternas budget för marknadskontroll varierar i stor utsträckning och har en spridning mellan ungefär en och nitton miljoner kronor där huvudposterna är personalkostnader för respektive kontrollverksamhet.

I arbetet med utredningen SOU 2017:69 efterfrågades hur många heltidsarbetskrafter som årligen ägnar sig åt marknadskontroll på respektive myndighet. Resultatet presenteras i tabell 3 och varierar mellan mindre än en och upp mot 20 heltidstjänster. I jämförelse med den totala arbetsstyrkan i myndigheterna utgör andelen personal som arbetar med marknadskontroll en mycket liten del av myndigheternas totala verksamhet. I flera fall rör det sig om personalresurser som understiger en procent av myndighetens anställda. Elsäkerhetsverket, Kemikalieinspektionen och Konsumentverket sticker ut med en relativt hög andel med att personalen för marknadskontroll utgör mellan 7 och 15 procent av den totala personalstyrkan. Siffrorna tyder på stor variation på arbetskraft mellan myndigheterna vilket sannolikt påverkar hur och i vilken omfattning myndigheterna handlägger marknadskontrollärenden. Enligt sammanställningen nedan i Tabell 3 finns det ett samband mellan att myndigheter med större budgetar även under 2019 har kontrollerat fler produkter.

Tabell 3. Myndigheternas kontrollaktivitet och resurser (Källa: egen sammanställning baserat på uppgifter från SOU 2017:69, myndigheternas marknadskontrollplaner och årsredovisningar för 2019 samt i vissa fall hemsidor och mejlkorrespondens)

Myndighet	Antal kontroller 2019	Antal anställda för Marknads-kontroll 2017	Andel av myndighetens totala personalstyrka	Redovisad budget 2019, tkr	Andel kostnader jämfört med total budget
Arbetsmiljöverket	329	10	0,02	[...]	[...]
Boverket	150	5	0,02	4 200'	0,0109
Elsäkerhetsverket	435	8	0,15	9 549'	0,1598
Energimyndigheten	84	4	0,01	[...]	[...]
Folkhälsomyndigheten	152	20	0,04	1 500'	0,0021
Kemikalieinspektionen	350	19,2	0,07	8 438	0,0302
Konsumentverket	290	13	0,07	[...]	[...]
Läkemedelsverket	5554	27	0,03	41 800'	0,0464
Myndigheten för press, radio och tv	20	4	0,13	[...]	[...]
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	48	3	0	1 200	0,0005
Naturvårdsverket	[...]	0,05	0	[...]	[...]
Post- och telestyrelsen	14	1,5	0,01	5 731'	0,0138
Strålsäkerhetsmyndigheten	7	1	0	[...]	[...]

Swedac	30	7	0,06	450'	[...]
Transportstyrelsen	572	3	0	19 000'	0,0073

Genom studien har det vidare varit svårt att få en uppfattning om storleken och mängden på den marknadskontroll som utförs i Sverige. Myndigheterna redovisar i sina årsredovisningar, alternativt uppföljning av marknadskontrollplaner vilka marknadskontrollprojekt som de årligen har genomfört och vilken typ av produkt som har kontrollerats. Däremot finns det ingen enhetlig och samlad statistik för samtliga myndigheter om hur många produkter som kontrollerats. Det saknas även uppgifter om vilken specifik typ av kontroll som motsvarar ett marknadskontrollärende på respektive myndighet, eftersom de har olika tillvägagångssätt för att utöva marknadskontroll inom de produktdirektiv de ansvarar för. Detta gör det svårt att jämföra myndigheterna direkt med varandra.

I en rapport från 2017 har EU-kommissionen sammanställt information och statistik om medlemsstaternas nationella marknadskontrollarbete. Där redovisas att det mellan 2014 och 2016 i genomsnitt årligen inspekterades 2816 varor i Sverige. Bland dessa varor framgår det att i 884 produkter i genomsnitt har testats i laboratorium varje år men siffrorna varierar avsevärt bland de tre år som ingick i sammanställningen. Som framgår av tabell 4 är det endast en mindre del av inspektionerna och kostnaderna för marknadskontroll som är direkt kopplade till laborationstester. Av de totala kostnaderna för marknadskontroll uppgick i genomsnitt 15 procent kostnader för laborationstester. Vidare beskriver EU-rapporten även att 96 procent av laborationsrelaterade kostnader är kopplade till upphandlade externa testlabbs.

Tabell 4. Resurser och kostnader på nationell nivå (EU-kommissionen, rapport från 2017)

År	2014	2015	2016	Genomsnitt
Antal inspektioner	2669	2518	3260	2816
Antal Laboratorietester	664	1007	981	884
Laboratoriumstester kostnader	9 281 000	13 669 000	11 653 000	11 535 000
Övriga kostnader	58 719 000	72 295 000	64 138 000	66 252 000
Totala kostnader	68 000 000	85 964 000	75 791 000	77 878 000

En övergripande slutsats som kan dras gällande resurstilldelning för marknadskontrollarbete i de 17 myndigheter som har detta ansvar i Sverige är att det är få resurser som läggs på denna kontrollform i förhållande till myndigheternas övriga budget. Från den redovisade statistiken blir det också tydligt att förhållandevis få resurser läggs på att utföra laborationstester av fysiska produkter i relation till den totala budgeten.

Avslutande reflektion om nationell styrning, organisation, resursfördelning och resursanvändning

EU:s produktsäkerhet framställs som hårt reglerad och stickprovsbaserad marknadskontroll tillskrivs en viktig roll för den inre marknadens funktion och legitimitet. Samtidigt visar vår kartläggning att styrningen mot medlemsstaterna, och även mot de ansvariga myndigheterna nationellt, i hög grad saknar precision och konkretisering och att resurserna är mycket begränsade. Det gör att prioriteringar blir nödvändiga i arbetet med att välja ut, införskaffa och kontrollera produkter vilket också omfattar eventuella produkttester. Resurserna sätter ramarna för omfattningen och vilken typ av kontrollverksamhet som är möjlig att bedriva. I Sverige arbetar uppskattningsvis totalt 120 personer med marknadskontroll och antalet kontroller på en myndighet reflekteras av personalstyrkans storlek. På grund av antalet

frivilliga åtgärder i förhållande till underkända produkter, få utfärdade sanktionsavgifter (som visserligen skulle kunna handla om miljonbelopp) samt frånvaro av information om påföljder vid regelöverträdelse, drar vi slutsatsen att hot om eventuella sanktioner spelar en begränsad roll i svensk marknadskontroll. Desto mer information finns om hur myndigheterna kan arbeta för att få företagen att på frivillig väg rätta till identifierade brister, vilket tyder på en styrning mot att myndigheterna bör inta en coachande roll i relation till företagen som marknadskontrollinsatser riktas mot. Hög prioritet läggs vid en fri rörlighet av produkter. Sammanfattningsvis är det en tudelad bild som ges från denna genomgång av formella styrdokument, statliga utredningar, officiell statistik från myndigheternas årsredovisningar och hemsidor, vilket motiverar oss att fortsätta sökandet av svar om vad marknadskontroll faktiskt innebär och hur ansvar organiseras genom denna statliga kontrollform. I nästa avsnitt undersöker vi därför hur tjänstepersonerna själva resonerar kring prioriteringar, urval och arbetssätt för att bedriva marknadskontroll.

Fem svenska myndigheters arbete med marknadskontroll

Denna presentation av resultatet är uppdelad i fyra avsnitt. Det inledande avsnittet beskriver verksamhetsplaneringen och hur de studerade myndigheterna identifierar de produktområden som bedöms prioriterade för att ingå i den årliga marknadskontrollplanen. Vi undersöker vidare hur tjänstepersoner tolkar marknadskontrollens uppdrag och dess målgrupper liksom hur de resonerar om hur marknadskontrollen ska realiseras och vad som utgör effektiv marknadskontroll.

Som vi redogjort i metodavsnittet har vi valt att strukturera presentationen av intervjupersonernas tolkningar och berättelser om sitt arbete i relation till tre kategorier: (i) de fysiska produkterna; (ii) de ekonomiska aktörer som marknadskontrollåtgärder riktar sig mot; samt (iii) konsumenterna. Varje avsnitt avslutas med en sammanfattande diskussion som förhåller sig till studiens analysverktyg. Som beskrevs i metodavsnittet är studien explorativ och syftet har varit att lyfta fram generella och gemensamma drag av arbetet (och inte att redovisa exakt hur olika myndigheter arbetar med, eller skiljer sig från varandra gällande, detta uppdrag). Myndigheterna har därmed anonymiserats.

Årlig planering och prioritering

Intervjupersonerna fick inledningsvis frågan om de skulle beskriva arbetet med marknadskontroll under ett år, vilka komponenter de då skulle välja att lyfta fram. Flera personer nämnde arbetet med verksamhetsplanering och marknadskontrollplanen för det kommande året. Under denna period definieras myndighetens prioriterade områden samt vilka produkter som ska kontrolleras. Vidare beskriver intervjupersonerna hur ett antal så kallade marknadskontrollprojekt årligen genomförs på myndigheterna. Myndigheterna delar upp arbetet med marknadskontroll i proaktivt och reaktivt arbete, varav det förstnämnda utgår från just marknadskontrollplanen (IP6). Det reaktiva arbetet, blir med nödvändighet svårare att planera in på förhand eftersom det beror av de anmälningar som kommer in till myndigheten. Det råder en variation bland de studerade myndigheterna om relationen mellan proaktiva och reaktiva kontroller, men en övergripande slutsats är

att det proaktiva arbetet dominerar och upptar i genomsnitt 80 procent av kontrollarbetet.⁷

I varje myndighets marknadskontrollplan ges beskrivningar av hur de resonerat kring sina prioriteringar utifrån omvärldsbevakningar, riskbedömningar och marknadsanalyser som myndigheten gjort. Ytterligare faktorer som påverkar arbetet och urvalet för de marknadskontroller som ska genomföras under året är medial uppmärksamhet, skadestatistik, anmälningar som inkommit och trender som myndigheten uppfattar i sitt arbete (IP6). Intervjupersoner beskriver vidare att de arbetar utifrån en så kallad riskbaserad modell för att identifiera de produkter som utgör störst fara för konsumenter. Urvalet karaktäriseras då av ambitionen att hitta produkter på marknaden som inte kommer att leva upp till kraven (IP4).

”Vill vi hitta produkter som inte klarar kraven. Jag tror lite jag kan jämföra det med polisen som gör en hastighetskontroll på en sträcka utanför en skola därför att de bedömer att där är det stor chans eller risk – eller hur man nu bedömer det – att man hittar någon som kör lite för fort. [...] Och där har mina kollegor erfarenhet av de här olika produktområdena och kan liksom välja ut produkter som man kan misstänka att de här klarar nog inte de gällande kraven” (IP4)

Samma intervjuperson berättar vidare att de är särskilt intresserade av produkter som nyligen fått nya lagkrav, liksom nya produkter som blivit extra populära. En annan intervjuperson lyfter på liknande sätt fram att tidigare erfarenheter, riskanalyser och trendspaning ger en samlad bild som ligger till grund för marknadskontrollen.

