

Scores rapportserie 2015:3

Leksaker och CE-märkningar – det mobila ansvaret

Ingrid Gustafsson

SCORE

STOCKHOLM CENTRE FOR
ORGANIZATIONAL RESEARCH

Leksaker och CE-märkningar – det mobila ansvaret

Ingrid Gustafsson

ingrid.gustafsson@spa.gu.se

Scores rapportserier 2015:3
ISBN 978-91-89658-86-8

Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor
106 91 Stockholm
www.score.su.se



Abstract

This report examines the organization and distribution of responsibility for toys. Toys are one of many product categories to which the regulation of CE-marking applies. CE-marking in turn is part of the EU program for product safety of the Single Market, called The New Approach. Hence, by following the responsibility distribution for toys it is possible to analyze how the New Approach and the EU organizes responsibility. The report concludes that there is not one single actor responsible for toys placed on the market. Moreover, by the specific way of organizing markets that the New Approach prescribes, responsibility is not only distributed among several organizations, but also rather diffused.

Innehåll

Inledning – kan vi lita på certifiering?	1
<i>Rapportens sammanhang, syfte och frågeställning</i>	1
Tillvägagångssätt och studiens uppläggning	4
<i>Ansvar</i>	5
<i>Vad är CE-märket?</i>	7
Det mobila ansvaret – fallet leksaker	10
<i>Europeiska nivån</i>	10
<i>Svenska nivån</i>	13
<i>De olika rollerna</i>	15
Vem är ansvarig för CE-märket?	19
<i>Och så var det detta med Kina... ..</i>	19
<i>Gråzoner</i>	21
<i>Fortsatta frågor och avslutande tankar</i>	22
Referenser	23

Inledning – kan vi lita på certifiering?

Rapportens sammanhang, syfte och frågeställning

Denna rapport är en del av det större forskningsprojektet ”Kan vi lita på certifiering?” som finansierats av Handels Utvecklingsråd under 2012–2014, och haft syftet att studera organiseringen av certifieringskontroll och frivilliga märkningar. Som projektets titel antyder finns en komplexitet i organiseringen bakom certifieringsmärkningarna – det kan vara svårt att skapa sig en uppfattning om vad som egentligen finns ”bakom” alla dessa märken. Vem sätter dit dem? Och hur kontrolleras att de håller vad de lovar? Certifieringssystem visar ofta upp en mycket hög komplexitet i hur kontrollen är uppbyggd. I många fall finns ett stort antal kontrollinstanser som kontrollerar varandra i flera led (Gustafsson & Tamm Hallström, 2013). I den här rapporten diskuteras denna organisatoriska komplexitet i relation till ansvar: hur är ansvar fördelat i denna märkningsvärld? Vem är ansvarig för de märkta produkterna på marknaden? En utgångspunkt i projektet generellt och i den här rapporten speciellt är att detaljhandeln troligen är en bransch som påverkas extra mycket av denna certifieringsiver. Allt fler produkter på matbutikernas hyllor är exempelvis märkta med olika märken, såsom Fair Trade, Rainforest Alliance, KRAV, I love Eco, Änglamark, FSC (Forest Stewardship Council), MSC (Marine Stewardship Council), och PEFC (The Programme for the Endorsement of Forest Certification).

Ett antagande som görs bland praktiker och forskare är att en ökad tro på certifiering och märkning hänger ihop med den ökade globaliseringen, som ofta innebär att produktionen sker på långt avstånd från de konsumenter som slutligen ska köpa produkten. Certifiering har beskrivits som ett verktyg för att överbrygga sådana långa distanser. I forskningen om certifiering har man diskuterat denna form av kontroll som något som växer fram där stater inte kan eller vill reglera och kontrollera (Bartley, 2011) och man har också konstaterat att det råder en stor mångfald i hur certifieringssystemen är organiserade (Marx, 2011). Vidare har det diskuterats hur certifieringssystemen uppnår legitimitet, givet att de är frivilliga och ofta utan statligt stöd för implementering (Bernstein & Cashore, 2007). Certifiering ska också ses i nära relation till standardisering. Certifiering är en kontroll av att en organisation följer standarder, och forskningen om certifiering är relaterad till, och utgår ofta från, forskning om standarder.

På ett mer generellt plan anknyter diskussionerna om certifiering och standardisering till forskning om ”global” eller ”transnationell governance”, det vill säga den formen av samhällsstyrning som växer fram där statens roll förändras, vilket leder till att exempelvis icke-statliga organisationer får större utrymme. I detta sammanhang framställs certifiering som icke-statliga, marknadsbaserade lösningar som karaktäriseras av mjuk styrning (”soft law”) (se exempelvis Mörth, 2004). Utifrån detta perspektiv blir frivilliga och privaträttsliga standarder regleringsverktyg på bekostnad av ”hard law” i form av nationell lagstiftning. Denna litteratur behandlar bland annat frågor om auktoritet, om vem som bestämmer i en värld där det inte finns någon ”världsstat” som kan sätta regler och kontrollera att reglerna efterlevs (Djelic & Sahlin-Andersson, 2006; Boli & Thomas, 1999). Det är mot bakgrund av en sådan global, marknadsinriktad och föränderlig värld som framväxten av certifiering ofta ställs. Det är också mot dessa förändrade samhällstendenser som det blir viktigt att lyfta fram frågor om ansvar. Med auktoritet följer ansvar (se Fayol, 1916/2008) och finns ingen given auktoritet på globalnivå finns heller ingen given ordning för hur ansvar ska fördelas. Certifieringssystemen präglas av en stor mångfald aktörer och komplexa strukturer där staten som central auktoritet inte är självklar. Det gör också att ansvar kan bli svårare att lokalisera.

Vid presentationer och diskussioner kring märkningar, certifieringar och organiseringen av dessa kontrollsystem har ansvarsfrågan ofta dykt upp. Ansvarsfrågans relevans och aktualitet är alltså också en empirisk iakttagelse: praktiker som är involverade i märkning och certifiering tycks diskutera ansvar i stor utsträckning. Majoriteten av alla frågor som kom upp när deltagare från leksaksbranschen diskuterade CE-märkning i december 2012 (se presentation i sektion två) handlade exempelvis just om ansvar. Deltagarna vid seminariet var grossister, distributörer, importörer och i vissa fall tillverkare av leksaker. Seminariets tema var "Säkra leksaker". Det verkade råda stor förvirring bland de olika deltagarna om vilken roll man hade i den så kallade ansvarskedjan. Det delades ut små "spelkort" genom vilka deltagarna kunde försöka identifiera sin ansvarsroll (bild 1 och 2).

Bild 1



Bild 2



På liknande sätt finns guidning på Konsumentverkets hemsida där man kan få svar på vilken roll man har i relation till ansvar (bild 3).

Bild 3

Frågor för vägledning

Vilken roll har jag om...

- jag har egen produktion av leksaker i Sverige, annat EU-land eller land utanför EU?
Svar: tillverkare
- jag köper leksaker av ett företag i Sverige eller annat EU-land?
Svar: distributör
- jag köper leksaker från ett land utanför EU och säljer dem under mitt företags varumärke?
Svar: tillverkare
- jag köper leksaker från ett land utanför EU?
Svar: importör
- jag köper leksaker utanför EU där jag är med och påverkar utformningen? Sedan sätter jag på företagets varumärke.
Svar: tillverkare

Vid seminariet verkade stor osäkerhet råda kring hur man skulle definiera sin produkt – var det en leksak eller inte, och skulle den i så fall vara CE-märkt eller inte? Följdfrågan blev sedan hur man skulle definiera sin roll. Vilken roll man har får konsekvenser för vilket ansvar man kan tillskrivas. Frågan om vem som var ansvarig verkade inte ha ett självklart svar, framför allt inte mot bakgrund av att cirka 90 procent av alla leksaker som säljs genom svensk detaljhandel idag tillverkas i Kina.

I jämförelse med kunskapsutvecklingen i litteraturen om certifieringar och standarder där begrepp som legitimitet och auktoritet flitigt diskuterats, har ansvarsdiskussionen inte följts upp i samma utsträckning, även om ansvarsfrågan i relation till ökad globalisering och förändrade gränser mellan stat, företag och frivilligorganisationer diskuterats mer generellt i litteratur om transnationell reglering (se Garsten & Boström, 2008). Enligt en enkel ansvarslogik är den som utför en handling, exempelvis den som tillverkar en produkt, också ansvarig för produkten. Men vad händer när tillverkaren finns på långa avstånd från marknaden där produkten säljs och inte kan regleras genom nationella lagstiftningar? Hur fördelas ansvar då och enligt vilka principer?

I rapporten ställs den komplexa ordning som kontrollsystemen visar upp (se Gustafsson & Tamm Hallström, 2013) som en utgångspunkt för att diskutera följande frågor med koppling till ansvar: *Hur fördelas ansvar bland de aktörer som finns på marknaden: exempelvis mellan tillverkare och återförsäljare? Vem är ansvarig för produkterna på marknaden? Och hur motiveras denna form av ansvarsfördelning?* Rapporten syftar därmed till att bidra med ökad kunskap om hur ansvar är fördelat och organiserat konkret vad gäller CE-märkning, och mer generellt vad gäller globalisering och statens förändrade roll. Rapporten är huvudsakligen en empirisk produkt.

Som fall har jag studerat organiseringen av ansvar för CE-märkta leksaker. CE-märkning av leksaker är en del av EU:s regelverk för den inre marknaden som kallas ”Nya metoden”. Kortfattat kan Nya metoden beskrivas som ett sätt att reglera den inre marknaden på, där flexibilitet i reglering eftersträvs. Beslutsfattarna i EU har velat undvika nationella detaljföreskrifter som skiljer sig åt medlemsländerna emellan. Istället för nationella föreskrifter har man arbetat fram en modell (Nya metoden) där europeiska eller internationella standarder med generella krav används. Standarderna är frivilliga men kopplade till tvingande direktiv. Tanken har varit att standarder utgör ett mer flexibelt sätt att reglera på – de är lättare

att skriva om då de inte behöver gå igenom varje lands parlamentariska lagstiftningsprocedur. Nya metoden kompletterades senare med ett system för kontroll av att standarderna följs. Även detta system syftar till att minska skillnader i utförande mellan länderna, skillnader som antas utgöra hinder för den inre marknaden. Certifiering och ackreditering utgör viktiga verktyg för kontroll i Nya metoden. Certifiering är, som tidigare nämnts, en kontrollaktivitet som utförs av ett externt certifieringsbolag på producentföretag som önskar få ett ”kvitto” på att man följer kraven i en viss certifieringsstandard. Ackreditering är också en kontrollaktivitet, men som utförs av en extern ackrediteringsorganisation på certifieringsbolag som önskar få ett kvitto på att man följer kraven i en viss ackrediteringsstandard (som lite förenklat kan sägas ange kriterier för ”god certifieringssed”). Ackreditering kan med andra ord beskrivas som en kontroll av kontrollanten. Genom att certifiering och ackreditering utgör centrala verktyg inom Nya metoder, anknyter fallet i denna rapport till forskningsprojektets bredare ansats gällande certifiering och märkning, där främst miljö- och ekologiska märkningar undersöks och analyseras. Men till skillnad från andra certifieringssystem har man i EU:s Nya metoden förlitat sig mycket på att tillverkare själva ska kontrollera att produkterna man sätter på marknaden är säkra (så kallad egenkontroll). Certifiering kommer in som en extrafunktion, om produkten anses extra farlig eller om tillverkaren av någon anledning inte kan utföra en egenkontroll. I rapporten koncentrerar jag mig på leksaker, då leksaker tillhör en kategori produkter som anses extra viktiga att skydda – barns hälsa och säkerhet står på spel och ansvar torde därför vara av stor betydelse.

