Konsument verket • KO



Rapport 2018:14

Kunskapsöversikter inom det konsumentpolitiska området

2018:14 Kunskapsöversikter inom det konsumentpolitiska området, Dnr: 2018/956
Konsumentverket 2018

Ansvarig handläggare och redaktör: Agne Sandberg

Förord

Konsumentverkets vetenskapliga råd bildades 2003. I rådet har högt kvalificerade forskare från olika lärosäten och olika vetenskapliga discipliner medverkat. Sedan starten har de alla på ett konstruktivt sätt bidragit till myndighetens kunskapsutveckling inom det breda konsumentpolitiska området. Detta har bland annat skett genom kollektiva insatser i samband med regelbundna sammanträden och genom årliga öppna höstseminarier i rådets regi. Frågor av strategisk betydelse har också dryftats vilket har stärkt Konsumentverket som myndighet.

Rådsledamöterna har även bidragit individuellt på olika sätt. Denna antologi är ett uttryck för detta. Uppdraget till ledamöterna har varit att utifrån sin egen disciplinära hemvist och det egna kompetens- och intresseområdet ge en översiktlig bild av aktuella forskningsfrågor med relevans för det konsumentpolitiska området.

Konsumentverkets vetenskapliga råd har under 2016 - 2017 nio ledamöter. I denna antologi är det Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Helena Sandberg och Torbjörn Hjort som bidrar. Skribenterna ansvarar själva för de slutsatser som dras. De publicerade bidragen utgör tillsammans värdefulla och aktuella pusselbitar i Konsumentverkets ständigt pågående kunskapsbyggande verksamhet. Övriga rådsledamöter har lämnat bidrag till två tidigare publicerade antologier (Rapport 2017:1 och Rapport 2018:3).

Karlstad, hösten 2018,

Peter Vikström
Chef för Konsumentverkets analysenhet och ordförande i vetenskapliga rådet.

Innehåll

1 Effektivt genomdrivande av konsumenträtten ur ett EU-perspektiv....5
1.1 EU:s gradvisa inträde på *enforcement*-området....7
1.2 Valet mellan privaträttsliga och offentligrättsliga mekanismer för tillämpning av konsumenträtten....13
1.3 Valet mellan privaträttsliga och offentligrättsliga vägar för tillämpning av konsumenträtt inom EU....18
1.4 Balansen mellan decentraliserad och centraliserad rättstillämpning av EU:s konsumenträtt....23
1.5 Avslutande reflektioner....28
1.6 Referenser....29
2 Unga konsumenter och reklam i det nya medielandskapet....34
2.1 Många stora förändringar och utmaningar med digitaliseringen....34
2.2 Stigande intresse för barn i forskningen....36
2.3 Barn som mediekonsumenter....39
2.4 Reklam på nätet – risk eller resurs....45
2.5 Referenser....51
3 Ekonomisk knapphet i konsumtionssamhället....56
3.1 Att föra samman två forskningsområden....56
3.2 Synen på de fattigas konsumtion - en tillbakablick....58
3.3 Fattigdom – ett besvärligt begrepp....59
3.4 Det är dyrt att vara fattig....62
3.5 Strategier och förhållningssätt....63
3.6 Avslutande diskussion....65
3.7 Referenser....66

1 Effektivt genomdrivande av konsumenträtten ur ett EU-perspektiv

Antonina Bakardjieva Engelbrekt, professor i juridik vid juridiska institutionen, Stockholms universitet. Ledamot i Konsumentverkets vetenskapliga råd sedan 2014.

Betydelsen av effektiv rättstillämpning (*enforcement*) är sedan länge erkänd inom alla rättsområden. Redan de gamla romarna stiftade ordspråket: *ubi jus ibi remedium* (där det finns rätt[ighet] finns ett rättsmedel). Eller annorlunda uttryckt: en rättighet är föga värd om den inte understöds av verkningsfulla rättsmedel. Att effektivt genomdrivande av konsumenters rättigheter ställer särskilda utmaningar fick också uppmärksamhet redan vid moderna konsumenträttens framväxt under 1960-talet. Man kan till och med säga att svårigheterna att finna verkningsfulla vägar för att säkerställa konsumenters rättigheter var ett grundläggande skäl till att konsumenträtten etablerades som eget rättsområde. Trots att de traditionella civilrättsreglerna inom kontrakträtt och skadeståndsrätt i princip gällde i konsumentförhållanden var det ytterst sällan som konsumenter hade tillräckliga incitament och ekonomiska medel för att tillvarata sina rättigheter. Strävan att utjämna denna obalans mellan konsumenter och näringsidkare gav på nationell nivå upphov till en hel palett av processuella innovationer, såsom grupptalan (*class action*), organisationstalan, förbudstalan, samt till grundandet av nya institutioner såsom konsumentmyndigheter, ombudsmän, reklamationsnämnd, med mera.

På europeisk nivå har arbetet avseende konsumenträttens tillämpning präglats av en något paradoxal dynamik. Medan frågan om konsumenternas möjligheter att säkerställa sina rättigheter redan på ett tidigt stadium intog en central plats i den europeiska konsumentpolitiska debatten under devisen ”tillgång till rättvisa” (*access to justice*), vidtogs knappt några konkreta åtgärder på gemenskapsnivå. I de välkända programmen om konsumentskydd och konsumentinformation som den europeiska (ekonomiska) gemenskapens råd antog i slutet på 1970 och början på 1980-talet proklamerades konsumenternas rätt till gottgörelse samt rätten till representation som två av fem grundläggande rättigheter, vilka skulle utgöra kärnan i gemenskapens konsumentpolitik.[1] Vikten av effektiv tillämpning av konsumenträtten underströks även i den europeiska rättsvetenskapliga doktrinen, bland annat av författarna av den tredje volymen i den närmast legendariska bokserien ”Integration Through Law”, som helt ägnades konsumenträtten i federala system (Bourgoignie and Trubek 1986: 12).