”Vi försöker se hur konsumenternas beteende förändras, vi försöker se produkttrender, vi försöker se vilken teknik som är på väg och hur den kommer användas och vem som kommer köpa den. Och sen så försöker vi också då göra nån sammanvägning av hur stora problemen med de här sakerna som vi identifierat kan bli – är det ett problemområde eller är det någonting som kommer fungera bättre och hur mycket energi måste vi lägga på det.” (IP1)

En intervjuperson framhåller marknadskontrollen inte är till för att jaga individuella aktörer, utan snarare syftar till att skaffa sig en bild över produkterna på marknaden.

”Man gör inte urvalet utifrån att jag vet att producenterna A, B, C, D och E producerar skit utan man försöker ändå göra ett urval som på något sätt ska bli representativt för produkten”. (IP11)

Förutom egna projekt som marknadskontrollmyndigheterna själva beslutar om, förekommer frivilliga samarbeten på EU-nivå genom initiativ och finansiering från Kommissionen. Det finns inom EU gemensamma informations- och varningssystem som heter Rapex och ICSMS, där myndigheterna kan rapportera om upptäckt av farliga produkter, för att varna övriga medlemsländer och allmänheten (SOU: 2017:69:54). Systemen och internationellt samarbete kan ge intressanta indikationer på riskfyllda produkter. Dock framhåller en inspektör att det inom EU finns stora skillnader mellan vilka produkter som är relevanta på vilka marknader. Samma person beskriver rapportering av försäljningsförbud som en periodvis tidskrävande uppgift som kostar mer än vad det smakar. Om produkter däremot säljs i de nordiska grannländerna är det troligt att de även finns på den svenska marknaden och det nordiska samarbetet beskrivs dock som framgångsrikt. (IP2)

⁷ I en rapport från 2017 anges olika procentsatser för andelen reaktiva kontroller i de myndigheter som studerats i vår studie: Elsäkerhetsverket 21,18 procent; Energimyndigheten 14,29 procent; Kemikalieinspektionen 20,55 procent; och Konsumentverket 66 procent (Kommissionen, 2017).

Ytterligare en viktig aspekt i urval av produkter som ska ingå både i myndigheternas proaktiva och reaktiva marknadskontroll är kopplad till anmälningar som kommer från Tullen. Bland annat genom statistik från Tullverket kan myndigheterna få indikation på nya företag och produkter som de tidigare inte kände till (IP2). Tullen kan stoppa misstänkta produkter vid gränsen och informera relevanta marknadskontrollmyndigheter, vilket sedan kan leda till att just dessa produkter kontrolleras. Samarbeten med Tullen beskrivs i ökad grad ha kommit att påverka urvalet vid marknadskontrollprojekt och ärenden som myndigheterna reaktivt utreder (IP9).

Ett genomgående tema i beskrivningar av arbetet med att välja ut de produktområden och specifika produkter som ska inkluderas i den årliga marknadskontrollplanen, är de stora frihetsgraderna som lämnas. Det är en oreglerad process som bygger på enheternas egna bedömningar och erfarenheter, samtidigt som valda prioriteringar ska dokumenteras i en marknadskontrollplan. Flera av personerna som intervjuades i studien har arbetat med marknadskontroll under en längre tid och framhåller att erfarenhet är en viktig faktor inom marknadskontrollen och att den erfarenhet som finns skapar goda förutsättningar för ett effektivt arbete. Den frihet som ges till marknadskontrollmyndigheterna beskrivs som positiv. En intervjuperson resonerar om vikten av att ge medarbetare stor frihet och också ansvar att vara kreativa och utveckla bra metoder för att jobba med marknadskontrollen. Intervjupersonen menar att personlig frihet bidrar till att skapa en flexibel verksamhet som kan anpassa sig till en föränderlig omvärld men nya aktörer och typer av produkter, samtidigt som myndigheten måste vara så effektiv som möjligt med de begränsade skattemedel som den får. Och det upplevs också vara en balansgång att inte begränsa urvalet för kontrollarbetet till produkter som säljs i fysiska butiker, utan även omfatta produkter som säljs i webbutiker (IP1).

Utifrån planeringsarbetet med val av prioriterade områden och produkter att rikta marknadskontrollaktiviteter mot, påbörjas sedan detta arbete.

Marknadskontroll i relation till fysiska produkter

Från intervjuerna med tjänstepersonerna på myndigheterna framgick att utövandet av marknadskontroll är betydligt bredare än att produkter enbart väljs ut, köps in och testas. Variationen på kontrollen och aktiviteterna som utförs inom ramen för marknadskontrollen är tillsyns stor och det tycks ha skett förändringar över tid i sättet att arbeta. Flera lyfter fram att det skett en minskning av det som av vissa beskrivs som den ”traditionella marknadskontrollen”, det vill säga sådan kontroll där myndigheten köper in och testar produkter (IP6). Andra betonar att ett projekt kan innehålla flera olika metoder och en intervjuperson exemplifierar arbetet på följande sätt.

“Ja då kan det till exempel vara att vi har ett fokus på en viss sorts leksaker, till exempel X och då tar vi in en massa varuprover och [kontrollerar] att de har CE-märket och att de har kontaktuppgifter och att de då inte innehåller ämnen över de gränsvärdet som finns i leksaksdirektivet. Och sen besöker vi, eller kontakter vi, företagen via brev”(IP5)

Inspektören beskriver hur de inom ramen för ett proaktivt marknadskontrollprojekt köper in ett antal produkter och att dessa sedan testas med avseende på fysiska egenskaper ur ett säkerhetsperspektiv, för att se om de lever upp till produktdirektivets gränsvärden. Därutöver beskriver personen kontroll av CE-märkning och kontroll av kontaktuppgifter som två andra aspekter av kontrollen. Avslutningsvis sker även kontakt

med företagen och den kan ske via brev eller ett fysiskt besök. En annan inspektör beskriver ytterligare komponenter i arbetet för att kontrollera marknaden.

” Det kan ju finnas andra projekt för allt vi gör på enheten för produktsäkerhet är inte kanske direkt vad man tänker den traditionella marknadskontrollen där man köper in produkter och provar dem utan marknadskontroll kan ju också vara att inventera en marknad och göra en dokumentkontroll till exempel. Och även, vi jobbar ju också med informationsinsatser och det är väl inte direkt på marknadskontroll men indirekt blir det för att marknadskontrollen är en slags insyn. Där vi kanske först gör en informationskampanj och gör stickprov utifrån den ” (IP6)

Personen tar upp att de även arbetar med att inventera marknaden och genomför kontroll av teknisk dokumentation för produkter. Även informationsinsatser beskrivs som en viktig del av marknadskontrollen (vilket vi utvecklar mer om även i kommande avsnitt) och dessa kan vara riktade mot både producent och konsument (IP1). En inspektör ombeds uppskatta omfattningen av ett marknadskontrollprojekt och beskriver följande:

“För de här planerade marknadskontrollprojekten då kanske vi köper in från tio olika företag och sen begär vi in dokument från tio olika företag, men det är inte samma företag. Så på det sättet blir det totalt 20 produkter i, ja i projektet. Men det är tio som provas och tio som vi tittar på dokument.” (IP6)

Samma person beskriver vidare hur myndigheten årligen brukar genomföra ett proaktivt projekt inom varje produktområde som de ansvarar för, vilket är fyra stycken olika produktområden (IP6). Produkterna som testas köps in från både butik och webbshop, ofta som privatperson för att dölja det faktiska syftet med inköpet. Det beskrivs att i takt med e-handels tillväxt har de anpassat sitt arbetssätt därefter (IP1). En inspektör berättar om utvecklingen mot att göra allt färre tester av fysiska produkter.

”Till för några år sen så hade vi en tradition att köpa ungefär 300 och 400 produkter och skicka dem på provning. Och vi var ganska välkända i branschen för att vi hade tydliga beslut och vi hade kanske 20% försäljningsförbud [...] Vi hade en god intuition för att köpa produkter. Bland de här 300 produkterna [...] var vissa EU-projekt där man hade gjort upp med andra medlemsstater om vad vi skulle köpa. Jag pratar lite grann i imperfekt för det har sänkts lite grann under några år så att vi har jobbat mindre med att köpa produkter.” (IP1)

Intervjupersonen utvecklar att det tillkommit andra arbetssätt, som ett ökat samarbete med Tullen, vilket upplevs mycket positivt:

”Vi jobbar väldigt mycket mot Tullen som kan tipsa oss om sändningar som är på väg in och frågar om vi vill ingripa mot dem [...] Vi tycker det har varit positivt och det har ökat väldigt mycket hos oss. Och det har gjort att vi har dragit ner på det andra. (IP2)”

En intervjuperson beskriver att myndigheten arbetar med en tredelad kontroll, där ett visst delprojekt kan handla om att köpa in produkter och testa dem på labb, medan ett annat är att göra företagsbesök, och därutöver handlar ett delprojekt om samarbete med Tullverket (IP6). En annan intervjuperson beskriver hur ett framgångsrikt marknadskontrollsärende kan se ut, och att det gärna ska omfatta flera led av aktiviteter: identifiering och kontroll av en bristfällig produkt, men också spårning av butiken som sålde den liksom producenten som tillverkade den.

“Ja det är ju både att det riktar sig mot en produkt som jag verkligen tycker att det var fel på och att vi lyckas få stopp på den på ett bra sätt, inte så här som jag beskrev att det var bara i den butiken utan att man hittade källan till den. (IP2)

Citatet visar på att det ofta kan vara flera led av ekonomiska aktörer som är inblandade i tillverkning, distribution och marknadsföring av en produkt, vilket kan göra marknadskontrollen komplex och omfattande samtidigt som resurserna är begränsade.

Bland de intervjuade myndigheter är det endast Energimyndigheten som har ett eget testlabb och de övriga använder sig av upphandlade laboratorier dit de skickar varorna för tester. En person berättar om att en del kontroller sker via företagets hemsidor och konstaterar att det kräver mindre resurser jämfört med att testa fysiska produkter i ett laboratorium.

“Och då brukar man också bestämma ska vi gå ut på butik och göra eller via webbkontroll, [som] kräver mindre personella resurser. Att göra en webbkontroll är ganska enkelt, då kan man sitta framför datorn i praktiken på kontoret” (IP3)

Att genomföra tester i ett laboratorium är med andra ord mer kostsamt än att göra en okulärbesiktning, webbaserad kontroll eller dokumentkontroll. En intervjuad inspektör beskriver att en ökad andel kontroller tar sikte på just produkternas dokumentation.

“Vi jobbar inte bara med att köpa produkter, vi håller på att utveckla att vi tittar på dokumentation kring produkter. Det har vi gjort i många år men jag tror att det är en växande del av verksamheten. (IP2)

Flera intervjupersoner resonerar om att det finns flera effektiva metoder för att uppnå samma mål. För att öka regelbaserad kontroll upplevs inte nödvändigtvis de fysiska kontrollerna av produkter som de mest effektiva eller önskvärda att öka andelen av. En person framhåller att det behövs mer marknadskontroll, men framförallt i vidare mening och kanske inte alltid i form av produkttester (IP6). Det beskrivs att en ökande del av verksamheten utgörs av kontroller av företagets tekniska dokumentation.