I denna rapport undersöker jag alltså organiseringen av ansvar för leksaker inom den Nya metoden. Rapportens disposition ser ut som följer. I nästkommande stycke presenteras studiens uppläggning och hur jag tänkt kring rapportens problematisering. Därefter följer ett stycke om ansvar inom organisationsforskning, samt en närmare presentation av vad CE-märket är. Rapportens längsta avsnitt är den empiriska redogörelsen av hur ansvar för leksaker är organiserat. Detta följs av en kortare analys och ett resonemang om framtida forskningsfrågor, som avslutar rapporten.

Tillvägagångssätt och studiens uppläggning

Inledningsvis presenterade jag frågekort som deltagarna på ett seminarium om säkra leksaker fått för att kunna lista ut vilken ansvarsroll de har. Frågorna på detta seminarium om ansvar var många och de verkade inte kunna redas ut på ett enkelt sätt. När jag sedan började studera dokumenten som gavs av myndigheterna på plats, samt EU:s direktiv om leksaker, tycktes det som att ansvaret hela tiden förflyttades – till en annan aktör via ett annat dokument. Exempelvis tar en importör över tillverkarens ansvar om man som importör sätter sitt eget namn på produkten – oavsett om man fysiskt tillverkat den eller inte. Ett annat exempel är att produktens egenskaper avgör vilka myndigheter som är ansvariga för att kontrollera produktens märkning, vilket i vissa fall gör det oklart vilken myndighet det är som har ansvar för marknadskontrollen. Det verkade med andra ord som om ansvaret var flyttbart och mobilt – vilket gjorde hela idén med *ansvarslokalisering* intressant. Studiens uppläggning följer denna idé. Jag har ställt upp empirin på ett sätt som ska illustrera hur ansvaret flyttas. De olika regleringarna hänvisar till varandra varpå ansvaret ständigt förflyttas – det finns hela tiden en referens till någon annan regel eller någon annan aktör med en annan ansvarsroll. Samtidigt som förflyttningen av ansvar illustreras genom att hänvisningar till nya dokument eller nya aktörer, växer en illustration av ett system fram, systemet ”bakom” CE-märket. Varje pil (→) i de kommande textavsnitten indikerar att ett nytt dokument eller ny aktör aktualiseras i

systemet. Tanken med studiens uppläggning är att dels problematisera ansvarslokalisering empiriskt, dels kartera organiseringen av ansvar bakom CE-märket.

Materialet till studien består av fem intervjuer, tre observationsdagar, samt ett större antal dokument i form av EU-direktiv, myndighetsföreskrifter och förordningar, information på hemsidor och material från branschorganisationen Leksaksbranschen samt marknadskontrollmyndigheterna.

Intervjuerna för studierna syftade till att följa de rollfördelningar som finns inom Nya metoden och som är kopplade till CE-märkningar. Intervjuerna gjordes bland annat med en representant från Brio och en representant från Lego, vilka fick representera tillverknings- och distributörssidan. Representanten från Lego sitter också med i standardiseringskommittén för leksaker i EU och han kunde således ge ”dubbel” information – både från standardiseringsperspektivet och från företagsperspektivet. En intervju gjordes vidare med en representant från Leksaksbranschen som också kunde ge information om hur situationen såg ut i Kina. Två intervjuer gjordes med personer på Konsumentverket som har huvudsakligt marknadskontrollansvar för leksaker. I samtliga intervjuer har jag försökt få de intervjuade att svara på mer generella frågor om hur detta system av CE-märkning och egenkontroll är tänkt att fungera. Jag har sedan försökt specificera diskussionerna genom att be intervjupersonen prata om en konkret leksak, exempelvis en nalle. Jag kunde då fråga saker som, ”om nallen tappar ögonen, vem är då ansvarig?”. Urvalet av intervju personer har skett enligt en princip om att försöka få så bred spridning som möjligt.

I dokumenten har jag sökt studera ansvar genom att se huruvida ansvar förflyttas genom att ansvaret förläggs hos en annan part genom att andra dokument refereras till. Exempelvis diskuteras CE-märkningen i leksaksdirektivet genom att hänvisa till en annan EU-förordning (765/2008/EG). Under de tre dagarna jag observerade seminariet om säkra leksaker fick jag material som jag sedan använde i studien, exempelvis spelkorten (bild 1 och 2). Sammanfattningsvis har jag helt enkelt sökt att ”kartera” ansvaret. Karteringen blir en illustration över hur det komplexa systemet bakom CE-märket ser ut. Jag har med flit låtit den empiriska berättelsen vara så komplex och vildvuxen som den ter sig för en ”utomstående” till detta system. Jag har alltså inte haft som ambition att utreda eller förklara, utan en del av rapportens problematisering ligger i att presentera denna ordning bakom CE-märket precis så rörigt som det kan verka. Rapportens empiriska beskrivning av CE-märket är därmed något svårgenomtränglig – precis som verklighetens CE-system.

Ansvar

Den mest kända ansvarsfilosofen var Aristoteles som menade att bara den som handlat frivilligt kan tillskrivas ansvar för sina handlingar (se Brunsson, 1990). Drar man denna idé långt skulle man alltså inte vara ansvarig om man följer tvingande regler – man gör det ju ofrivilligt! Idag är ansvar dock något mer konkret men också mer förhandlingsbart. I vissa fall vill man vara ansvarig. Att vara ”ansvarstagande” klingar positivt och ”ansvarig” förknippas med viss moralisk tyngd och en högre hierarkisk position. I klassiska organisationsteoretiska verk som Henri Fayols ”Allmänna industriella principer” (1916/2008) kopplas ansvar och auktoritet ihop – den som åtnjuter auktoritet förväntas också vara ansvarig för hur denna auktoritet sätts i praktisk handling. Ansvar blir här en motvikt till auktoriteten. I andra fall vill man slippa ansvar, kanske speciellt för handlingar man inte ens gjort (Grafström, Göthberg & Windell, 2010). Men det är ändå omgivningen som i hög grad bestämmer vem som bör vara ansvarig eller ej, oavsett vem som är ansvarig rent juridisk.

Inom organisationsforskningen har Aristoteles spår om ansvar kopplat till frivillighet följts upp. För organisering och organisationer är beslut den mest fundamentala byggstenen – organisationer är system av beslut. Beslut blir här den springande punkten för ansvarslokalisering. Den som fattar beslut blir också ansvarig. Företagsledning, generaldirektörer eller för den delen mellanchefer, är ofta de som pekas ut som ansvariga när något går fel, just för att de har fattat beslut om något relaterat till ärendet som ansvar utkrävs för. Beslut och ansvar följer alltså varandra (Haug, 2013). Men beslutfattare i organisationer kan använda beslut för att undkomma ansvar – genom att få beslut att framstå som icke-beslut löses ansvaret upp (Brunsson, 1990). Ett vanligt sätt att få handlingar att verka som icke-beslutade är att skylla på en regel – ”vi gjorde bara som lagen/föreskriften eller direktivet sa”. Med den idén torde fler regler ge svårare ansvarsallokering, det finns fler regler att ”skylla” besluten på. Logiken fungerar också omvänt: vill man framstå som legitim och ansvarstagande kan man framställa helt vardagliga ärenden som aktiva beslut.

I forskningen om ansvar skiljer man på olika typer av ansvar, till exempel prospektivt ansvar – ansvaret för framtida händelser och vad som eventuellt kommer att hända (responsibility): Om A inträffar är B ansvarig. Grunden i organisering bygger på detta, att man på förhand bestämt vem som är ansvarig för vad; arbetsfördelning av vissa ”ansvarsområden”. Retrospektivt ansvar handlar istället om att lokalisera ansvar i efterhand – att utöva ansvarsutkrävande eller peka på syndabockar (accountability) (Bexell, 2005). Vid skandaler efterfrågas ofta ansvar och i diskussionerna kan man urskilja både det prospektiva och det retrospektiva ansvaret. Forskningen har framhållit att vi lever i ett samhälle där ansvariggörandet ökar – vi efterfrågar ansvar allt snabbare och vi kräver ansvar vid allt fler händelser (Grafström, Göthberg & Windell, 2010). Ansvar har blivit en retorik. Så fort en produkt inte lever upp till ställda krav ska ansvarig utpekas – även om det kanske inte är så lätt att veta vem det är.

Resonemanget blir intressant – och svårt – när det appliceras i en miljö där beslut och beslutfattare är svåra att lokalisera. I litteratur om standarder har ansvarsfrågan framställts som extra problematisk: standarder ges ut av internationella standardiseringsorganisationer som International Organization for Standardization (ISO) eller de europeiska motsvarigheterna Comité Européen de Normalisation (CEN) och Comité Européen de Normalisation Electronique (Cenelec) där de utvecklats och beslutats av kommittéer som är sammansatta av internationellt kunniga experter. Men då standarder är frivilliga att följa, ligger beslutet att faktiskt följa dem hos den standardföljande organisationen. I tvingande regler så som lagar, förordningar och forskrifter skrivna av staten, ligger ansvaret för regelns själva innehåll hos regelskrivaren. Det är staten som är ansvarig för lagens innehåll, och det är staten som är ansvarig för att kontrollera att lagen följs och som vid regelbrott utfärdar sanktioner. Vad gäller standarder kan en organisation egentligen inte ”skylla” på standardskrivaren om organisationen frivilligt valt att följa standarden (Jacobsson, 2000; Ahne & Brunsson, 2011), vilket gör ansvar något mer komplicerat. Om beslutfattare i organisationer kan undkomma ansvar genom att skylla beslut på tvingande regler, blir det alltså svårare att undkomma ansvar där reglerna är frivilliga. Beslutsfattarna har själva valt att följa standarden! Standarder kan emellertid ändå användas som ett sätt att undkomma ansvar (Brunsson & Jacobsson, 2000). Dels kan de som följer standarden – trots frivilligheten – skylla på standardsskrivarna, dels kan de som skriver standarder just hänvisa till frivilligheten i att följa standarder och på så sätt också hålla ansvaret ifrån sig. Det är ju upp till var och en om man väljer att följa en standard eller inte. Eftersom certifiering är en kontroll av att standarder följs blir ansvarsproblematiken än mer komplex. En till aktör förs in bland dem

som eventuellt kan hållas ansvariga: den som skriver standarden, den som valt att följa standarden och den som kontrollerat att standarden följs. Den organisation som blivit certifierad enligt en standard kan, om något går fel, hänvisa till certifieringsföretaget som garanterade att organisationen visst levde upp till standarden.

Sammanfattningsvis så blir ansvar extra svårt att lokalisera eller utkräva när leverantörskedjor växer och då tillverkning och försäljning till följd av ökad globalisering sker i olika länder. Än svårare blir det när en stor del av sådana långa kedjor regleras genom frivilliga standarder, som problematiserats ovan. I en rapport från Handelns Utredningsinstitut (HUI) från 2012 står det så här.

”CE-märket innebär att tillverkaren intygar att den produkt som man säljer uppfyller grundläggande krav på hälsa och säkerhet eller andra skyddsintressen. En importör har också en skyldighet att se till att produkten är försedd med CE-märket innan den släpps ut på marknaden, likväl har distributören ett ansvar att kontrollera att en produkt som denne tillhandahåller på marknaden är försedd med CE-märket, om så är föreskrivet” (sid 2).

Ansvaret är således fördelat mellan olika roller i distributionskedjan – det verkar inte vara så lätt som att tillverkaren är ensam ansvarig för de produkter de tillverkar – men hur fördelas ansvar, och varför just så? Detta ska diskuteras närmare i kommande sektion, men först presenteras vad CE-märket egentligen är.

Vad är CE-märket?

CE-märket står för ”Conformité Européenne” och betyder att produkten märkt med CE-märket uppfyller krav satta av EU. Alla de telefoner, mediciner, datorer, glasögon eller leksaker som är märkta med de två bokstäverna ska alltså vara säkra för konsumenter att använda. I ovan nämnda rapport utgiven av Handelns Utredningsinstitut (HUI) 2012 redogörs för en undersökning om kännedomen om CE-märket bland konsumenter respektive handlare (tillverkare, importörer eller distributörer). Rapporten togs fram i samarbete med marknadskontrollmyndigheterna och den svenska ackrediteringsmyndigheten Swedac. Frågorna till konsumenter handlade om den spontana kännedomen om märket (63 procent kände till det) och om CE-märket är något som konsumenter aktivt efterfrågar (det vill säga tittar aktivt efter i butiken). De allra flesta svarade nej. Endast 6 procent svarade att man alltid letar efter CE-märket. HUI frågade också – vilket är av särskilt stort intresse för min studie – om konsumenterna kände till vad CE-märket egentligen innebär. Svaren på dessa frågor, som gavs som sanna eller falska påståenden, pekar i olika riktningar. Å ena sidan gissade 87 procent att CE-märket betyder att ”tillverkaren är ansvarig” för produkten märkt med CE (sant påstående), å andra sidan trodde hela 79 procent att CE stod för att ”produkten är testad av en myndighet” (falskt påstående). Myndigheterna tar alltså inte ett så stort ansvar som konsumenterna förmodade. Ungefär hälften av de svarande visste att det är en ”myndighet som ansvarar för kontrollen av att CE-märket används på ett korrekt sätt” (vilket inte är samma sak som att ansvara för CE-märket).

Handlarna var mer informerade än konsumenterna. Inom den gruppen hade 95 procent en spontan kännedom om CE-märket. Vetskapen varierar dock mellan branscher. Den var till exempel högre inom hemelektronik, telekommunikation och datorer än inom möbler och heminredning. Vad gäller frågan om CE-märkets innebörd visste nästan 90 procent att vissa varor måste vara märkta med CE för att få säljas inom EU. 86 procent visste att det är tillverkaren som är ansvarig att CE-märka produkter. Även kunskapen om myndigheternas

roll var högre hos handlarna än hos konsumenterna. Här var dock handlarnas kunskapsluckor också stora: ungefär hälften hade den felaktiga uppfattningen att CE-märkning betyder att produkten är testad och godkänd av en myndighet. Undersökningen innehöll också en fråga om handlarnas kännedom om ansvarsfördelningen kring CE-märkning, vilket är av intresse för den här rapporten. 80 procent visste att det är tillverkaren som är ansvarig för själva märkningen, och att en importör ska se till att märket sitter på produkten (75 procent). Kännedomen varierar dock med vilken roll handlaren som svarar har – det spelar roll om den som kallas handlare är distributör, arbetar inom tillverkning eller import. Enligt undersökningen har de som arbetar inom tillverkning större kännedom om CE-märkets ansvarsfördelning än de som arbetar inom distribution. Detta stämmer också med svaren kring distributörers skyldigheter: distributörerna var betydligt mer osäkra än tillverkarna om vilka förpliktelser som tillkom dem. Generellt sett har de handlare vars sortiment huvudsakligen kommer från länder utanför Sverige, större kännedom om ansvarsfördelningen mellan distributör, importör och tillverkare, än de som huvudsakligen har ett sortiment som tillverkats i Sverige. Detta har, vilket jag ska beskriva i rapporten, sin förklaring i hur man organiserat de olika rollerna för ansvar för CE-märket.

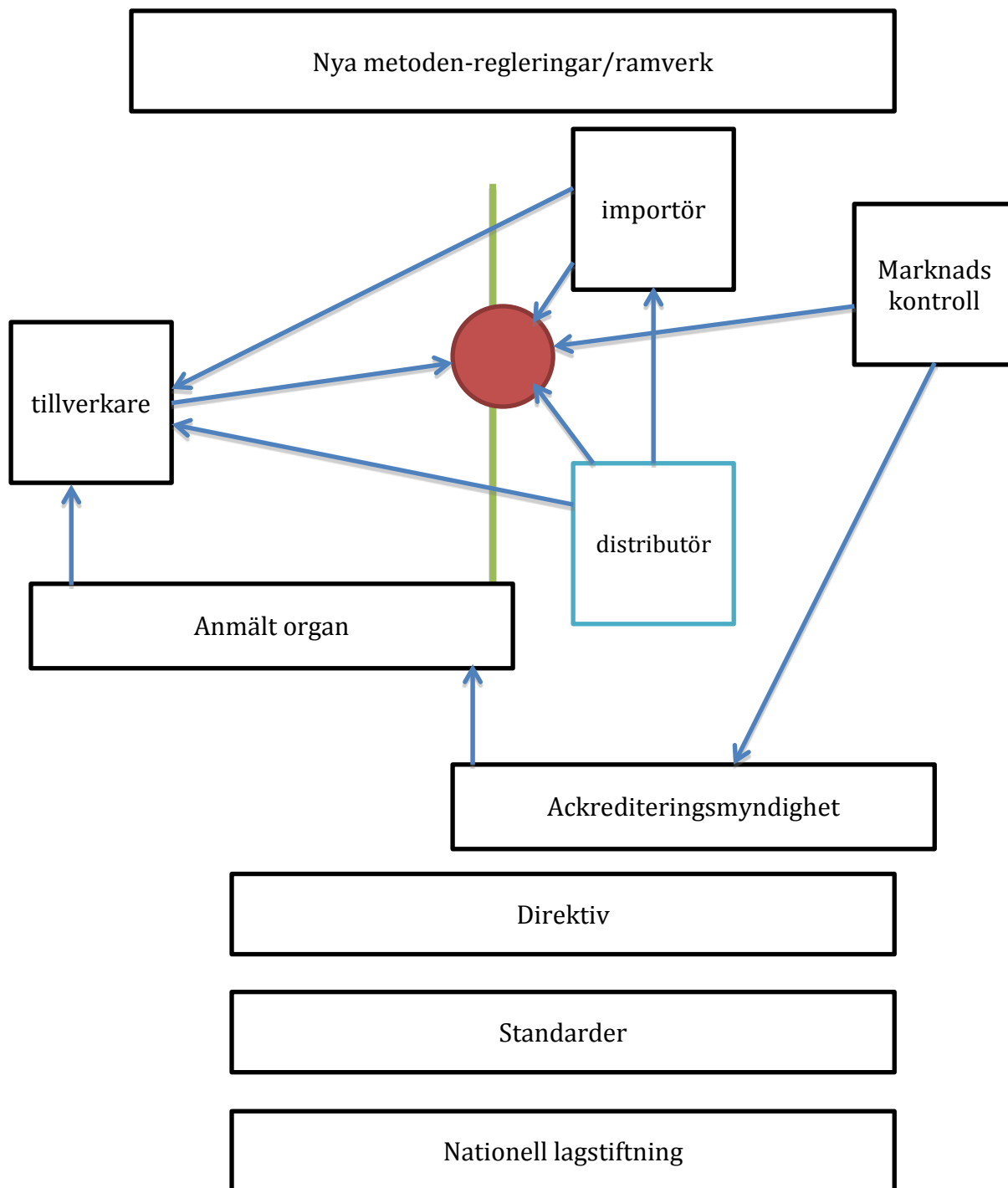
”Bakom” CE-märket finns en mångfald aktörer med olika roller och därmed olika ansvar för produkten. Det finns tillverkare, importörer och distributörer som delar på ansvaret för själva produkten. Det finns myndigheter som ansvarar för att kontrollera att de produkter som finns på marknaden är korrekt märkta. Och det finns organisationer som kan kontrollera tillverkarnas egenkontroll, liksom organisationer som ska kontrollera kontrollen av tillverkarnas egenkontroll. Sammanfattningsvis kan sägas att CE-märket är en visuell symbol som indikerar att produkten som är märkt lever upp till krav satta av EU. CE-märket är inte i första hand en symbol riktad mot konsumenter (i motsats till märken som Svanen och Fair Trade), utan är en symbol riktad mot myndigheter. Tanken är att myndigheterna snabbt ska kunna avgöra huruvida en produkt är tillverkad enligt direktiv eller inte. Till detta kommer ett stort antal reglerande dokument som hänvisar till varandra. Figur 2 nedan illustrerar detta komplexa system.