“Sedan kan du också begära in dokumentkontroll från de ekonomiska aktörerna vi vill få tekniskt underlag från. Då har vi plockat ut tio [...] och då begär vi in de dokument som finns specificerade i [aktuella] förordningarna [...]. Dokumenten ska visa att energianvändningen ligger enligt den standarden som aktören har angivit” (IP3)

Dokumentationen avser strukturer, mål och processbeskrivningar som den ekonomiska aktören bör upprätta i relation till sin verksamhet, vilken specificerats i enlighet med en ledningssystemstandard som aktören följer och blivit certifierad för. Detta förfarande – att fokusera på dokumentation om produktionsprocessen snarare än stickprovstester av fysiska produkter – beskrivs som en växande del av verksamheten med marknadskontroll (IP2). Samma person beskriver att det under personens tid inom marknadskontroll har skett en utveckling på området. Från att ha varit en mer diffus metod där myndigheten beskrevs ha svaga muskler, beskrivs kontrollen nu efter nya direktiv från EU som mer effektiv. Myndigheten har nu utfärdat försäljningsförbud för utländska aktörer på grund av bristande dokumentation. En annan intervjuperson förtydligar dokumentkontrollens roll inom marknadskontrollen.

”Ska man vara krass, marknadskontroll handlar om att säkerställa att de varor som finns till försäljning på marknaden uppfyller de krav som man ställer. Det kan vara säkerhetskrav eller hälsorelaterade krav. Men mycket av marknadskontrollen är egentligen formaliakontroll, nämligen dokumentationsgranskning. Har man rätt märkning? Har man den dokumentation som krävs bakåt? Det innebär inte provning utan det är en skrivbordsgranskning.” (IP11)

Samma person reflekterar vidare över dokumentationskontrollens roll och beskriver att det delvis är en kostnadsfråga eftersom det är dyrt att pröva produkter, men hänvisar också till importören eller producentens ansvar för produktens kvalitet vilket omfattar ansvar för att kontrollera den och märka den i de fall EU-direktiven kräver så.

”Det är också de [företagen] som har att visa primärt att de uppfyller [kraven]. Det är inte vi som ska kolla att allting som finns här ute är okej utan det är faktiskt den som sätter den på marknaden i Europa

... som ska ha koll på att de uppfyller de krav som ställs på produkten. Och då blir ju kontrollen av om de har dokumentationen som stödjer upp att det är så – det blir ju en viktig del av kontrollen.” (IP11)

Ett problem som kan förekomma är att ekonomiska aktörer visar upp falska dokument som intygar att produkter är kontrollerade, i enlighet med aktörernas ansvar, men att det inte är ”riktiga” tester.

”Det förekommer ganska mycket falska dokument [...] Om man får testprotokoll från 'Happy testing'. Det finns faktiskt ett labb som kallar sig det. Då kan det vara så att om labbet verkligen existerar eller om det bara är nåt företag som utfärdar provningsprotokoll hejvilt, det har vi inget belägg för.” (IP6)

En person resonerar kring hur val av metod för kontroll påverkas av tankegången hur de på bästa möjliga sätt visa att ekonomiska aktörer inte följer gällande regler och påpekar att tester av fysiska produkter är både tids- och resurskrävande (IP2). En annan tjänsteperson resonerar på ett liknade sätt och lyfter behovet av att kontrollera produkter och aktörer på olika sätt.

”För vi har ju en begränsad resurs. Vi har ingen möjlighet att kontrollera alla produkter på marknaden, så vi måste göra det från så många håll som möjligt istället, så att vi hittar både aktörer och produkter som brister” (IP1)

Medan en intervjuperson uppskattar andelen av marknadskontrollen som görs på traditionellt sätt med produkttester ligger under 50 procent av den totala marknadskontrollen (IP6), uppskattar en annan att det rör sig om 30 procent av arbetstiden (IP1). Ytterligare en intervjuperson betonar att det är stickprovet som är marknadskontrollen men att de inte testar stora mängder, då det huvudsakliga ansvaret för kontroller av produkter har förkjutits till, och ligger hos, tillverkarna och övriga ekonomiska aktörer som ett led i att märka enskilda produkter på korrekt sätt (IP4). En inspektör beskriver att myndigheten har börjat jobba mer med uppföljning, det vill säga att rikta en del av tillsynen mot att kontrollera att de ekonomiska aktörerna har utfört de åtgärder som tidigare efterfrågats.

“Ja. Men det är det vi också sett att vi kanske behöver fokusera lite av tillsynen på att verkligen kontrollera att de gör som de säger. Det har vi väl bara gjort i år. Alltså vi har gjort det i år på de grejerna som vi hittade fel på förra året. Men då såg det ju bra ut på de svenska företagen i alla fall” (IP5)

En intervjuperson reflekterar särskilt över problem som uppstår genom att många produkter idag transporteras långa vägar och produktionskedjorna ofta är komplexa med delar av tillverkningen outsourcad till olika platser i världen. Detta leder till att producenter inte har kontroll över sina egna produktionskedjor, fortsätter intervjupersonen, vilket påverkar de svenska myndigheternas arbete med marknadskontroll och motiverar att kontrollen av fysiska produkter kombineras med kontroll av ekonomiska aktörers dokumentation (IP11). En återkommande beskrivning är att det har skett en förskjutning i arbetet med mindre fokus på produkter och mer på producent och kvalitetssystem.

”Det är en liten trend i det här. Marknadskontrollen jobbar mycket mer mot de ekonomiska aktörerna och har mer krav på dem [...] Man har skjutit tyngdpunkten från att bara kontrollera produkter till att nu kanske mer kontrollera att de som ansvarar för produkterna verkar har koll på de produkter som de tillhandahåller. Man går mer åt att kontrollera kvalitetssystem och dokumentation, som gör det sannolikt att produkterna som den här ansvariga aktören då har fungerar. Att det stämmer att de vet vad de gör” (IP7)

Från labbtester till skrivbordskontroll

En slutsats som kan dras från genomgången hittills är att kontrollprojekt ofta omfattar någon typ av tester eller kontroll av fysiska produkter, men att informationsinsatser och utbildning ofta också ingår i kontrollarbetet. Vidare beskriver flera myndigheter att de har utvecklat sitt arbete med kontroll av teknisk dokumentation och att det utgör en allt större del av arbetet. Mycket av detta arbete kan göras från kontoret (skrivbordskontroll) genom att söka efter dokumentation om produkter via internet (webbkontroll) eller genom att be ekonomiska aktörer skicka dokumentation. Primärt fokus läggs på att kontrollera vissa förutsättningar som antas påverka en produkts egenskaper och eventuella konsekvenser, snarare än att representanterna för den statliga marknadskontrollen utföra fysiska tester och därifrån göra en bedömning huruvida en produkt faktiskt kan orsaka skada för konsumenters liv, hälsa och egendom och därmed åläggas försäljningsförbud och vite exempelvis.

Utvecklingen mot att undersöka produktkvalitet på annat sätt än genom att utföra tester på den fysiska produkten, skapas en ökande grad av distansering från de fysiska produkterna genom att sikte tas på producenten och dess rutiner och arbete med paketering och dokumentation kring sin produktion och produkterna. Detta är en trend som bekräftas genom en stor tilltro till systemtillsyn som uttrycks av intervjupersoner. Ibland utgör kontroll av organisationers ledningssystem ett komplement till tester av fysiska produkter, men som vi beskriver i det följande, utgör det i allt högre grad huvudfokus för marknadskontrollarbetet.

Marknadskontroll i relation till ekonomiska aktörer

Trots att tillverkare och övriga ekonomiska aktörer enligt dagens regelsystem själva har ansvar att kontrollera och märka de fysiska produkterna, upplever många intervjupersoner på de studerade marknadskontrollmyndigheterna att kunskapsnivån om vilka skyldigheter de ekonomiska aktörerna har gällande sina produkter är låg och det här beskrivs återkommande som ett problem i kontrollverksamheten.

”Det är väldigt olika också hur mogna branscherna är. Inom vissa områden är det ganska lätt att få in dokument och i andra branscher är kunskapsnivån så låg att de inte vet att det finns en standard. De vet inte att de har en skyldighet att prova sina produkter. De vet inte. Och då får man ju börja på en helt annan nivå när man tittar på ett sånt område”. (IP6)

En av myndigheterna beskriver att ett av myndighetens effektområden är att påverka de ekonomiska aktörernas regelefterlevnad på systemnivå (IP1). Intervjupersonen beskriver den bredd som marknadskontrollen innebär och att kontrollen innebär en mängd verktyg för att öka företagets regelefterlevnad. Samma person får frågan om det finns någon motsättning mellan kontrollverksamhet och informationsgivning och resonerar på följande sätt:

”Nej om man ska titta på definitionen av marknadskontroll så omfattar den alla de aktiviteter som en marknadskontrollmyndighet genomför i syfte att produkterna ska uppfylla kraven enligt lagstiftningen [...] Jag tror de allra flesta skulle skriva under på att informationsgivning också är en del av marknadskontrollen. (IP7)

En tjänsteperson berättar om ett marknadskontrollarbete där de kombinerade flera aktiviteter varav en var utbildning av ekonomiska aktörer. Personen beskriver att myndigheten genom data från Tullverket fått kännedom om nya ekonomiska aktörer verksamma på den svenska marknaden. I nästa steg valdes 60 företag ut och dessa fick motta ett obligatoriskt formulär

där de ombads att svara på frågor om hur deras rutiner för produktsäkerhet såg ut. Personen berättade vidare:

”Vi kallade det där för systemtillsyn och vi pratade om att vi ska göra mer åt det hållet. Det mynnade ut i lite olika saker, en del dokumentationskontroll men framförallt att de företag som var intresserade [erbjöds utbildning]. Vi hade två utbildningstillfällen i Kristinehamn. Det var inte alls alla företag som kom och kanske inte de som behövde det bäst men, ja vi tyckte att det var framgångsrikt.” (IP2)

Metoden i fråga beskrivs som systemtillsyn vilken sätter fokus på att kontrollera producentens organisation snarare än de fysiska produkterna i sig men också på att bistå de ekonomiska aktörerna med utbildning för att bättre kunna ta sitt ansvar. Det var emellertid inte en självklar riktning för marknadskontrollen när den lanserades på 1990-talet. En intervjuperson beskriver hur EU:s regelsystem, Nya Metoden, lanserades 1985 och att det då främst var produkter som stod i fokus för EU-direktiven. Både certifiering och ackreditering utgår i hög grad från kontroller av organisationers ledningssystem. Men som intervjupersonen nedan uttrycker, har inriktningen på ekonomiska aktörer som organisationer slagit igenom även inom marknadskontrollen.