För att återknyta till ansvarsdiskussionen så visar CE-systemet upp en komplex ordning där ansvar blir svårt att lokalisera enligt klassiska ansvarsprinciper, enligt vilka man är ansvarig för det man tillverkar, precis som att man är ansvarig för de beslut man själv fattar. Figur 1 illustrerar en sådan klassisk ansvarsrelation där tillverkare är ansvariga för produkter de har tillverkat. Figur 2 illustrerar det system som vuxit fram med Nya metoden och den komplexitet som ansvarsfördelning för leksaker består i. Det gröna sträcket indikerar gränsen till EU:s inre marknad och den röda cirkeln illustrerar leksaken.

Figur 1. Klassisk ansvarsfördelning: tillverkare ansvarig för sin produkt



Figur 2. Ansvarsfördelning enligt den nya metoden i EU.



Det mobila ansvaret – fallet leksaker

Det är viktigt att de saker som barn leker med är säkra. Denna utgångspunkt har motiverat en rigorös organisering för att kunna garantera att de leksaker som sätts på marknaden faktiskt är säkra. Jag kommer i följande sektion av rapporten att kartera systemet bakom CE-märket genom att redovisa de olika dokument och roller som på olika sätt fördelar eller tillskrivs ansvar. Sektion är en empirisk genomgång av det system som Figur 2 ovan sammanfattar. Som nämnts tidigare är det inte meningen att den empiriska redogörelsen ska vara en förenklande beskrivning av systemet för läsaren. Min idé är istället att presentera vad som föreskrivs i de olika dokumenten och hur de olika rollerna ser ut, helt *utan* att förenkla eller förklara. Syftet är att på så sätt visa upp den komplexitet som råder i detta system, en komplexitet som påverkar fördelning av ansvar.

Europeiska nivån

Inom EU bestäms de övergripande strukturerna för hur ansvar på marknaden för leksaker ska fördelas. Sverige och andra medlemsländer har sedan att följa EU:s direktiv och förordningar och anpassa den nationella lagstiftningen efter direktiven eller låta förordningarna bli direkt gällande som lag. Kartan över ansvarsfördelning för leksaker börjar i EU:s direktiv för leksakers säkerhet. Härifrån följer jag sedan ansvaret i ett vittförgrenat system av andra förordningar, föreskrifter, lagar, direktiv och standarder.

EU:s leksaksdirektiv 2009/48/EG riktas till de aktörer som säljer, importerar eller tillverkar ”produkter som utformats eller är avsedda som leksaker för barn under 14 år, oavsett om det är produktens enda syfte eller inte” (leksaksdirektivet 2009/48/EG: art 2 punkt 1). Dessa produkter kallas leksaker, och leksaksdirektivet trädde i kraft 2011 (och ersatte då ett äldre direktiv från 1988). Direktivet är en del av den Nya metoden där de övergripande kraven ställs i direktiv och de mer specifika och tekniska kraven ges i standarder (→EGT C 136 4.6.1985). I direktivet ställs följaktligen endast krav på att leksaker ska vara säkra, medan detaljerna ges i harmoniserade standarder (→direktiv 98/34/EG → EN71-serien). I direktivet står bland annat följande.

”Det är mycket viktigt att klargöra både för tillverkarna och användarna att tillverkaren genom att CE-märka leksaken försäkrar att den överensstämmer med alla tillämpliga krav och att tillverkaren tar på sig det fulla ansvaret för detta” (s 4 art 32).

Tillverkaren anses vara den som har bäst insikt i produktionen av leksaken och därför är det endast tillverkaren som får sätta på CE-märket på leksaken. Det är alltså viktigt att de aktörer som direktivet riktas mot vet vad CE-märkning betyder vilket meddelas i förordning 768/2008/EG (→ 768/2008/EG).

Allt annat som har med produktlagstiftning att göra och som faller inom ramen för den Nya metoden – såsom vissa definitioner, vissa skyldigheter för ekonomiska aktörer, presumtion av överensstämmelse, krav på organ för bedömning av överensstämmelse, samt hur man ska hantera produkter som utgör en risk – regleras genom beslut 768/2008. Detta direktiv, tillsammans med förordningen 765/2008 kan ses som ett slags skelett till den Nya metoden och refereras ofta till i intervjuer och i studerade dokument. I leksaksdirektivet fortsätter resonemanget.

”De leksaker som släpps ut på gemenskapsmarknaden bör överensstämma med relevant gemenskapslagstiftning, och de ekonomiska aktörerna bör, i förhållande till den roll de har i leveranskedjan, ansvara för att de fyller erforderliga krav” (2009/48/EG s 2). ”Genom detta direktiv skapas en tydlig och proportionell fördelning av skyldigheter som svarar mot varje aktörs roll i leverans- och distributionsprocessen” (ibid).

Leksaksdirektivet gäller för alla som finns i leveranskedjan, men det är viktigt att de aktörer som nämns i direktivet vet vilken roll de har för att på så sätt kunna veta vilket ansvar som medföljer. Oavsett vilken roll som tillskrivs aktörerna, så ska de agera ”ansvarsfullt” enligt Leksaksdirektivet. Leksaksdirektivet gäller även för anmälda organ som ska kontrollera en leksakstillverkarens produktion (→reglering för Anmält organ se nedan, → 768/2008/EG, → EN 71-serien).

85/C136/01 Council resolution on a new approach är ett grundläggande dokument för hela den inre marknads organisering. Här står att läsa om marknadskontroll, om standarders funktion och om anmälda organ. Dokumentet slår fast att det är viktigt med tekniska standarder för att den inre marknaden ska fungera. Denna förordning meddelar också att det inom varje medlemsland bör finnas ett system för så kallad ”bedömning av överensstämmelse”, det vill säga ett system för kontroll och tillsyn av att sådana standarder efterlevs. Ett sätt att göra det på är genom så kallad ”marknadskontroll”. Vidare statueras att medlemsländerna inte får upprätta system för kontroll av produkter *innan* de sätts på marknaden, däremot gärna system för stickprover *efter* att de satts på marknaden. I Sverige sköts marknadskontrollen av myndigheter och görs alltså på produkter som redan finns på marknaden. Kontroll av att produkter lever upp till direktiv och standarder innan marknadstillträde görs av tillverkare (så kallad egenkontroll), importör och distributör (→ Marknadskontrollförordningen SFS 2005:893). Det fastställs också att EU:s harmonisering innebär att medlemsländerna ska acceptera och rätta sig efter de bedömningar som görs av andra medlemsländers marknadskontroller. Standarderna som diskuteras här är frivilliga och blir bindande först när de refereras till av myndigheter (→enligt direktiv 98/34/EC). Om standarder *inte* kan följas, kanske för att tillverkaren hittar på egna sätt att tillverka leksaken som är så nya och innovativa att standarderna ligger steget efter, eller att standarden har vissa begränsningar, bör tillverkaren visa upp att denna följer leksaksdirektivet genom att ta in en bedömningsorganisation. I leksaksfallet handlar det om anmälda organ. Detta står i leksaksdirektivet (→2009/48/EG). Tillverkaren kan alltså strunta i standarden men tillverkaren kan inte strunta i direktivet.

Direktiv 98/34 om tekniska standarder och föreskrifter ger en snabb förklaring till varför den Nya metoden och det system som organiserats kring denna har inslag av standarder. Det är för att EU:s inre marknad ska fungera utan gränser för produkter som säljs mellan länder. Standarder ska, via detta direktiv, offentliggöras mellan länderna. En standard är en teknisk specifikation (→ EN 71-serien) medan en teknisk föreskrift kommer från medlemsstaterna och är bindande (även en privaträttslig specifikation så som en standard kan vara bindande om en myndighet hänvisar till den, exempelvis → KOVFS 2011:5).

Rådets beslut 768/2008/EG är ett rambeslut och gäller som ram för lagstiftning om saluföring av produkter på EU:s inre marknad. Beslutet föreslår att tekniska detaljer för hur kraven på leksakerna ska uppfyllas, ska ges i harmoniserade standarder (→se återigen 98/34/EG). Tanken är att detta rambeslut ska öka benägenheten för aktörerna på marknaden att följa standarder. Aktörerna ska, givet sin roll i leveranskedjan, ta ansvar för att leksakerna följer kraven i leksaksdirektivet (→ leksaksdirektivet 2009/2008/EG). Där står att läsa att ”*de ekonomiska aktörerna ska bära ansvaret för att all den information som de lämnar om sina*

produkter är korrekt, fullständig och i överensstämmelse med gällande gemenskapsbestämmelser” (art 1 sid 86 768/2008/EG). Beroende på vilken typ av leksak tillverkaren producerar så finns olika moduler av tillverkningskontroll att välja mellan. Modulerna är listade utifrån en skala så att Modul A är minst genomgripande, det vill säga produkten har liten risk att skada barn, och Modul H riktas mot de produkter som kräver de allra mest genomgående testerna. Precis som leksaksdirektivet föreskriver (→2009/48/EG), är det tillverkaren som har bäst koll på tillverkningsprocessen och därför riktas modulerna främst till tillverkaren, men där det anmälda organet genomför delar eller hela kontroller i modul B-H. De moduler av kontroll som erbjuds är följande (A–H).

- Modul A Intern tillverkningskontroll (→tillverkaren genomför kontroll)
- Modul B Typkontroll enligt EG typgodkännande (→tillverkaren testar och sedan anmält organ)
- Modul C Kontroll av enskilda produkter (→tillverkaren och anmält organ genomför kontroll)
- Modul D Kvalitetssäkring av produktionen genom ISO 9001 (→tillverkaren och anmält organ genomför kontroll)
- Modul E Kvalitetssäkring av produkten genom ISO 9001 (→tillverkaren och anmält organ genomför kontroll)
- Modul F Produktkontroll (→tillverkaren och anmält organ genomför kontroll)
- Modul G Kontroll av enskilda produkter (→tillverkaren och anmält organ genomför kontroll)
- Modul H Fullständig kvalitetssäkring genom ISO 9001 (→tillverkaren och till anmält organ genomför kontroll)

Förordning 765/2008/EC handlar om ackreditering och marknadskontroll, CE-märkning och anmälda organ (→på svenska nivån görs detta gällande genom förordningen SFS 2011:579). I varje EU-land ska ett ackrediteringsorgan finnas för att kunna agera sista kontrollinstans över andra organisationer som utför kontroller. Exempel på organisationer som ackrediteras är sådana som utför bedömning av överensstämmelse i enlighet med Nya metoden-direktivet (→ 85/C136/01 om den Nya metodens principer). Förordningen faller under presumptionsprincipen (→98/34/EG), det vill säga att om ett företag följer en standard som är harmoniserad så antas företaget också följa relevant produkt direktiv. Förordningen ställer alltså krav på att ackrediteringsorgan ska finnas i varje land men hur de ska fungera och bete sig fastställs i standarder (→ackrediteringsorganisationerna regleras genom ISO 17011, se nedan) samt i nationella lagar och föreskrifter som är anpassade till denna (→lagen om ackreditering och teknisk kontroll SFS 2001:791). I förordningen 765/2008 bestäms också att medlemsländerna ska inrätta nationella infrastrukturer för marknadskontroll (→ se ovan). För att systemet ska fungera är det viktigt med CE-märkning av varor. Bara tillverkaren får sätta på CE-märket (→detta regleras genom 768/2008/EG).