”Man lanserade ju den här det som man kallar för ’Nya Metoden’ – The New Approach’ – som kom 1985 och då var ju direktiven väldigt inriktade på att ställa krav på produkterna bara. Dagens direktiv och reglering ställer mycket, ställer ju också krav på de ekonomiska aktörerna så det är en väldigt tydlig förändring som har skett under de här åren som den metoden har varit igång så att säga. (IP7)”

Givet myndigheternas uppdrag att genom stickprovskontroller övervaka marknaden är det inte självklart hur mycket kontakt med företagen som tjänstepersonerna har i praktiken, men att så är fallet har vi redan beskrivit ovan. I intervjuerna med de anställda på de olika marknadskontrollmyndigheterna framgick att dialog med de ekonomiska aktörerna, samt aktiviteter riktade mot dem, utgör en väsentlig del av marknadskontrollen för att främja regelefterlevnad. En intervjuperson berättar att de har förändrat sitt arbetssätt när det gäller företagsbesök.

”Vi har bytt ut våra besöksinspektioner, [från] att i början [då] vi satt med någon liten checklista, [till att] vi kör mycket mer med det här att när vi ändå är där så tycker vi att vi lika gärna kan köra en liten undervisning också och berätta om reglerna och varför reglerna finns.” (IP5)

Samma person berättar att en inspektion kan innebära att hälften av tiden vigs åt kontrollfrågor och andra hälften går till att informera företaget om gällande regler. Flera av de intervjuade personerna upplever att kunskapsnivån är låg hos många företag, vilket även beskrivs som en av de största utmaningarna med arbetet (IP2). En tjänsteperson menar att det sällan är av illvilja som tillverkare tillhandahåller farliga produkter, utan att det grundar sig i okunskap. Det tycks således inte finnas en grundläggande misstro mot att företag ska agera felaktigt, utan snarare brist på kunskap. Därför tror personen att en ökad kunskapsnivå skulle leda till färre olyckor men framhåller att det även leder till ”tungrodda ärenden”.

”Det är också väldigt tungrodda ärenden där [...] marknadskontrollen snarare handlar om att förklara att det finns en lagstiftning och var man kan hitta den än att diskutera risken [...] Så att utbildning skulle vara bra för företagen.” (IP6)

För att komma till rätta med okunskap och regelöverträdelse finns det en tro på utbildning som lösning, det vill säga att myndigheten ska inta en coachande roll. Samma person säger att det finns vissa företag som är duktiga på att ta redan på att ta reda på vilka regler som gäller och att anpassa sig till dem, med bra kvalitetskontroll och system för reklamation. Det stora problemet beskrivs vara att företag inte känner till sitt ansvar.

"Det stora, stora problemet är ju att företag inte vet om det [sitt ansvar]. 'Oj det har vi aldrig tänkt på. Finns det en lag om leksakers säkerhet, jaha!'. Det är där problemet är. (IP6)

För att höja kunskapsnivån bland företagen arbetar myndigheterna med olika format. Man arbetar tillsammans med olika branschorganisationer och deltar på branschdagar, evenemang och mässor. Det sker även en del myndighetsöverskridande insatser där myndigheter tillsammans arrangerar utbildningsdagar för ekonomiska aktörer från hela leverantörsledet. En intervjuperson var nyligen och föreläste på ett seminarium om produktsäkerhet för tillverkande företag av elektriska produkter med ett 50-tal deltagare (IP4). En annan tjänsteperson beskriver hur myndigheten har förändrat sitt arbetssätt och numera inkluderar ett informationsbrev i sin process för marknadskontroll. Det skickas innan kontrollerna genomförs och avser att höja kunskapsnivån hos ekonomiska aktörer om deras skyldigheter.

"Förut plockade vi bara ut några företag och så körde vi på dem. Nu har vi jobbat mycket mer med att vi skickar ut informationsbrev innan ett projekt drar igång, till alla företag som kan tänkas ingå då i projektet. (IP5)"

Med tanke på hur centralt det kommit att bli att delge de ekonomiska aktörerna information om stundande marknadskontrollinsatser och information om gällande regelverk, resonerar en intervjuperson om tjänstepersonernas roll då deras uppgift är att kontrollera aktörerna, samtidigt som de utbildar dem.

"Så länge man håller tungan rätt i mun så ser jag ingen konflikt i det. Man får ju ständigt förklara för företagen att jag [...] inte får vara din konsult och jag får inte ge ett förhandsbesked. Jag får bara visa er var informationen finns och var du kan läsa, och du måste ta besluten själv. Jag kan inte på förhand säga om du gör rätt eller fel utan det tillhör tillsynsarbete och marknadskontrollarbetet [...] De flesta företag förstår det." (IP6)

En annan intervjuperson framhåller också att myndigheten inte kan 'konsultera', utan snarare 'vägleder' de ekonomiska aktörerna om var de hittar olika guider och regeldokument (IP5). Ytterligare en utmaning i marknadskontrollarbetet som framhålls av en intervjuperson är att komma åt de företag som återkommande uppvisar brister i sitt säkerhetsarbete.

"Det jag saknar just nu när man styr är att komma åt vissa företag. [alltså] systemtillsyn [...] Vi kommer inte åt företag som brister för att de har dålig koll på sig själva. Vi kommer bara åt produkter [...] [Men] vi har vissa företag som om och om igen gör ungefär samma misstag och det är för att de köper in produkter, de har ingen kontroll på sin reklimationsavdelning för där sitter det bara gymnasiungdomar som säger 'Vi skickar pengarna tillbaka'. Men de har inget system där de utvärderar att okej konsumenten reklamerar produkten för att det har hänt en farlig sak. De har inget system för att ta hand om det eller ens analysera eller förstå [helheten]." (IP6)

Samma intervjuperson ser mycket positivt på systemtillsyn och uttrycker en önskan om att denna typ av tillsyn borde öka som ett sätt att kontrollera företag som brister i sina egna rutiner. Dock menar personer att den typen av kontroll idag är svår att prioritera eftersom det inte ingår i produktsäkerhetslagen:

"[D]et kallas systemtillsyn och det har vi inte möjlighet till idag. Där skulle vi behöva kunna göra bättre. I vissa sektorslagstiftningar ingår det men inte i produktsäkerhetslagen". (IP6)

En annan person framhåller hur norska myndigheter kan använda nationell lagstiftning som påtryckningsmedel för att åstadkomma förbättrade säkerhetsrutiner. Lagstiftningen säger att alla företag måste ha skriftliga rutiner för hur de arbetar för att uppfylla produktlagstiftningen. Personen har själv upplevt att de genomfört en inspektion på ett företag där inga fel hittas, samtidigt som de märker att det finns brister i företagets rutiner, och efterfrågar verktyg för att arbeta normativt och "med snälla medel" få dem att arbeta med produktsäkerhet (IP5). En

annan intervjuperson beskriver att myndigheten nyligen genomfört projekt där de har fokuserat just på systemtillsyn genom att granska importerande företags automatiska produktsäkerhetsarbete och system för uppföljning av skador och tillverkningskontroll. Intervjupersonen menar att om företagen brister i det systematiska arbetet, återspeglas det ofta i den slutgiltiga produkten (IP1).

Flera intervjupersoner beskriver att företag generellt sett tycks ha en positiv bild av inspektionerna, att inspektionerna kan utgöra ett tillfälle för att få hjälp och rådgivning av myndigheterna. En intervjuperson berättar att de allt oftare får frågan från företag om hur de ska hantera medias granskning av produktsäkerhet. Samma person berättar att hen har fått frågan vilken sort av en viss vara som hen själv skulle välja att köpa in och sälja utifrån dess säkerhetsaspekter (IP6). Intervjupersonen tillägger att det här är frågor som myndigheten naturligtvis inte kan svara på och att dessa frågor inte ligger inom ramen för marknadskontrollen. Personen beskriver vidare att de företag som inledningsvis är skeptiska till kontrollen så småningom, genom mer kontakt, får en mycket mer positiv bild av myndigheten och kontrollen. Det händer att företag ber myndigheten att komma för att de ska få visa upp sina förbättringar.

“Det är ganska stort spektrum av respons, men jag skulle väl ändå säga att majoriteten kan vara lite avvaktande till att börja med när vi gör de första samtalen. Men när de har förstått vad vi vill och hur vi jobbar så brukar de tycka att det är bra att vi kollar. (IP6)”

Det är mycket varierade typer av ekonomiska aktörer som inspektörerna möter i sitt dagliga arbete; alltifrån enmansföretag till stora multinationella kedjor som har flera personer som arbetar med produktsäkerhetsfrågor som är väl insatta i gällande regelverk (IP5).

“De brukar vara trevliga överlag och sen är det alla slags företag. En del är ganska små och då står väl inte våra regler högst upp på deras agenda så då kan man se när man pratar med dem att de inte förstår nånting av vad det är vi säger. Då får vi lägga oss på en lite lägre nivå för att få fram nåt slags budskap i alla fall” (IP5)

Vissa företag, berättar en intervjuperson, kan till exempel bestå av två ägare och två anställda och då kan ett vite på 10 000 kr slå hårt mot verksamheten (IP2). En intervjuperson framhåller att företagets storlek inte nödvändigtvis påverkar graden av regelefterlevnad. Hen beskriver hur vissa storföretag uppvisar återkommande brister och att det kan finnas en distans mellan kontaktperson och företagets ledning som gör att frågan inte prioriteras (IP5). Det råder olika grader av kontakt i olika ärenden men en person framhåller ambitionen om att de ekonomiska aktörerna ska förstå regelverket.

”Och sen också, jag menar jag påverkas av stämningen. Ibland har man ingen kontakt alls med parterna, man bara skickar lite mail så. Ibland har man mer kommunikation för att känna att vi har nått fram med vårt budskap, om att det här är viktigt och att det här har tagits emot.” (IP2)

Flera av intervjuerna tyder på att myndigheterna ser konceptet ”god dialog” som ett verktyg för att uppnå ett framgångsrikt marknadskontrollarbete. Myndigheterna är måna om att företagen ska förstå regelverket och vill även ge dem utrymme att förbättra sina processer. En person säger att de tror att förståelse för syftet med lagen leder till bättre efterlevnad.

”Oftast kontakter vi de företag vi är intresserade av att besöka och så brukar vi förklara vad vi vill göra och hur. Vi tror mer på att få till en bra dialog snarare än bara åka dit och slå näven i bordet. Vi tror mer på en dialog och att [det blir bäst] om man förstår varför regelverket ser ut som det gör [...] istället för att de bara skulle tycka att vi är byråkrater som vill ha en massa konstiga papper som verkar helt meningslöst.” (IP6)

En av intervjupersonerna beskriver sin arbetsdag och hur dialogen med ett företag kan se ut. Hen resonerar även om användning av sanktioner i fall då en producent exempelvis har släppt ut en bristfällig vara på marknaden. Enligt denna intervjuperson är positiva sanktioner (t.ex. information, utbildning, dialog) att föredra framför negativa (t.ex. försäljningsförbud, vite).

”[Om] jag har begärt in varuprover från ett företag [...] går jag ner i vårt lilla provberedningsrum och klipper loss de bitarna som är relevanta att skicka till labb. Sen kan det vara att jag har nåt tidigare ärende där jag har mitt analysvar. Då skickar jag det till ett företag. Och informerar antingen att vi inte har hittat nånting, eller att vi har det. Och så undrar jag vilka åtgärder de tänker vidta i och med att de har släppt ut en vara på marknaden som inte får säljas. Så vi slänger inte ut ett försäljningsförbud på en gång utan vi försöker få företagen att frivilligt dra tillbaka varor. (IP5)

En annan intervjuperson menar att företagen frivilligt ofta vidtar åtgärder eftersom de är måna om sitt varumärke. Personen beskriver hur vissa företag ligger långt över vad lagstiftningen kräver av dem och rapporterar själva och återkallar varor på grund av kvalitetsbrister, det vill säga mindre brister som myndigheten inte kan kategorisera som säkerhetsbrister (IP6). En person resonerar om skillnaden mellan att ålägga ett företag vite i relation till ett beslut om försäljningsförbud, där det senare upplevs mycket mer allvarligt och negativt för företaget och dess varumärke.

”Vissa gånger kanske de tycker att det är orättvist men andra gånger då är man ganska överens om att det här var inte en bra produkt. De 10 000 kronor som det i allmänhet blir [i vite], eller 12 000 kronor, det är inte mycket pengar för det företaget. Det är mycket värre att vi lägger ut förbudet på nätet. Då blir det skador på deras varumärke”. (IP2)

Samma person berättar vidare att det har skett förändringar i hur myndigheten använder sanktioner och att myndigheten för några år sedan i högre utsträckning utfärdade förbud och vite. Det sker numera med glesare mellanrum eftersom lagstiftningen sedan några år tillbaka kräver att företagen ska få göra så kallade frivilliga åtgärder och rätta till problemen, innan de utsätts för tvingande beslut. Personen resonerar vidare:

”Från början var vi ganska tveksamma för vi gillade den där fordran med det här legala, [att] det finns ett beslut. Men jag är nog väldigt positiv till det här frivilliga [och beslutsundvikande]. Ofta tycker jag att de, [eller] jag menar [att] de inte kan göra mindre än vad vi tycker är relevant, så ofta gör de mer och det kan bli en bättre stämning i ärendet.” (IP2)

En intervjuperson berättar att när det gäller ekonomiska aktörer utanför Europa så är myndigheternas handlingsutrymme begränsat, och de saknar helt sanktionsmöjligheter.

“Ja vi kan ju bara höra av oss till företaget, hoppas att de på eget bevåg då väljer att plocka bort varan från marknaden om de nu anser själva att den inte skulle finnas där. Men vi kan inte, vi har liksom inga tvingande styrmedel när det gäller företag utanför Europa” (IP5)

Dessutom skiljer det sig åt bland olika produktlagstiftningar huruvida myndigheterna har möjlighet att ta ut sanktionsavgifter och en tjänsteperson framhåller att det riskerar att göra myndigheten något bakbunden i de fall de inte får ta ut avgifter. Intervjupersonen berättar vidare att myndighetens åtgärder kan vara mer eller mindre effektiva beroende på typ av verksamhet. Beslut om försäljningsförbud och återtag från konsument brukar framförallt tas på allvar av större aktörer och internationella kedjor som säljer konsumentprodukter, medan mindre aktörer ibland knappt har egna lager eller kundregister, vilket gör att konsekvenserna av att sälja undermåliga varor riskerar att vara små (IP1). Samma intervjuperson resonerar vidare kring marknadskontrollens syftesformulering om att främja lika konkurrensvillkor.

”De företagen som är duktiga på regelefterlevnad de lägger väldigt mycket resurser på det. Det är ju en väldigt stor kostnad för dem och de ska ju inte riskera att bli utkonkurrerade av bolag som inte vill eller kan förstå regelverket. Utan där måste vi ju se till att konkurrensen är på en rättvis nivå och att man faktiskt från alla aktörers sida lägger ner så mycket kraft som behövs för att se till att produkterna är säkra.” (IP1)

Personen menar vidare att bolag som lägger mycket resurser på att bygga upp och arbeta med ledningssystem riskerar att tappa marknadsandelar till företag som struntar i dessa regler, vilket resulterar i både osund konkurrens och sänkt säkerhet för konsumenten. Precis som det sätt som marknadskontrollen motiveras i formella styrdokument, med syftet att både skydda konsumenter (från farliga produkter) och producenter (från orättvis konkurrens), blir det genom intervjuerna tydligt att marknadskontrollen inte bara finns till för konsumenterna, utan även för företagets skull. Det beskrivs att kontrollen delvis handlar om rättvisa och att skydda de aktörer som följer produktregelverken.

”Det här drabbar de seriösa företagen om det finns aktörer som inte uppfyller kraven. De kan ju sälja sina produkter mycket billigare av förklarliga skäl. Det är en annan del av det här att man inte bara ska skydda konsumenterna och miljön utan man ska också skydda vår industri som ändå försöker i de allra flesta fall att uppfylla kraven” (IP9)

Det framhålls att seriösa företag gynnas av marknadskontrollen. En annan intervjuperson berättar att näringslivet överlag är mycket positivt till marknadskontrollen och önskar förstärkt kontroll mot produktområden som de själva upplever som problematiska. Personen förklarar vidare att önskemålet till exempel gäller elektronikrelaterade produkter som kan importeras till låga priser men dessutom utgöra stora risker (IP1).

Från beslut om sanktion till utbildning och coachning

En slutsats från detta avsnitt är att inriktningen på företagsrelaterade aktiviteter över tid har ökat. Dessa sker genom besök på producenternas hemsidor gällande deras dokumenterade ledningssystem och certifikat för dessa men också genom fysiska besök för att kontrollera dokumentation om verksamhetens organisation och ledning. Återigen innebär denna typ av kontroll en hög grad av distansering från de fysiska produkterna vars kvalitet och säkerhet som regler är avsedda att säkra, för att istället fokuseras på organisationen som tillverkar eller saluför produkter.

En annan slutsats är att marknadskontrollbesöken i stor utsträckning leder till utbildning och informationsgivning. Framför allt indikerar intervjuerna med marknadskontrollanter en stark tro på företagets goda intentioner, och att ökad kännedom om regler kommer att leda till att fler följer dem. God dialog ses av många som ett verktyg för att uppnå ett framgångsrikt marknadskontrollarbete. Samma sak gäller sanktionerna som tillsynes i högre grad utövas i positiv bemärkelse genom stöd och information samt frivilliga åtgärder utifrån en tanke om företag inte agerar dåligt med fri vilja utan snarare behöver stöd och kunskap för att förstå sitt ansvar och stärka framtida regelefterlevnad.

Studien visar sammanfattningsvis att myndigheterna i hög grad jobbar med mjuka, frivillighetsbaserade, och som uppfattas som mer positiva, sanktioner som uppmuntran, rådgivning och utbildning. Det är en typ av kontroll som betonar och bygger på eget ansvarstagande genom ledningssystem och märkning, snarare än att vara en kontroll som leder till beslut om ”hårda” sanktioner, till exempel i form av viten eller förbudsförlägganden.

De miljonbelopp i viten som, enligt policydokument, i vissa fall skulle kunna användas, tycks sällan användas i praktiken och mer vanliga vitesbelopp rör sig om 10.000 kr.

Marknadskontroll i relation till konsumenter

Vår studie visar att direktkontakter mellan marknadskontrollenheter och konsumenter var begränsade samtidigt som arbete med informationsgivning mot konsumenter utgör en väsentlig del av myndigheternas arbete. Bland annat har myndigheterna någon form av upplysningsenhet, som exempelvis Hallå Konsument som drivs av Konsumentverket sedan några år, dit konsumenter kan vända sig med eventuella frågor. En intervjuperson beskriver att direktkontakter med konsumenter var vanligare förr, men att det genom denna typ av centraliserad upplysningsenhet blivit mer ovanligt.

”Innan [vi skapade en upplysningstjänst riktad mot konsumenter] så gjorde vi det i större utsträckning. Men det händer fortfarande när frågorna är för specifika och detaljerade så kopplas samtalen till oss fortfarande. Men det är ganska sällan.” (IP6)

Konsumentverkets upplysningstjänst Hallå konsument är ett samarbete mellan 18 myndigheter vilken erbjuder rådgivning om varor och tjänster, reklamationer och konsumentlagstiftning (Konsumentverket, 2020)⁸. Vidare beskriver flera myndigheter att de arbetar med specifika informationsinsatser som syftar till att sprida kunskap eller upplysa konsumenter om säkerhetsrisker.

”Myndigheten har varit duktig på att utveckla informationsbiten. Vi tänker mer strategiskt kring informationen. Till exempel om vi sätter ett förbud på en produkt så försöker vi tänka [...] 'Hur kan vi få ringar på vattnet? Hur kan vi få ut information av det här så att andra får reda på det?' Då kan vi komma på att vi på något sätt vill varna konsumenter, eller göra konsumenter uppmärksamma på att alla prylar inte är bra även om de säljs i affärerna.” (IP2)

Intervjupersonen gör ett tillägg om att det inte handlar om skrämselfpropaganda, men att det också, på ett indirekt sätt, ger ett signalvärde mot ekonomiska aktörer som är beroende av konsumenters förtroende och köpkraft att ”om man har dålig koll så kan det få konsekvenser” (IP2). Att jobba med att informera konsumenter blir därmed ett sätt att sätta press på producenter genom att konsumenter uppmanas att kontrollera om producenter har märkt sina produkter ordentligt och på andra sätt arbetar i enlighet med gällande regelverk.

En annan intervjuperson berättar att de på myndigheten tror på att få bättre effekt genom att avsluta marknadskontrollprojekt med en kommunikationsinsats och genom att publicera sina försäljningsförbud. Det framgår av intervjuerna att det är betydelsefullt för myndigheterna att nå ut med sitt arbete till allmänheten.

“Vi försöker vara så tillgängliga som möjligt för journalister som vill skriva om de här sakerna och vi skickar ut små pressreleaser och skriver egna artiklar. Och det snappas i ganska stor utsträckning upp av både lokal- och riksmidia. Så att jag tycker vi har ett bra genomslag där både i radio och tidningar.” (IP1)

⁸ Tjänsten samordnas av Konsumentverket och de övriga marknadskontrollmyndigheterna som deltar i samarbetet är Boverket, Energimyndigheten, Kemikalieinspektionen, Läkemedelsverket, Naturvårdsverket, Post- och telestyrelsen samt Transportstyrelsen.

En annan intervjuperson berättar hur de på myndigheten använder sig av sociala medier för att sprida information, men att de även publicerar egna broschyrer och artiklar, på sin hemsida och i andra kanaler. Samma person berättar vidare.