EN 71-standardserien är en harmoniserad uppsättning standarder vilket betyder att de gäller under presumptionsprincipen (→98/34/EG). De är kopplade så att om företag följer dessa så följer dessa per automatik leksaksdirektivet (→direktiv 2009/48/EG)

ISO 17011:2005 Allmänna krav på ackrediteringsorgan. Standarden gäller för alla ackrediteringsorgan i hela EU. Syftet med ackreditering, så som det beskrivs i standarden, är att skapa förtroende för de företag som sysslar med bedömning av överensstämmelse, exempelvis certifiering. I fallet leksaker och i övriga Nya metoden-områden kallas dessa organ för ”anmälda organ”. Anmälan sker genom ett ackrediteringsförfarande. De flesta

anmälda organ är alltså i praktiken ackrediterade certifieringsföretag. I Sverige har den svenska ackrediteringsmyndigheten Swedac fått sitt bemyndigande att ackreditera av regeringen →lagen om ackreditering och teknisk kontroll SFS 2011:791. Men det är ackrediteringsorganet självt som är ansvarigt för sina ackrediteringar, inte medlemsstatens regering (punkt 4.2.2).

ISO 17021:2011 Krav på organ som certifierar ledningssystem är en ganska allmän standard om hur trovärdighet hos certifieringsorganisationer ska uppnås. Certifieringsorganisationerna följer denna standard och blir, om de klarar kontrollen, ackrediterade av exempelvis ackrediteringsmyndigheten Swedac. Det finns med andra ord en standard för hur ackrediteringsmyndigheten ska agera, och en för hur certifieringsföretagen ska agera. Standarden reglerar främst företagets ledningssystem. Det är leksaksdirektivet som är ”basen” för vad produktionsföretagen ska leva upp till (→direktiv 2009/48/EG). De anmälda organens ansvar i förhållande till leksakerna på EU:s inre marknad, klargörs i *ISO 17021:2011*, där det meddelas att anmält organ har ansvar för beslut de tar om att godkänna en leksakstillverkarens tillverkningsprocedurer (som regleras i de olika modulerna som jag presenterade ovan → 768/2008/EG).

Svenska nivån

Hittills har kartan varit utformad utifrån vad EU föreskrivit. EU är dock beroende av den nationella nivån och därför finns även en svensk nivå för leksakers säkerhet och fördelning av ansvar, men de olika dokumenten refererar till varandra.

Lagen om leksakers säkerhet (2011:579) (→ 2009/48/EG säger samma sak). Här, i likhet med leksaksdirektivet, definieras leksaker som produkter helt eller delvis utformade för barn under 14 år att leka med. Här presenteras också de olika rollerna för olika aktörer på marknaden, samt ackrediteringens funktion (→ 765/2008/EG). Även marknadskontroll (→ Marknadskontrollförordningen SFS 2005:893) presenteras, precis som CE-märkning. Denna lag speglar alltså mycket av det jag redovisat ovan på EU-nivån. Enligt denna lag får leksaker inte släppas på marknaden om de kan skada någons hälsa, när produkten används på det sätt som den är avsedd att användas på, med hänsyn till barns beteende. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får utfärda föreskrifter för särskilda säkerhetskrav på leksaker. I Sverige görs det av Konsumentverket (→ KOVFS 2011:5), Kemikalieinspektionen (→KIFS 2011:3) eller Elsäkerhetsverket (→ELSÄK-FS 2011:1). Även detta om anmälda organ (→ lagen om ackreditering och teknisk kontroll 2011:709) tas upp, precis som marknadskontroll (här hänvisas till →765/2008/EG).

Förordning 2011:703 om leksakers säkerhet gäller de leksaker som omfattas av lagen om leksakers säkerhet (→ SFS 2011:579). Häri ges Konsumentverket, Kemikalieinspektionen och Elsäkerhetsverket rätten att föreskriva om särskilda säkerhetskrav inom sitt respektive produktområde (→Konsumentverket KOVFS 2011:5, Kemikalieinspektionen →till KIFS 2011:3 eller Elsäkerhetsverket → ELSÄK-FS 2011:1). Konsumentverket är ansvarig marknadskontrollmyndighet för att kontrollera att CE-märket används på rätt sätt, förutsatt att det inte handlar om leksakers brännbarhet eller kemiska egenskaper för då är det Kemikalieinspektionens bord, förutsatta att det inte handlar om elektriska egenskaper (förutom strålning) för då är det varken Kemikalieinspektionen eller Konsumentverkets bord utan Elsäkerhetsverkets (→KOVFS 2011:5, KIFS 2011:3 eller ELSÄK-FS 2011:1 beroende på vilka egenskaper leksaken har). Detta bestäms i → lagen om leksakers säkerhet SFS

2011:579. Konsumentverket, Kemikalieinspektionen och Elsäkerhetsverket är ansvariga marknadskontrollmyndigheter så som det föreskrivs i →765/2008/EG.

Konsumentverket KOVFS 2011:5 är Konsumentverkets föreskrift om leksakers säkerhet. Den tillämpas för att Sverige ska kunna uppfylla kraven satta i leksaksdirektivet (→ direktiv 2009/48/EG) och lagen om leksakers säkerhet (→SFS 2011:579), precis som förordningen om leksakers säkerhet (→SFS 2011:703). Det som sägs i lagen, direktivet och förordningen har samma betydelse som i denna föreskrift, vad gäller definitioner av systemets olika delar och funktioner. Här preciseras också krav på de ekonomiska aktörernas skyldigheter. I bilagorna presenteras de olika administrativa åtgärder en tillverkare måste vidta för att få släppa sin produkt på marknaden.

Kemikalieinspektionens föreskrift (KIFS 2011:3) gäller också i enlighet med lagen om leksakers säkerhet →2011:579. Kemikalieinspektionens ansvarsområde för marknadskontroll regleras i →SFS 2005:893 om marknadskontroll samt →förordning SFS 2011:703 om leksakers säkerhet. I Kemikalieinspektionens föreskrift listas de krav som leksaker måste leva upp till vad gäller dels brännbarhet (leksaker får inte vara lättantändliga), dels kemiska egenskaper (de får exempelvis inte innehålla ftalater).

Elsäkerhetsverket föreskrift (ELSÄK-FS 2011:1) gäller också leksaker, även denna med stöd från → förordningen SFS 2011:703 om leksakers säkerhet, samt lagen om leksakers säkerhet → SFS 2011:579. Utöver det som står i →KOVFS 2011:5 föreskriver Elsäkerhetsverket exempelvis att leksaker inte får drivas med en nominell spänning som överstiger 24 volt likspänning eller motsvarande växelspanning. Om leksaken har elektriska egenskaper, är denna föreskrift viktig.

SFS 2005:893 Förordning om marknadskontroll av varor: Marknadskontroll (→bygger på 765/2008/EC,) är en myndighets åtgärd för att säkerställa att en vara som gjorts tillgänglig på marknaden uppfyller gällande krav. Produkterna kontrolleras alltså inte före deras marknadstillträde, utan efter. Produkternas risker, egenskaper, effekter av tidigare marknadskontroller, förväntat användningsområde för produkten (för leksaker var det barn under 14 år) granskas. Marknadskontrollmyndigheter har också i uppgift att samordna sitt arbete sinsemellan. En marknadskontroll som granskar en produkt tillverkad av ett företag som har blivit kontrollerat av ett anmält organ, ska ta hänsyn till att företaget genom gått denna granskning av det anmälda organet (→ 765/2008/EG reglerar anmälda organ och marknadskontroll).

Swedacs föreskrifter och allmänna råd om anmälda organ STAFS 2011:5 gäller för aktörer som vill bli ett anmält organ. Det handlar oftast om certifieringsorgan som vill få en anmälan till kommissionen för att kunna certifiera företag som tillverkar leksaker enligt de olika modulerna i → 768/2008/EG. Organen väljer själva vilka moduler de ska kunna kontrollera enligt. Anmälan sker av Swedac enligt → lag 2011:791 om ackreditering och teknisk kontroll. Definitionen av tredje parts organ (alltså ett anmält organ) görs enligt → 765/2008/EG. Själva anmälan sker som ackreditering. OM organen inte bedöms enligt ackreditering ska de bedömas enligt standarden för certifieringsorgan → ISO 17021:2011.

Förordning om ackreditering och teknisk kontroll SFS 2011:811 stämmer, vad gäller definitioner och uttryck, överens med →lagen om ackreditering och teknisk kontroll SFS 2011:791. Denna förordning ger Swedac rätten att utfärda föreskrifter om ackreditering (se exempel ovan).

Lag om ackreditering och teknisk kontroll SFS 2011:791 kompletterar → förordningen 765/2008/EG om krav på marknadskontroll och CE-märkning av produkter som släpps på EU:s inre marknad. Definitioner i denna lag är hämtade från ovan nämnda förordning. Swedac ansvarar enligt denna lag för ackreditering i Sverige, en rätt som i sin tur härleds från → 765/2008/EG. Vad gäller CE-märkning härleder lagen ända tillbaka till rättsakten om Nya metoden från 1985 (→ 85/C136/01 Council resolution on a new approach). Denna lag slår fast att det INTE är tillåtet att CE-märka produkter som *inte* regleras av en rättsakt. Det innebär att CE-märkning är otillåten om produktens egenskaper endast regleras av en standard!

Ovan presenterades systemet bakom CE-märket i form av hur ansvar rent administrativt är uppdelat. CE-märkningen leddes genom EU-regleringar till nationella myndighetsföreskrifter och så tillbaka till EU igen. Ovanstående dokument skapar tillsammans systemets själva arkitektur. Som synes hänvisar dokumenten till varandra eller till andra dokument, ibland på ett cirkulärt sätt. Tillsammans skapar de en slags administrativ karta över systemet. Därtill kommer ett antal olika aktörer som organiserats fram till att ha specifika ansvarsroller när det kommer till CE-märkta leksaker.