“Vi har en kommunikationsansvarig som jobbar med kommunikation till både företag och allmänhet. Det publiceras artiklar, nyhetsbrev, broschyrer och vi försöker att vara aktiva på mässor och seminarier och sånt” (IP1)

Ytterligare en intervjuperson berättar att de har en kommunikatör och att de försöker att nå ut med resultaten från myndigheternas kontrollarbete genom andra kanaler än den egna hemsidan. Personen säger att myndigheten får in allt mer anmälningar om produkter med säkerhetsbrister från konsumenterna. Intervjupersonen tror att ökningen kan förklaras som en följd av en större medvetenhet bland konsumenterna, och att kommunikationsarbetet kan vara en av anledningarna bakom det. Konsumenterna ses också som en central målgrupp att rikta information mot i relation till den ökande mängden internet-handel och så kallad privatimport från länder utanför Europa. Fenomenet bidrar till att varor utanför EU:s kontrollsystem tar sig in på den inre marknaden.

“Och så har vi ett effektmål som vi kallar allmänhetens beteende som ju är ett stort område nu med tanke på mycket privatimport och gräzonshandel. Man har inte alltid en rak linje mellan tillverkare-importör-distributör och konsument utan den vägen kan vara lite annorlunda nu för tiden med internet-handel och såna här saker. (IP1)”

När konsumenterna köper produkter direkt från ett land utanför EU innebär det i många fall att konsumenten blir importör som därmed åläggs med det ansvar som importerande företag vanligtvis har, nämligen att garantera produktsäkerhet. Ofta används varorna för eget bruk, vilket gör konsumenterna själva ansvariga för de produkter de brukar och att de överensstämmer med kraven. Om en privatperson till exempel köper hem den här typen av varor och ger bort till familj och vänner uppstår en diffus ansvarsroll.

“Folk köper ju mycket direkt från Kina nu och då finns det ju liksom inget företag, inget svenskt företag som har kontrollerat att varorna uppfyller de krav som vi ställer i Europa. Och då blir det ju att konsumenterna kan ju få vad som helst i brevlådan. Och då har det ju hänt att de hör av sig om det också.” (IP5)

Samtidigt får marknadskontroll inte utövas mot privata paket, det vill säga privatimport, vilket innebär att varorna i fråga saknar ekonomiska aktörer eller myndigheter som ansvarar för att kontrollera dem. En av intervjupersonerna beskriver att myndigheten nyligen har haft ett samarbete med Sveriges konsumenter där de tittade på just de faror och problem som konsumenterna kan drabbas av vid privatimport. Genom olika informationsinsatser arbetar myndigheter därför med att upplysa konsumenterna om frågan och riskerna vid privatimport.

“Det handlar ju mycket om att få konsumenten att förstå att om man importerar någonting så är man själv ansvarig för att se till att den här produkten är säker och man kan inte förvänta sig att någon annan... det finns ingen myndighet som utövar kontroll när man köper ifrån ett land utanför EU. (IP1).”

Utöver information om direktimport, beskrivs i intervjumaterialet om informationsinsatser mer generellt mot konsumenterna, i syfte att göra dem till medvetna, ansvarstagande konsumenter. Detta görs till exempel genom att påverka deras förmåga att bedöma produkter utifrån olika typer av produktinformation. En intervjuperson reflekterar över stickprovskontrollernas mycket begränsade kapacitet och menar vidare att konsumentupplysning om produkters risker kan utgöra ett komplement till kontrollen och i bästa fall påverka konsumenternas köpbeteende (IP11).

Från konsumenter som ansvarsmottagare till aktiva ansvarssubjekt

I studien ges flera beskrivningar om situationer då företag, trots allt och mot förmodan, sviktar i sitt ansvarstagande och tar risker som kan rasera deras uppbyggda varumärken. Som ett led i att motverka detta tillskrivs konsumenter en central roll genom att de förväntas agera ansvarsfullt och välja bort varor och tjänster som inte uppfyller gällande krav.

Genom en mängd kommunikationsinsatser i form av informationsspridning, upplysningskampanjer och artiklar i media om produktsäkerhet, krav som ställs på företag, brister som identifierats och försäljningsförbud som beslutats, ges konsumenter stöd i att bli mer medvetna konsumenter med kunskap om hur de ska kontrollera att en produkt har rätt märkning, att relevant information finns angiven om de ekonomiska aktörerna bakom produkten, och hur de ska agera mot producenter som avviker från regelverken.

Givet den ökande graden av privatimport, genom vilken konsumenter formellt sett dessutom får rollen som importör, blir information om produktsäkerhet och hur olika ansvarsroller är fördelade vidare än mer angelägen.

Direktkontakter mellan marknadskontrollenheter och konsumenter beskrivs mer sällsynta idag jämfört med tidigare, samtidigt som konsumenter ses som en allt viktigare aktörsgrupp att förhålla sig till och specialiserade upplysningsenheter skapats för att nå ut till konsumenter på bredare front.

Avslutande diskussion om statens organisation av ansvar på produktmarknader

Den fråga som väglett oss genom forskningen som presenterats i rapporten är hur staten genom kontrollverksamhet organiserar ansvar och ansvarstagande på dagens produktmarknader. Frågan ställs mot bakgrund till den ”nya” reglering som tog sin startpunkt i den av EU beslutade Nya Metoden från 1985 och som utvecklats och förfinats sedan dess. Även om vi inte gör en regelrätt jämförelse mellan statens roll och arbete före och efter detta neoliberala skifte, ställer vi i viss mån resultaten om dagens ansvarsorganisation i relation till tidigare organisation och ansvarsimplikationer.

Distansering och abstraktion

Från den första delstudien drog vi slutsatsen att den formella styrningen kring den nya regleringen var förhållandevis vag och outvecklad på nationell nivå. Mycket frihet lämnades åt ansvariga myndigheter att organisera och resursfördela själva då regeringen fattade anmärkningsvärt få beslut gällande marknadskontrollen i Sverige. Endast ett av regleringsbrev som riktas mot de 17 myndigheter med marknadskontrollansvar nämner marknadskontroll över huvud taget och inga öronmärkta resurser tilldelas detta ansvar. Detta betyder i sin tur att besluten om hur myndigheterna ska organisera och genomföra arbetet med marknadskontrollen faller på myndigheterna själva. Och vår första delstudie visar att resurserna som används för marknadskontroll på myndighetsnivå är mycket begränsade. Ett annat resultat är att det finns en dubbelhet i syftesbeskrivningen för marknadskontrollen, vilken förstärks över tid: å ena sidan ska myndigheterna skydda konsumenters liv, hälsa och egendom, å andra sidan ska de också främja rättvis konkurrens bland företag.

Från den andra delstudien drog vi slutsatser om att tester av fysiska produkter fortfarande gjordes inom ramen för marknadskontroll. Samtidigt var produkttester något som gjordes i minskande grad. Endast Energimyndigheten hade vidare ett eget testlaboratorium inom myndigheten, medan övriga marknadskontrollmyndigheter anlidade externa testlaboratorier i den mån tester utfördes. Laborrietester är resurskrävande, men resursbrist beskrevs inte nödvändigtvis som ett avgörande problem. Flera intervjupersoner beskrev andra, mindre resurskrävande kontroller som attraktiva och i allt högre utsträckning utnyttjades också billigare kontrollformer än laborrietester av fysiska produkter. Dels handlade det om produktrelaterad kontroll av märkning och dokumentation om produkter, dels om företagsrelaterad kontroll av ledningssystem med beskrivningar av organisation och ledning av ekonomiska aktörer. Även vid den företagsrelaterade kontrollen låg fokus på dokumentation om den formella organisationen – dess representation i form av ett rationellt genomtänkt organisationsschema och utvecklade processbeskrivningar – snarare än kontroll av den organisatoriska praktiken och människors ageranden i relation till det beslutade ledningssystemet. Detta innebär i sin tur en utveckling mot en alltmer abstrakt styrning, från kontroll av fysisk produkt till kontroll av abstrakt system för märkning och ledningssystem genom vilken statens interaktion med fysiska produkter minskas.

Flera intervjuade statliga tjänstepersoner menade vidare att företag ofta hade bristande kunskap om gällande regelverk och det ansvar de förväntades ta. De var dock förhoppningsfulla och trodde att företag i regel önskade sådan kunskap och ville ta ansvar om de hade rätt kunskap. Mot denna bakgrund arbetade marknadskontrollmyndigheter i ökande grad med utbildningsinsatser och coaching av företagen. De informerade om var kunskap om regler kunde nås och hur de skulle arbeta systematiskt med sina ledningssystem för att kunna hantera dessa krav framöver. I takt med ökade satsningar på utbildning och coaching, som kan förstås som en form av positiv sanktion, visade vår studie att allt färre beslut fattades om hårda sanktioner i form av förbud och viten. En tolkning av detta är att ekonomiska aktörer inte ansågs uppfylla kriterierna för ”riktiga” aktörer (Meyer, 2010), som enligt vårt teoretiska ramverk är ett kriterium för att någon ska kunna bedömas som ansvarig och kunna åläggas ansvarsutkrävande. Därmed blev det också svårare för marknadskontrollmyndigheter att hävda och fatta (negativa) sanktionsbeslut om att de ekonomiska aktörerna hade agerat oansvarigt med fri vilja vilket och som en konsekvens därav kunde utkrävas ansvar för dåliga produktionsbeslut (jfr. Grafström, Göthberg & Windell, 2010).

Den coachande, beslutsskygga praktik som vi observerade i de statliga marknadskontrollmyndigheterna, skiljer sig markant från tidigare sätt att organisera marknader före 1980-talet, då staten i Sverige drev riksprovplatser och andra statliga testlaboratorier (Gustafsson, 2016, 2020). I den tidigare regimen agerade staten som ”domare” som fattade beslut om negativa sanktioner med hänvisning till otillfredsställande resultat från tester av fysiska produkter. Som domare bidrog staten därmed till att klargöra retrospektivt ansvar för produkter som fanns på marknaden – med beslut om sanktioner för produkter som inte höll måttet. I dagens globala regleringsregim har staten en mer distanserad hållning till de fysiska produkterna och sätter snarare siktet på ekonomiska aktörers organisation som proxy för det som produceras och saluförs. Och staten intar en coachande hållning till ekonomiska aktörer i syfte att rusta dem och stärka deras aktörslika egenskaper och prospektiva ansvar för kommande handlingar.

På detta sätt finns likheter mellan dagens marknadskontroll, å ena sidan, och certifiering och ackreditering, å den andra. De bygger på liknande grundvalar med en stark tro på organisation som lösning (jfr. Brunsson, Gustafsson & Tamm Hallström, 2018). I en tid av ofta komplexa och globalt utspridda produktions- och distributionskedjor är det också en styrmetod som både är mindre resurskrävande jämfört med att köpa in produkter och att driva eller anlita

laboratorier för produkttester, och mer praktiskt genomförbar eftersom den genom sin abstrakta karaktär skapar förutsättningar för styrning på distans (Rose & Miller, 1992; Higgins & Tamm Hallström, 2007; Gustafsson, 2016, 2020; Hibou, 2017).

En utveckling mot det abstrakta gäller även interaktionen med fysiska konsumenter. Vår studie visar att denna minskas över tid samtidigt som konsumenter som abstrakt aktörskategori tillskrivs mer ansvar, vilket vi diskuterar i det följande.