De olika rollerna

I detta system, och i dessa regleringar, finns också ett antal olika rollfunktioner presenterade. De olika aktörerna i systemet får olika roller och de olika rollerna har olika ansvar tillskrivet sig. De fysiska aktörerna kan vara fler till antalet än det finns roller. Exempelvis finns handelshus och grossister, som inte definieras enligt ovan presenterade dokument. Det kan också finnas en aktör som har flera roller (ett företag som både tillverkar och distribuerar). Det finns ekonomiska aktörer (tillverkare, importörer och distributörer) och så finns det aktörer med kontrollerande syfte (ackrediteringsmyndigheter, anmälda organ eller marknadskontrollmyndigheterna). Jag kommer nedan presentera roll för roll och vilket ansvar som tillskrivs dem.

Alla ekonomiska aktörer ska, för det första, kunna identifiera alla som levererat en leksak till dem, och alla som de levererat leksaker till. För det andra ska alla ekonomiska aktörer som ingår i leveranskedjan ta ansvar för att leksakerna som sätts på marknaden uppfyller ställda krav (→ leksaksdirektivet 2009/48/EG).

Tillverkare

Enligt EU:s definition är ”varje fysisk eller juridisk person som tillverkar en leksak eller som låter konstruera eller tillverka en leksak och saluför denna leksak, i eget namn eller under eget varumärke” att betrakta som en tillverkare (→ 2009/48/EG s 6 art 3, SFS 2011:579). Tillverkaren ska se till att leksakerna har konstruerats och tillverkats enligt ställda krav. De ska skriva teknisk dokumentation, göra eller låta göra en bedömning av överensstämmelse av att leksaken producerats enligt reglerna och att leksaken lever upp till krav i direktivet (→ 768/2008/EG och 2009/48/EG art 19), upprätta en EG-försäkran om överensstämmelse samt CE-märka leksaken (→ detta presenteras i 765/2008/EG och i 768/2008/EG). Tillverkaren ska se till att det finns rutiner som säkerställer att serietillverkningen av leksaken fortsätter att stämma med kraven. Tillverkare ska också märka leksaken med partinummer eller serienummer eller liknande. Namn och kontaktadress ska anges på leksaken så att konsumenten eller någon annan i leverantörskedjan kan söka upp tillverkaren vid behov. Det är viktigt med spårbarhet för att ansvariggörande ska kunna praktiseras. Tillverkaren ska också göra slumpvis provning av sina produkter. När en EG-försäkran om överensstämmelse

(med kraven i direktivet) är upprättad, fäster tillverkaren CE-märket på leksaken, och då blir tillverkaren ansvarig för att leksaken överensstämmer med kraven. Eftersom vissa uppgifter bara kan utföras av tillverkaren är det viktigt att göra tydlig åtskillnad mellan tillverkaren och aktörer längre fram i distributionskedjan. I leksaksdirektivet motiveras det ansvar som tillskrivs tillverkaren på följande sätt.

”Tillverkaren, som besitter detaljkunskap om konstruktions- och tillverkningsprocessen är den som bäst kan genomföra hela förfarandet för bedömning av överensstämmelse av leksaker. Därför bör även i fortsättningen endast tillverkaren vara skyldig att göra en bedömning av överensstämmelse” (motiv nummer 13 2009/48/EG)(→ 768/2008/EG).

Importör

Varje fysisk eller juridisk person ”som är etablerad inom gemenskapen och släpper ut en leksak från ett tredjeland på gemenskapsmarknaden” är en importör enligt EU:s definition (→2009/48/EG s 6 art 5, se också 2011:579). Importörer är ansvariga för att kontrollera att tillverkaren har fullföljt sina plikter. Det innebär att kontrollera att leksaken har en teknisk dokumentation, att produkten är märkt med CE, samt följer övriga krav som listas för tillverkaren i direktivet och som gör att marknadskontrollmyndigheterna kan kontrollera korrekt CE-märkning och dokumentation (→se beskrivning av Marknadskontrollmyndigheter eller 765/2008/EG). En importör ska ange namn och kontaktadress på leksaken, så att konsumenter eller andra intressenter kan nå även importören. Om importören har lager eller transporterar leksakerna måste denna se till att leksakerna inte skadas eller förändras under transporten eller på lagret, då riskerar de nämligen att bli inkompatibla med direktivet. Importören ska också göra slumpvisa prover på saluförda produkter om man finner det nödvändigt. Importören får endast släppa ut sådana leksaker på marknaden som följer lagstiftningen (→ se 2009/48/EG, SFS 2011:579). Importören är den som för leksakerna över den inre marknadens gränser.

Distributör

Enligt EU är ”varje fysisk eller juridisk person som i leveranskedjan, utöver tillverkaren eller importören som tillhandahåller en leksak på marknaden” att betrakta som en distributör (→2009/48/EG s 6 art 6, SFS 2011:579). Distributörer ska dels ”iaktta vederbörlig omsorg” för att se till att leksaken uppfyller kraven, dels se till att hanteringen av leksaken – fram till försäljning – inte inverkar negativt på den eller förändrar den, för då riskerar den att sluta överensstämma med direktivet. Distributören ska kontrollera att produkten är märkt på rätt sätt (→regleras i 768/2008/EG), det vill säga med ett CE, alternativt att den inte märkt med CE om den inte ska vara det. Distributören ska se till att leksaken kommer med rätt dokumentation och att tillverkaren och importören har uppfyllt sina plikter. Distributören är oftast den som säljer till kund, och har ansvar för att kontrollera att CE-märket sitter på och att aktörer med rollerna före distributören i ledet (tillverkare och importör) har gjort vad de ska.

Importör och distributör blir tillverkare när de ändrar på leksaken så att överensstämmelsen med kraven i direktivet kan påverkas eller när de väljer att ge ut leksaken i eget namn. Då tar de över tillverkarens ansvar: ”Alla ekonomiska aktörer som släpper ut en leksak på marknaden i eget namn eller under eget varumärke eller ändrar en leksak på ett sådant sätt att det kan påverka överensstämmelsen med de grundläggande kraven, bör anses vara tillverkare och bör därför överta tillverkarens skyldigheter” → leksaksdirektivet 2009/48/EG, punkt 15 och SFS 2011:579. Alltså, gör importören eller distributören om en leksak efter eget tycke och smak blir de ansvariga för all den administration som tillverkaren har. Det betyder inte att de faktiskt tillverkat leksaken, bara att de får rollen som tillverkare i ansvarsammanhang.

Sammanfattningsvis kan sägas om CE-märkning av leksaker, att symbolen måste sättas på alla leksaker innan de släpps på marknaden. CE-märket ska vara outplånligt. För tillverkare måste nedanstående steg tas för att få släppa leksaken på EU:s inre marknad. Importör eller distributör ska kontrollera att tillverkaren genomfört dessa steg:

- 1) En ”bedömning av överensstämmelse”, det vill säga kontrollera så att leksaken lever upp till kraven satta i direktivet. Detta görs genom att använda standarder eller så gör tillverkaren bedömningen utan guidning av standarder. Själva bedömningen ska göras av tillverkare eller anmält organ (om tillverkaren av olika anledningar inte kan göra bedömningen själv, eller om tillverkaren valt att inte följa standarden). Att så ska göras står i lagen om leksakers säkerhet.
- 2) En säkerhetsbedömning som stämmer av leksaken mot relevant standard för att se om den har några eventuella risker.
- 3) En intern tillverkningskontroll efter förfarandet som är listat som modul A (i beslut 768/2008/EG och via lagen 2011:579 om leksakers säkerhet) om tillverkaren följer harmoniserad standard (EN 71-serien) eller, i de fall där tillverkaren inte kan följa en standard, efter modul B (en EG-typkontroll utförd av anmält organ enligt ovannämnda beslut 768/2008/EG) eller modul C (en kontroll av enskilda produkter enligt ovannämnda beslut 768/2008/EG grundat i 85/C136/01 – Ny metoden-direktivet). Skillnaden mellan modul B och C ligger i att modul riktas mot designen av en produkt och modul C mot produktionen av produkten. Beroende på leksakens riskbedömning kan också de andra modulerna (D-H) bli aktuella (se beskrivning ovan).
- 4) En teknisk dokumentation (skriva ner alla relevanta uppgifter som gjorts för att säkerställa att leksaken uppfyller kraven).
- 5) Se till att leksaken har rätt varningar på sig om så föreskrivs i lagen om leksakers säkerhet SFS 2011:579 eller leksaksdirektivet 2009/48/EG.

De tre rollerna tillverkare/importör/distributör är de tre roller som EU på olika sätt tillskriver ansvar för leksaker. Men utöver dessa aktörer som all tre på något sätt har med den faktiska leksaken att göra, finns fler roller som fyller en funktion för hur ansvar fördelas i systemet, om än mer indirekt.

Anmält organ

Ett anmält organ är det företag som arbetar med ”bedömning av överensstämmelse”, det vill säga kontrollerar att ett annat företag tillverkar någonting enligt direktiv eller standard. Anmälda organ är en juridisk person. Anmälan görs som ackreditering (→se 765/2008/EC, lagen 2011:579, lagen 2011:791) så i praktiken är anmälda organ ett ackrediterat certifieringsföretag. Anmälda organ bedömer om leksakstillverkarens leksaker överensstämmer med leksaksdirektivet (→ se leksaksdirektivet 2009/48/EG). De ska vara i tredjepartsställning och oberoende av den leksakstillverkare eller leksak som bedöms. Anställda inom ett anmält organ får inte delta i någon verksamhet som kan äventyra företagets opartiskhet – de får till exempel inte arbeta som konsulter. De som är verksamma inom ett certifieringsföretag måste ha rutiner som gör att de inte blandar ihop arbetet som anmält organ med annan certifieringsverksamhet. Eftersom anmälda organ i olika länder inte hållit samma nivå (man har bedömt produktföretagens produktionsprocesser olika kritiskt) är det viktigt att kraven för hur de anmälda organen ska arbeta blir obligatoriska (→se 768/2008/EG och även 765/2008/EG). Om anställda vid ett anmält organ medverkar vid en produktkontroll hos en leksakstillverkare ska det anmälda organets identifikationsnummer (som fås vid anmälan till kommissionen vilket görs av → Ackrediteringsmyndighet) sitta med på tillverkarens produkt. Anmälda organ i Sverige regleras av → STAFS 20011:5. Det anmälda organet ska få ett

identifikationsnummer. Det ska kunna lämna information om alla EG-typintyg som det utfärdat, inklusive provningsrapporter och tekniska dokumentationer, till marknadskontrollmyndigheter om de begär det.

Marknadskontrollmyndighet

Svenska marknadskontrollmyndigheter listas i → SFS 2005:893 Förordning om marknadskontroll av varor. I EU:s reglemente talas det om den ”myndighet i varje medlemsstat som ansvarar för att genomföra marknadskontroll på sitt territorium” (→765/2008/EG artikel 2 punkt 18). I Sverige finns det 15 marknadskontrollmyndigheter (16 om vi räknar med tullen).

Arbetsmiljöverket
Boverket
Elsäkerhetsverket
Energimyndigheten
Kemikalieinspektionen
Konsumentverket
Läkemedelsverket
Naturvårdsverket
Post- och telestyrelsen
Myndigheten för radio- och tv
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Socialstyrelsen
Skatteverket
Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac)
Transportstyrelsen

Marknadskontrollmyndigheter, som sitter med i marknadskontrollrådet, är ansvariga för att kontrollera så att tillverkaren har CE-märkt sin leksak – men de är inte ansvariga för leksaken! (→det är tillverkaren). CE-märket står i blickfånget vid marknadskontroller. En första indikator på att en produkt inte stämmer överens med kraven i direktivet är nämligen att den inte har CE-märket på sig (eller att produkten är CE-märkt fast den inte ska vara det). Verksamma marknadskontrollmyndigheter som hittar leksaker som inte stämmer överens med kraven i direktivet ska göra en registrering av detta i informationssystemet RAPEX, där alla andra marknadskontrollorganisationer i EU listar produkter som inte stämmer med direktiv. Marknadskontrollmyndigheter regleras som alla andra statliga myndigheter av instruktion och regleringsbrev.

Ackrediteringsmyndighet/anmälande myndighet

Ackrediteringsmyndigheten är utsedd av medlemsstaten, men regleras främst genom → 765/2008 och ISO 17011. Ackrediteringsmyndigheten kontrollerar anmälda organ (att de är kompetenta) att kontrollera leksakstillverkare enligt leksaksdirektivet (→se 2009/49/EG, och EN 71-serien). Ackrediteringsorganet ska vara offentlig myndighet eller ha samma status som offentlig myndighet. De får inte konkurrera med andra ackrediteringsorgan. De ska vara en juridisk person. De får inte vara vinstdrivande. Allt detta för att markera att de är på toppen av kvalitetskontrollkedjorna (vilket meddelas i→ 765/2008/EG). De får inte ha intressekonflikt med de organ som de anmäler (certifieringsföretag). De ska vara objektiva och opartiska.

Nu har jag presenterat systemet bakom CE-märkta leksaker. Jag har summerat de dokument som är föreskrivande antingen direkt för vilka skyldigheter olika aktörer har för leksaker, eller

för de aktörer som är kopplade till CE-märket mer indirekt genom den Nya metoden. Varje gång referens till en annan aktör eller ett annat dokument har gjorts så har detta markerats med en liten →. Med pilen har jag velat visa att ansvaret kan flyttas från en instans till en annan. Som helhet skapar alla dessa pilar ett mobilt ansvar för CE-märkta leksaker.

Vem är ansvarig för CE-märket?

Rapportens frågeställningar löd: *Hur fördelas ansvar bland de aktörer som finns på marknaden: exempelvis mellan tillverkare och återförsäljare? Vem är ansvarig för produkterna på marknaden? Och hur motiveras denna form av ansvarsfördelning?* Så – vem är ansvarig för CE-märkta leksaker? Det finns förordningar, direktiv, lagar och standarder som är kopplade till varandra på ett nästan cirkulärt sätt. Till detta finns ett antal roller som förändras beroende på vissa handlingar: om man exempelvis byter namn på en produkt går man från en roll till en annan. På samma sätt tillskrivs ett visst ansvar den aktör som för in en vara över gränsen från tredje land till EU. Då får man per automatik en viss roll. Det verkar också finnas en problematik i att veta vilken roll man har, något som hänger ihop med problematiken i att veta vad man faktiskt tillverkar, importerar eller distribuerar. Även detta får effekt på ansvaret: ska produkten vara CE-märkt eller inte? Det går att göra fel åt båda håll – både genom att CE-märka eller att inte CE-märka. De oklara förhållandena kring hur man ska definiera produkten skapar också osäkerhet kring vilken marknadskontrollmyndighet som är ansvarig. Sammantaget flyter gränserna på en rad områden: det är oklart vilken roll som ska vara ansvarig i leveranskedjan, vilken myndighet som ska vara ansvarig för marknadskontrollen samt vilken typ av produkt som faktiskt har tillverkats/importerats/distribuerats, vilket i sin tur försvårar vetskapen om vilka roller som ska ha ansvar.

Svaret på frågan ”Vem är ansvarig för produkter på marknaden?” är att det inte finns någon ”vem”, det finns flera vem och ansvaret är satt i ständig rörelse. Ansvar är fördelat mellan aktörerna i leveranskedjan, men rollerna förändras i och med vissa handlingar, så som förändrandet av produktens utseende, eller öppnandet av en förpackning. Samtidigt visar denna komplexa och cirkulära organisering en stark förhoppning om att det *går* att organisera ansvar. Vi ser alltså exempel på ett prospektivt ansvar: genom reglering och arbetsfördelning är det tänkt att detta ska fungera som ett system med klara roller.

Och så var det detta med Kina...

Det tycks alltså finnas en rigorös organisering för att fördela ansvar för leksaker inom EU. Men mellan 85 och 90 procent av alla leksaker tillverkas i Kina. I Kina gäller inte europeiska förordningar och direktiv och inte heller nationella lagar och föreskrifter. Hur löser man detta? Leksakerna som släpps på EU:s inre marknad – var än de är tillverkade – måste ju vara säkra och uppfylla kraven.

I en intervju med en representant från den svenska branschorganisationen Leksaksbranschen diskuterade vi det faktum att det knappt finns några leksakstillverkare i Sverige längre, nästan alla leksaker tillverkas i Kina. Det gör att de allra flesta europeiska handlare blir importörer, om inte företaget sätter sitt eget namn på leksaken (då blir de tillverkare i juridisk, om än inte i fysisk, mening). Att så mycket tillverkas i Kina kan vara en av anledningarna till att importörer och distributörer har fått mer specifika roller vad gäller ansvarsfördelning. Önskan är att någon aktör inom EU måste kunna ställas till svars. På internationell nivå finns

leksakerindustrins branschförening the International Council of Toy Industries (ICTI), som är den globala motsvarigheten till Leksaksbranschen i Sverige. Leksaksbranschen är medlem i ICTI, medan företag som Brio och Lego är med i Leksaksbranschen. ICTI har tagit fram ett certifieringsprogram för fabriker i Kina: ICTI Care. Detta mot bakgrund av dåliga arbetsförhållanden i många fabriker. Svenska företag som vill beställa leksaker från Kina har därför att lita på ICTI Care process. För att vara på säkra sidan väljer dock många företag att ändå ha en representant på plats i Kina, och att skicka leksakerna till testlabb (intervju med Leksaksbranschen oktober 2013).

Att så mycket tillverkas i Kina har alltså en effekt på ansvarsfördelningen och rollerna som skapas i EU ("tillverkare", "importör" och "distributör"). I en intervju med en anställd som arbetar med marknadskontroll på Konsumentverket framgick det att deras marknadskontroll bara kan riktas mot den aktör som finns i Sverige, vanligtvis distributörer eller importörer.

"Om vi säger att vi har en liten leksaksbutik här i Karlstad som säljer någonting och så finns det en importör över det som säljer till många andra leksaksaffärer, så riktar vi våra krav och åtgärder till den som faktiskt är importör. Men alla har ju ett ansvar, det finns ju ansvar i alla led. Men det är ju en väldigt tung uppgift för oss om vi skulle gå runt till varje butik utan då talar vi snarare om för importörerna att ni får återkalla de här från era distributörer som ni har kört ut till och så är det deras ansvar att återkalla. Vi kan däremot inte rikta några åtgärder mot, om importören till EU finns i ett annat land eller om tillverkaren finns i ett annat land. Utan vi kan bara rikta våra åtgärder mot det som finns i Sverige" (intervju Konsumentverket november 2013).

I en intervju med en representant från Lego betonades också problemen med att man i EU inte kan nå tillverkaren i Kina.

"Alltså våra myndigheter går på distributören och distributören går på importören, och kan då importören då inte få fram den här informationen från sin tillverkare, så är det ju importören som får problem och eventuellt distributören" ... "Konsumentverket kan ju inte vända sig till en rysk eller kinesisk firma och be dom att ställa sig in under svensk domstol så det är lite speciellt, förr talade man ofta om tillverkaren eller dennes representant i EU, och förutsatte då att den ena eller den andra fanns, alltså du måste kunna hitta nån inom EU som du kan bråka med, du kan inte bråka med tillverkaren om dom är utanför EU. Så det är på det sättet man har löst det, och därför har ju importören ett väldigt stort ansvar" (intervju Lego december 2012)

Marknadskontrollmyndigheterna kan bara ställa sådana aktörer som finns i Sverige till svars. Om man som marknadskontrollaktör upptäcker fel eller brister i en produkt ska detta rapporteras in i informationssystemet RAPEX. För att rapportera in en produkt här krävs att den säljs i fler länder än Sverige. Att en produkt listas får konsekvenser: i en intervju kom det fram att Konsumentverket blev uppringd av en svensk importör som i sin tur blev "hårt åtgången" av kinesiska myndigheter och företag på grund av Konsumentverkets anmälan av en leksak till RAPEX.

Att tillverkaren nästan alltid finns i Kina kan alltså vara en förklaring till att både importör och distributör har tillskrivits ansvar på ett mer uttryckligt sätt. Någon måste finnas att ställa till svars i Sverige, även om man kanske inte är ansvarig för tillverkningen. Det betyder att "stå till svars" inte alltid stämmer helt överens med det formella ansvars position är förknippad med, vilket intervjuцитaten illustrerar. Distributörer som har "minst" ansvar, kan eventuellt stå till svars för sådant som egentligen ligger utanför deras ansvarsområde. Importören ska ju som bekant kontrollera att tillverkaren (som vanligtvis då finns i Kina) har utfört all dokumentation och kontroll samt CE-märkning. Annars ställs importören till svars. Denna kontroll av föregående aktör i kedjan gäller även relationen distributör – importör. Det

hela rörs till än mer då en leksak kan bestå av flera olika delar, tillverkade i flera olika fabriker, på flera olika platser i flera olika länder...