Ansvarsförskjutning

Som ett komplement till marknadskontrollaktiviteter riktade mot producenter, visade vår studie att det beskrevs som viktigt att informera konsumenter om att bli ansvarstagande aktörer. Konsumenter betraktades, å ena sidan, i ökande utsträckning som alltmer centrala aktörer att inkludera i marknadskontrollen, samtidigt som direktkontaktarna med dessa, å andra sidan, minskade i den mån de hade funnit tidigare, och alltmer ersattes med centraliserade kommunikationssatsningar. Konsumenterna som abstrakt aktörskategori rustades genom abstrakta kampanjer med kunskap och verktyg för att göra sig till ”medvetna konsumenter” som vet hur de ska granska, utvärdera och välja produkter och sätta press på företag som inte är ansvarstagande. På detta sätt har delar av ansvarsrollen att agera ”domare” på marknader, som staten tidigare intog i rollen att utföra tester av fysiska produkter och fatta beslut om negativa sanktioner för produkter både innan och efter de lanserades, förskjutits till konsumenter.

Företagen förväntas ta ansvar för sin egenkontroll och dokumentation kring sina produkter och ledningen och styrningen av sin verksamhet. Konsumenter förväntas i sin tur hålla sig medvetna om hur de bör välja rätt i marknadsutbyten. De varor som efter eget bedömande inte håller måttet bör de välja bort. Tanken är att hotet om denna typ av konsumentmakt leder till att företag kommer att se till att de ledningssystem de utvecklar för sina verksamheter inkluderar relevanta regelverk. Det blir i mindre grad staten som bidrar till att forma förutsättningar för klargörande av ekonomiska aktörers retrospektiva ansvar och i högre grad konsumenters ansvar att göra det; konsumenter tillskrivits en mer aktiv roll som ansvarssubjekt.

Vår studie visar att det är en utveckling som skett under flera år. I de tidigare skrivningarna om marknadskontrollen från 1990-talet, om syftet med marknadskontroll och dess förmånstagare, motiverades kontrollen ytterst som ett sätt att skydda konsumenters liv, hälsa och egendom som kopplar an till målsättningarna med den tidigare regleringsregimen (Gustafsson, 2016, 2020). I början av 2010-talet hade dock målsättningen om att skydda företag från orättvis konkurrens och att säkra rättvisa konkurrensförhållanden blivit alltmer framträdande. I takt med denna förskjutning eller breddning i marknadskontrollens målsättningar, ser vi från vår studie också att marknadskontrollarbete i form av information och coaching inte enbart riktas mot att stärka ekonomiska aktörers kapacitet att agera ansvarsfullt, utan också mot konsumenter som framställs som alltmer centrala ansvarssubjekt (jfr. Alexius, 2017). Det blir med andra ord angeläget att förse även konsumenter med aktörsegenskaper så att de kan bidra till bortsorteringen av oansvariga ekonomiska aktörer och produkter som inte håller måttet. Och här ser vi ett konkret beslut som styrs av valfrihet och som kopplar till ansvar: konsumentens beslut om att köpa en vara och deras eget ansvar för att välja rätt.

Avslutande reflektion och blickar framåt

Det är tydligt att våra resultat har implikationer för diskussionen om den moderna ”marknadsstaten”. Enligt den formella bilden utgör den svenska marknadskontrollen en sista instans av kompletterande statlig kontroll i en i övrigt marknadsorienterad kontrollregim uppbyggd kring privaträttsliga standarder. Medan den statliga kontrollen traditionellt fokuserat ”bakåtriktat ansvar” (för produkter och tjänster som redan har producerats och distribuerats men som inte möter gällande miljö- och säkerhetskrav) är den privata kontrollen som vuxit fram sedan 1990-talet inriktad på ”framåtriktat ansvar” (för framtida varor och tjänster). Negativa sanktioner har vidare varit ett utmärkande drag i den statliga kontrollen till skillnad från den privata, som snarare vidareutbildar än bestraffar. Den formella bilden av marknadskontrollen, åtminstone som den presenterades när den lanserades på 1990-talet, stämmer såtillvida bra överens med det som kallats sanktionsbaserad marknadsorganisation i tidigare forskning om marknadsstaten (Andersson, Erlandsson & Sundström, 2017). Över tid har dock som framgått den statliga marknadskontrollen alltmer kommit att efterlikna den privata kontrollen: den har blivit mer abstrakt (det som kontrolleras är företagens idéer om eftersträvd styrning, mer sällan faktiska produkter) och mer prospektiv (företag vars varor och tjänster inte håller måttet får coachande hjälp att göra bättre framöver snarare än bestraffningar för begångna fel). Rapportens resultat är därmed väl lämpade att beakta i fortsatt forskning som teoretiserar kring den moderna statens roll som organisatör av marknader och ansvar.

Källhänvisning

Referenser

Alexius, Susanna (2017). Assigning responsibility for gambling-related harm: scrutinizing processes of direct and indirect consumer responsabilization of gamblers in Sweden, *Addiction Research & Theory*, **25**(6), 462–475.

Alexius, Susanna (2018). 'The most regulated deregulated market in the world'? Sellers organizing across markets. I Brunsson, Nils och Mats Jutterström (red.). *Organizing and reorganizing markets*. Oxford: Oxford University Press, s. 101–114.

Alexius, Susanna och Janet Vähämäki (2020). In proper organization we trust – trust in interorganizational aid relations. Rapport 2020:05, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) Sverige.

Andersson, Catrin, Magnus Erlandsson och Göran Sundström (2017). *Marknadsstaten. Om vad den svenska staten gör med marknaderna – och marknaderna med staten*. Malmö: Liber AB.

Arnold, Nadine (2020). Accountability in transnational governance: The partial organization of voluntary sustainability standards in long-term account-giving. *Regulation & Governance* August 28 2020. doi:10.1111/rego.12357

Berglund, Erik. (1997). *Tala om kvalitet. Om möbemarknaden och brukarorienterad produktutveckling*. Västerljung: Bokförlaget Axplock.

Bromley, Patricia och John W. Meyer (2015). *Hyper-Organization: Global Organizational Expansion*. Oxford: Oxford University Press.

Brunsson, Nils (1990). "Deciding for responsibility and legitimation: Alternative interpretations of organizational decision-making" *Accounting, Organizations and Society* 15 (1990) pp. 47- 58.

Brunsson, Nils, Ingrid Gustafsson och Kristina Tamm Hallström (2018). Markets, trust and complex organization. I Brunsson, Nils och Mats Jutterström (red.). *Organizing and reorganizing markets*. Oxford: Oxford University Press, s. 136–152.

Cochoy, Franck. (2005). A brief history of 'customer', or the gradual standardization of markets and organizations. *Sociologie du travail*, **47**(2005), 536–56

Elsässer, Sophie (2012). *Att skapa en konsument. Råd & Rön och den statliga konsumentupplysningen*. Avhandling för filosofie doktorsexamen i mediehistoria vid Institutionen för kommunikation och medier, Lunds universitet. Göteborg & Stockholm: Macadam Förlag.

Galland, Jean-Pierre (2013). The difficulties of regulating markets and risk in Europe through Notified Bodies. *European Journal of Risk Regulation*, 2013, **4**(3), 365–373.

Grafström, Maria, Pauline Göthberg och Karolina Windell. (2010). *Ansvar*. Malmö: Liber AB.

Gustafsson, Ingrid (2015). *Leksaker och CE-märkningar – det mobila ansvaret*. Scores rapportserie 2015:3, Stockholm: Stockholms centrum för forsknings om offentlig sektor.

Gustafsson Ingrid (2016) *Organisering av standarder, certifiering och ackreditering som en global styrregim*. Avhandling för filosofie doktorsexamen i offentlig förvaltning, Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.

Gustafsson, Ingrid. (2020). *How standards rule the world: the construction of a global control regime*. UK, USA: Edward Elgar Publishing.

Hendrikx, Ivan, Nikola Tuneski och Bojan Jovanoski (2016). *Dynamic simulations of market surveillance actions*. 2016 IEEE Symposium on Product Compliance Engineering (ISPCE), 16–18 May 2016, Anaheim, CA, USA.

Hibou, Béatrice (2017). On bureaucratic formalization: The reality-like fiction of neoliberal abstractions, in *Foucault and the modern international. Silences and legacies for the study of world politics*, Bonditti, Philippe., Didier Bigo och Frédéric Gros (red.), New York: Palgrave Macmillan, 2017, s. 203–218.

Higgins, Winton och Kristina Tamm Hallström (2007). Standardization, globalization and rationalities of government. *Organization*. **14**(5), 685–704.

Leipiņa, Raimonda och Ludmila Korablova (2014). Market surveillance of Toys: Situation Assessment and Improvement. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, **156**, 360–364.

Loconto, Alison och Lawrence Busch (2010). Standards, Techno-economic Networks and Playing Fields: Performing the Global Market Economy. *Review of International Political Economy*, **17**(3), 507–536.

Lövgren, Britta (1993) *Hemarbete som politik: diskussioner om hemarbete, Sverige 1930–40-talen, och tillkomsten av Hemmens forskningsinstitut*. Akademisk avhandling i historia vid Stockholms Universitet. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

McLeod, Amanda (2008). Quality control: The origins of the Australian Consumers' Association. *Business History*, **50**(1), 79–98.

Meyer, John W. (2010). World society, institutional theories, and the actor. *Annual review of sociology*, **36**, 1–20.

Mjakuškina Svetlana och Inga Lapiņa (2018) Evaluation of Market Surveillance Implementation and Sustainability. I Connell Julia, Renu Agarwal, Sushil och Sanjay Dhir (red.). *Global Value Chains, Flexibility and Sustainability. Flexible Systems Management*. Springer, Singapore, s. 257–269.

Rao, Havagreeva (1998). Caveat emptor: The construction of nonprofit consumer watchdog organizations. *American Journal of Sociology*, **103**(4), 912–961.

Rose, Nikolas och Peter Miller (1992). Political power beyond the State: problematics of government, *British Journal of Sociology*, **43**(2), 173–205.

Shamir, Ronen (2008). The age of responsabilization: on market-embedded morality. *Economy and Society*, **37**(1), 1–19.

Tamm Hallström, Kristina och Ingrid Gustafsson (2014). Value-neutralizing in verification markets: Organizing for independence through accreditation. I Alexius, Susanna och Kristina Tamm Hallström (red.). *Configuring Value Conflicts in Markets*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar, s. 82–99.

Wainwright, Nick (2014). *Ten years of joint cross-border EMC market surveillance. But are products any more compliant?* Proceedings of the 2014 International Symposium on Electromagnetic Compatibility (EMC Europe 2014), Gothenburg, Sweden, September 1–4, 2014.

Elektroniska källor

Arbetsmiljöverket (2019), Årsredovisning, <https://www.av.se/globalassets/filer/om-oss/arsredovisningar/arsredovisning-arbetsmiljoverket-2019.pdf>, hämtat 29 april 2021.