Gråzoner

Under seminariet i december 2012 för säkra leksaker och CE-märkning, ägnades en av dagarna huvudsakligen åt att diskutera så kallade ”gråzonsprodukter”, det vill säga produkter ”vilka kan vara svåra att avgöra om de ska klassificeras som leksaker eller inte” (Konsumentverket dnr 2012/595 s 2). I praktiken kan det vara svårt att avgöra om det man säljer är en leksak eller inte. Definitionen i direktivet lyder ”en produkt som utformats eller är avsedd för barn under 14 år, oavsett om det är produktens enda syfte eller inte”. En produkt kan alltså klassificeras som en leksak utan att vara tillverkad i det syftet, det är det så kallade lekvärdet som avgör. Exempel som ges i de studerade dokumenten är nyckelringar med en nalle. För att underlätta för tillverkare, importör eller distributör har EU-kommissionen tagit fram vägledningar och guider som hjälper till att specificera hur man ska tolka sin produkt.

Gråzonerna handlar således om att definiera vad man har för typ av produkt. Vad man kommer fram till får konsekvenser: bedömer du att du tillverkar/importerar eller distribuerar en leksak måste du se till att den är CE-märkt. Om du kommer fram till att det *inte* är en leksak ska du se till att den INTE är CE-märkt.

”Dessutom är det som konsument svårt att förstå, vi har ju produkter som är väldigt nära leksaker, barnavårdsartiklar till exempel, nappar och sånt, dom är ju inte CE-märkta, hur ska en konsument förstå om du går in ett sånt här Barnens hus där det finns blandat leksaker och en ryggsäck som inte är en leksak, nappar, vissa saker får inte vara CE-märkta, det är olagligt att CE-märka, dom andra ska vara det, så blir det ju, det blir svårt för konsumenten att förstå” (intervju Lego december 2012).

En produkt kan också beröras av flera direktiv och därmed flera standarder. Gråzoner kan dessutom gälla huruvida produkten ska vara CE-märkt och vilken myndighet som har marknadskontrollansvar. I intervjun med Konsumentverket lät diskussionen så här.

”Vilken myndighet som har ansvar för vad, för det blir ju alltid, det är inte bara svårt när det gäller gråzon av varor utan det är ju en väldig gråzon om vilken myndighet – om vem som ska ta vad. Till exempel cykelkärror som man sätter på cyklar, det är ett ledfordon och den går till Transportstyrelsen. Men cykelkärnan samtidigt kan användas som en barnvagn, vilket förekommer att det finns sådana produkter, vem har då tillsynsansvaret? Konsumentverket har tillsyn över barnvagnar så det blir, sådana diskussioner är det ganska ofta” (Intervju Konsumentverket november 2013).

Denna rapport har diskuterat och försökt kartlägga fördelningen av ansvar för leksaker. Att avsluta med en diskussion om gråzoner rymmer viss symbolik då hela organiseringen tycks karaktäriseras av gråzoner. Det finns flera roller med överlappande ansvar: för tillverkare, importör och distributör samt för de olika marknadskontrollmyndigheterna (Kemikalieinspektionen, Konsumentverket och Elsäkerhetsverket). Dessutom finns det ansvarsroller som är en mindre direkt kopplade till själva leksaken men som ändå har en viktig funktion i systemet, exempelvis rollerna som tillskrivs ackrediteringsmyndigheterna och de anmälda organen. Återgår vi till idén jag presenterade i början om att ansvar allokeras genom beslut (den som fattat ett beslut blir ansvarig för konsekvenserna) blir ansvar än svårare att lokalisera i modellen jag presenterat i denna rapport. Varje föreskrift, varje standard, varje aktör eller roll – kort sagt varje utsatt pil (→) i brödtexten ovan som hänvisar

till ett nytt dokument eller en ny aktör – utgör ett inslag i systemet som ett beslut kan härledas till ("vi gjorde bara som standarden/myndigheten/det anmälda organet sa"). Ju fler sådana beslutspremissar, det vill säga ju mer komplext system, desto mer upplöst blir ansvaret. Idag finns fler regler och aktörer att skylla beslut och därmed ansvar på.

Fortsatta frågor och avslutande tankar

En poäng som denna rapport lyfter fram är att det inte är relevant att prata om "vem" som är ansvarig, då det inte finns en singulär aktör som kan vara ansvarig i detta system. Snarare förflyttas och omlokaliseras ansvar hela tiden beroende på vad som görs med leksaken (om man byter namn blir man ansvarig på ett annat sätt än om man bara distribuerar en produkt osv) och vilka gränser den överträder. För det första vore det intressant att studera, hur gråzonerna jag presenterat ovan, hanteras i praktiken. Hur vanligt förekommande är gråzonssituationer? Vad händer om man feltolkar sin roll? Kan man skylla på standarder, på vägledningar, på andra regleringar? Och vad händer om frågor om produkters säkerhet hamnar mellan myndigheters stolar, eller mellan olika aktörer i leveranskedjorna?

För det andra vore det i framtiden också intressant att studera ansvarsfördelning i relation till legitimitet och skandaler. Den komplexitet jag illustrerat visar upp en stark tro på prospektivt ansvar, att man kan organisera fram olika roller som är tänkta att – i framtiden – ta ansvar för händelser. Men vi vet inte så mycket om vad dessa roller betyder om det inträffar något som förändrar villkoren för de inblandade. Om en skandal inträffar, vad händer då med ansvarsfördelningen? En idé för fortsatta studier är att följa skandaler och se hur ansvar fördelas och varför det fördelas just så. Vi vet att ansvarighet är nära kopplat till legitimitet (Brunsson, 1990) och att kopplingen sker genom beslut. Man vill vara ansvarig då ansvaret skänker legitimitet. Då framställer man sig som en – ansvarstagande – beslutsfattare. I vissa fall är det tvärtom, i alla fall finns idén om att det skulle fungera så. Hur ser det ut i praktiken, när vill man vara ansvarig och när undviker man ansvar? När ger ansvar legitimitet?

Detta är nära kopplat till den tredje fortsatta frågeställningen som vore intressant att studera vidare, nämligen den fråga om ansvar och agerande som Czarniawska (2011) tar upp: att den som är ansvarig på pappret nödvändigtvis inte är den som agerar i tider av kris eller olyckor. Kort sagt, när ställs det prospektiva ansvaret i kontrast till det retrospektiva? När gör den som är föreskriven ett prospektivt ansvar vad den är satt att göra och är detta korrelerat med den som avkrävs ansvar i efterhand, retrospektivt? Kan de krocka med varandra? Vem som faktiskt agerar när något går fel vore intressant att ställa i relation till det system av roller och mobila ansvarsfördelning som denna rapport presenterar.

Referenser

Leksaksdirektivet 2009/48/EG

Nya metoden direktivet EGT C 136 4.6.1985

Direktiv 98/34/EG om informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter

Rådets beslut 768/2008/EG om en gemensam ram för saluföring av produkter och upphävande av rådets beslut 93/465/EEG

Förordning 765/2008/EG om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning EEG nr 339/93

SFS 2011:579 Lagen om leksakers säkerhet

Förordning 2011:703 om leksakers säkerhet

Konsumentverkets författningssamling KOVFS 2011:5

Kemikalieinspektionens författningssamling KIFS 2011:3

Elsäkerhetsverkets författningssamling ELSÄK-FS 2011:1

SFS 2005:893 om marknadskontroll

STAFS 2011:5 Swedacs råd om anmälda organ

Konsumentverket dnr 2012/595 Information om marknadskontroll av leksaker under våren 2013

Swedacs råd om anmälda organ 2011:5

HUI research rapport – ”En studie om konsumenters och handlares kännedom om CE-märket”. 2012.

ISO 17011:2005 Bedömning av överensstämmelse – Allmänna krav på ackrediteringsorgan som ackrediterar organ för bedömning av överensstämmelse

ISO 17021:2011 Bedömning av överensstämmelse – Krav på organ som reviderar och certifierar ledningssystem

Webb:

Konsumentverket.se

Swedac.se

Marknadskontroll.se

Leksaksbranschen.se

ITCI.org

Broschyrer från utbildning

Observation: 3 dagars seminarium, Stockholm december 2012 på temat Säkra leksaker.

Intervjuer:

Brio: Göran Kullberg (19 december 2012)

Lego: Christian Wetterberg (7 december 2012)

Leksaksbranschen: Jennifer Rydén Englund (16 oktober 2013)

Konsumentverket: Maria Lindstedt (7 november 2013)

Konsumentverket Per-Olov Sjöo (9 november 2012)

Litteratur:

Ahrne Göran och Brunsson Nils (2011). Organization outside organizations: the significance of partial organization. *Organization*, 18(1) pp 83-104.

Bartley, Tim (2011) "Certification as a mode of social regulation" i David Levi-Faur (red), *Handbook of the Politics of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.

Bernstein Steven och Cashore Benjamin (2007) "Can non-state global governance be legitimate? An analytical framework" *Regulation and Governance* (1) 4 pp 347-371

Bexell, Magdalena (2005). *Exploring responsibility. Public and private in human rights protection*. Akademisk avhandling, Lunds universitet.

Boli, John (1999) "Conclusion: World authority structures and legitimations" i Boli, John och Thomas, George (red), *Constructing World Culture – International nongovernmental organizations since 1875*. Stanford, USA: Stanford University Press.

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

Brunsson Nils och Jacobsson Bengt (2000). *A world of standards*. Oxford: Oxford University Press.

Czarniawska, Barbara. (2011). "Performativity in place of responsibility?" *Journal of Organizational Change Management*. Vol 24 no 6 2011 pp. 823-829.

Garsten Christina och Boström Magnus (2008) *Organizing Transnational Accountability*. Cheltenham: Edward Elgar.

Djelic Marie-Laure och Sahlin-Andersson Kerstin (2006) (red) *Transnational Governance. Institutional dynamics of regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fayol, Henri (1916) *Industriell och allmän administration*. Översättning 2008 av Karin Holmblad Brunsson. Stockholm: Santérus förlag.

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

Gustafsson, Ingrid, och Tamm Hallström, Kristina (2013) "The Certification Paradox: Monitoring as a Solution and a Problem". I Marta Reuter, Filip Wijkström & Bengt Kristensson Ugglå (red) *Trust and Organizations. Confidence Across Borders*. New York: Palgrave.

Haug, Christoph. (2013). Organizing spaces: Meeting arenas as a social movement infrastructure between organization, network, and institution. *Organization Studies*, 34(5–6), 705–732.

Jacobsson, Bengt (2000) "Standardization and expert knowledge" i Nils Brunsson och Bengt Jacobsson (red) *A world of standards*. Oxford: Oxford University Press.

Marx, Alex (2011) "Global governance and the certification revolution: Types, trends and challenges" i David Levi-Faur (red), *Handbook of the Politics of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.

Mörth, Ulrika (2004) *Soft law in Governance and regulation. An interdisciplinary analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.