Boverket (2020), Uppföljning av Marknadskontrollplan 2019, <https://marknadskontroll.se/wp-content/uploads/2020/03/uppfoljning-av-boverkets-marknadskontrollplan-2019.pdf>, hämtat 29 april 2021.

Elsäkerhetsverket (2018), Elsäkerhetsverkets marknadskontrollplan 2019, <https://marknadskontroll.se/wp-content/uploads/2019/01/Els%C3%A4kerhetsverket-Marknadskontrollplan-2019.pdf>, hämtat 12 oktober 2020.

Elsäkerhetsverket (2020), Årsredovisning, <https://www.elsakerhetsverket.se/globalassets/publikationer/arsredovisningar/arsredovisning-2019.pdf>, hämtat 29 april 2021.

Energimyndigheten (2019) Marknadskontrollplan 2019, <https://marknadskontroll.se/wp-content/uploads/2020/02/energimyndigheten-marknadskontrollplan-2020.pdf>, hämtat 16 maj 2020.

Europeiska kommissionen (2013) ”Riktlinjer för importkontroll avseende produktsäkerhet och produktöverensstämmelse”, <https://tulli.fi/documents/2912305/3915975/Riktlinjer+f%C3%B6r+importkontroll+avseende+produkts%C3%A4kerhet+och+produkt%C3%B6verensst%C3%A4mmelse/bad86c12-c38d-4c62-b2af-fed45a01d553>, hämtat 18 april 2021.

Europeiska kommissionen (2017) “2016 års blåbok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:272:FULL&from=EN>, hämtat 21 juni 2021.

Europeiska kommissionen (2017) Rapporten "Summary of EU Member States and EEA EFTA States' assessment and review of the functioning of market surveillance activities according to article 18(6) of Regulation (EC) No 765/2008 for the period 2014-2016", https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/building-blocks/market-surveillance/organisation_en, hämtat 3 september 2020.

Folkhälsomyndigheten (2020), Uppföljning av Marknadskontrollplan 2019, <https://marknadskontroll.se/wp-content/uploads/2020/03/uppfoljning-av-tillsyns-och-marknadskontrollplan-2019-folkhalsomynd-002.pdf>, hämtat 29 april 2021.

Kemikalieinspektionen (2020), Årsredovisning 2019, <https://www.kemi.se/publikationer/arsredovisningar-och-budgetunderlag/kemikalieinspektionens-arsredovisning-2019>, hämtat 29 april 2021.

Konsumentverket (2020), "Om Hallå konsument", <https://www.hallakonsument.se/om-oss/om-halla-konsument/>, hämtat 18 november 2020.

Konsumentverket (2020), Årsredovisning 2019, <https://www.konsumentverket.se/globalassets/publikationer/var-verksamhet/arsredovisning-2019-konsumentverket.pdf>, hämtat 29 april 2021.

Konsumentverket (2021), "Konsumentverket kräver åtgärder av farliga flytvästar", <https://www.konsumentverket.se/aktuellt/nyheter-och-pessmeddelanden/pressmeddelanden/2020/konsumentverket-kraver-atgarder-av-farliga-flytvastar/>, hämtat 27 januari 2021.

Läkemedelsverket (2020), Årsredovisning 2019, <https://marknadskontroll.se/wp-content/uploads/2020/03/uppfoljning-av-medicintekniks-marknadskontroll-2019.pdf>, hämtat 29 april 2021.

Läkemedelsverket (2020), Årsredovisning 2019, <https://marknadskontroll.se/wp-content/uploads/2019/02/Marknadskontrollplan-kosmetiska-produkter-2019.pdf>, hämtat 29 april 2021.

Marknadskontrollsrådet (2020), "Vårt arbete", <https://marknadskontroll.se/om-oss/vart-arbete/>, hämtat 15 oktober 2020.

Marknadskontrollsrådet (2021), "Myndigheternas ansvarsområden", <https://marknadskontroll.se/for-myndigheter/marknadskontrollen-i-sverige/myndigheternas-ansvarsomraden/>, hämtat 10 april 2020.

Marknadskontrollsrådet (2020) "Marknadskontroll SWEDAC INFO 17:7", https://marknadskontroll.se/wp-content/uploads/2020/06/mkr-marknadskontroll-info-17_7.pdf, hämtat 10 september 2020.

Marknadskontrollsrådet (2021), "Produktlagstiftning och ansvarig myndighet", <https://marknadskontroll.se/for-foretag/produktlagstiftning-och-ansvarig-myndighet/>, hämtat 4 maj 2021.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, (2020), Årsredovisning 2019,

<https://www.msb.se/sv/publikationer/arsredovisning-2019/>, hämtat 29 april 2021.

Post- och telestyrelsen (2020), Uppföljning av marknadskontrollplan för 2019, <https://marknadskontroll.se/wp-content/uploads/2020/03/uppfoljning-av-pts-marknadskontrollplan-2019-002.pdf>, hämtat 29 april 2021.

Svenska Institutet för Standarder (2021), "CE-märkning", <https://www.sis.se/standarder/ce-markning/>, hämtat 2 mars 2021.

Swedac (2020), Årsredovisning 2019, <https://www.swedac.se/om-swedac/ekonomi/arsredovisningar/>, hämtat 29 april 2021.

Transportstyrelsen (2020), Årsredovisning 2019, https://www.transportstyrelsen.se/49518c/globalassets/global/om_oss/finansiering/arsredovisning/ar-2018-transportstyrelsen.pdf, hämtat 29 april 2021.

Offentliga tryck

Dir. 2003:34	Översyn av marknadskontrollens framtida organisation och finansiering
Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 765/2008	Krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93.
Regleringsbrev för budgetåret 2020	Avseende Arbetsmiljöverket
Regleringsbrev för budgetåret 2020	Avseende Boverket
Regleringsbrev för budgetåret 2020	Avseende Elsäkerhetsverket
Regleringsbrev för budgetåret 2020	Avseende Energimyndigheten
Regleringsbrev för budgetåret 2020	Avseende Folkhälsomyndigheten
Regleringsbrev för budgetåret 2020	Avseende Kemikalieinspektionen
Regleringsbrev för budgetåret 2020	Avseende Konsumentverket
Regleringsbrev för budgetåret 2020	Avseende Läkemedelsverket
Regleringsbrev för budgetåret 2020	Avseende Myndigheten för press, radio och tv
Regleringsbrev för budgetåret 2020	Avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Regleringsbrev för budgetåret 2020	Avseende Naturvårdsverket
Regleringsbrev för budgetåret 2020	Avseende Post- och telestyrelsen
Regleringsbrev för budgetåret 2020	Avseende Strålsäkerhetsmyndigheten
Regleringsbrev för budgetåret 2020	Avseende Swedac
Regleringsbrev för budgetåret 2020	Avseende Transportstyrelsen
SFS 2005:893	Förordning om marknadskontroll av varor
SFS 2007:112	Förordning med instruktion för Elsäkerhetsverket
SFS 2007:913	Förordning med instruktion för Arbetsmiljöverket
SFS 2007:951	Förordning med instruktion för Post och telestyrelsen
SFS 2008:1002	Förordning med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

SFS 2008:1300	Förordning med instruktion för Transportstyrelsen
SFS 2008:452	Förordning med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten
SFS 2009:607	Förordning med instruktion för Konsumentverket
SFS 2009:895	Förordning med instruktion för Swedac
SFS 2009:947	Förordning med instruktion för Kemikalieinspektionen
SFS 2010:1062	Förordning med instruktion för Myndigheten för Press, Radio och Tv
SFS 2011:791	Lag om ackreditering och teknisk kontroll
SFS 2011:1215	Produktsäkerhetslagen
SFS 2012:546	Förordning med instruktion för Boverket
SFS 2012:989	Förordning med instruktion för Naturvårdsverket
SFS 2013:1020	Förordning med instruktion för Folkhälsomyndigheten
SFS 2014:1039	Förordning om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn
SFS 2014:520	Förordning med instruktion för Energimyndigheten
SFS 2020:57	Förordning med instruktion för Läkemedelsverket
SOU 2004:57	Tillsyn för säkra varor och öppna marknader
Skrivelse 2009/10:79	En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn
SOU 2009:71	EU, Sverige och den inre marknaden – en översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet
SOU 2017:69	Marknadskontrollmyndigheter - befogenheter och sanktionsmöjligheter
SOU 2020:49	Enhetlig och effektiv marknadskontroll
Proposition 1993/94:161	Marknadskontroll för produktsäkerhet m m.
Proposition 2004/05:98	Riktlinjer för marknadskontroll av produkter m.m.
Proposition 2013/14:49	Marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn

Anonymiserade intervjuer

Id-nummer	Intervjupersonens titel	Datum
IP1	Enhetschef	22 april 2020
IP2	Inspektör	5 maj 2020
IP3	Enhetschef	23 april 2020
IP4	Enhetschef	7 maj 2020
IP5	Inspektör	24 april 2020

IP6	Inspektör	28 april 2020
IP7	Enhetschef	4 maj 2020
IP8	Utredare	7 maj 2020
IP9	Nationell expert	6 maj 2020
IP10	Utredningssekreterare	22 april samt 13 maj
IP11	Avdelningschef	5 mars 2020

Bilaga 1

Tabell. Myndigheternas ansvarsområden (Källa: <https://marknadskontroll.se/for-myndigheter/marknadskontrollen-i-sverige/myndigheternas-ansvarsomraden/>)

Myndighet	Produkttyp
Arbetsmiljöverket	Utrustning för explosionsfarlig miljö, enkla tryckkärl, tryckbärande anordningar, maskiner, personlig skyddsutrustning, arbetsställningar, -stegar och -bockar, gruvhissar, skyddsräcken
Boverket	Byggprodukter, delsystem, säkerhetskomponenter till linbaneanläggningar, hissar och säkerhetskomponenter
Elsäkerhetsverket	Elektrisk säkerhet för elektrisk utrustning, leksakers elektriska egenskaper, elektromagnetisk kompatibilitet
Energimyndigheten	Energirelaterade produkter
Folkhälsomyndigheten	Elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare
Kemikalieinspektionen	Kemiska produkter, biotekniska organismer, övriga varors kemiska egenskaper
Konsumentverket	Leksaker, personlig skyddsutrustning, farliga livsmedelsimitationer, konsumentprodukter och tjänster under produktsäkerhetslagen
Läkemedelsverket	Kosmetiska produkter, läkemedel, medicintekniska produkter
Myndigheten för press, radio och tv	Utrustning för tv-apparater
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Explosiva varor, aerosolbehållare, samt transportabla tryckbärande anordningar och gasapparater
Naturvårdsverket	Avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektriska produkter, batterier
Post- och telestyrelsen	Radio och telekommunikation
Strålsäkerhetsmyndigheten	Tekniska anordningar och ämnen som alstrar strålning
Swedac	Färdigförbackningar, mätinstrument, ädelmetallarbeten
Transportstyrelsen	Cyklar, motorfordon, reservdelar och drivmedel, fritidsbåtar, marin utrustning, järnvägssystem