Detta politiska erkännande och vetenskapliga intresse fann dock inget väsentligt uttryck i egentliga lagstiftningsåtgärder på EU-nivå. De första decennierna av europeisk konsumentpolitik och rättstillnärmning hade ett uttalat fokus på materiell konsumenträtt med ett stort antal rättsakter, såväl direktiv som förordningar, om allt från otillbörliga affärsmetoder och otillbörliga avtalsvillkor till paketresor och konsumentkrediter. Man kan säga att med åren har konsumentskyddet getts nästintill heltäckande reglering på EU nivå, både i sin civilrättsliga och i

[1] Council Resolution of 14 April 1975 on a preliminary programme of the EEC for a consumer protection and information policy, OJ C 92/2, 25.4.75; Council Resolution of 19 May 1981 on a second programme of the EEC for a consumer protection and information policy, OJ C 133/1, 3.6.81.

sin marknadsrättsliga del. Samtidigt ansågs tillämpning och efterlevnad av denna EU-konsumentlagstiftning länge vara uppgift för medlemsstaternas nationella rättsordningar, därmed följande principen om nationell processuell autonomi (Avbelj 2016). Denna otympliga arbetsfördelning kan endast förstås mot bakgrund av EU:s konstitutionella uppbyggnad, där frågor kring rättstillämpning, samt val och design av institutioner traditionellt ansetts utgöra en viktig utpost av den nationella suveräniteten och därför ett prekärt stoff för harmonisering.

Dock har situationen förändrats betydligt under de senaste åren. Den europeiska integrationens acceleration och inte minst EU:s östutvidgning har tydliggjort behovet av rättstillnärmning och samordning av institutionella lösningar, processuella regler och sanktioner. Doktrinen om direkt effekt, effet utile och en gemenskapsrättslig rättsskyddsprincip har successivt utvecklats av EU-domstolen och tydligt inskränkt principen om processuell autonomi. Samtidigt har EU:s lagstiftningskompetens inom civilrättsligt samarbete utvidgats. Allmänt har arbetet inom privaträtt och processrätt intensifierats för att leva upp till målet om att bibehålla och utveckla unionen som ett område där det råder frihet, säkerhet och rättvisa.[2]

Också på konsumenträttens område har fokus förskjutits som det heter ”from substance to process”. Insikten om att till och med identiska materiella regler kan leda till vitt skilda resultat när de överförs till olika institutionella och processuella miljöer har föranlett intensifierade försök att uppnå ett större mått av harmoni på det institutionella planet (Bakardjieva Engelbrekt 2003; 2007). Den allt mer intensifierade utvecklingen av lagstiftning och domstolspraxis om tillsyn, samt genomdrivande av EU:s konsumenträtt, har även lett till ett nästan explosionsartat forskningsintresse kring dessa frågor (till exempel Van Boom & Loos 2007; Cafaggi & Micklitz 2009; Cafaggi 2015; Micklitz 2015; Rott 2012; Cherednychenko 2015; Weber 2014; Drake & Smith 2017; Micklitz & Wechsler 2017; Micklitz & Saumier 2018).

Denna kunskapsöversikt riktar främst uppmärksamhet emot de senaste årens dynamiska utveckling i EU:s konsumentpolitik mot effektiv tillämpning av EU:s konsumenträtt, liksom emot den rätts- och samhällsvetenskapliga forskning som på olika sätt belyser och kritiskt granskar denna utveckling. Fokus ligger på mekanismer genom vilka konsumenters kollektiva intressen ska kunna få genomslag. I ett första steg beskrivs EU:s gradvisa inträde på ”enforcement”-området och skälen för de senaste årens allt expansivare utveckling analyseras. Därefter presenteras huvudlinjerna i den rättsvetenskapliga och rättspolitiska debatten vad gäller valet mellan privaträttsliga och offentligrättsliga mekanismer för genomdrivande av kollektiva konsumenträttigheter. I ett tredje steg diskuteras balansen mellan centraliserade och decentraliserade lösningar inom det komplexa flernivåsystem som EU utgör idag. Framväxten och rollen av nätverk bestående av tillsynsmyndigheter noteras särskilt. Av utrymmesskäl behandlas mekanismer för kollektiv skadeersättning och utomrättslig tvistlösning inte (eller endast sporadiskt) i denna framställning.

[2] Se artikel 2 EU-F. Jämför till exempel Rådets beslut 2001/470/EG av den 28 maj 2001 om inrättande av ett europeiskt rättsligt nätverk på privaträttens område, EGT L 174, 27.6.2001 sidan 25.

1.1 EU:s gradvisa inträde på *enforcement*-området

Som redan nämnts inledningsvis, har rättssamarbetet inom EU traditionellt byggt på en arbetsfördelning, där gemensamma materiella regler antas på gemenskaps-/unionsnivå, men där tillämpning och genomdrivande av dessa regler i praktiken säkerställs av medlemsstaterna enligt nationella processrättsliga regler och inom ramen för nationella institutionella förfaranden och strukturer. I tysk doktrin talas det om genomförandefederalism (*Follzugsfederalismus*, Micklitz, 2015). Medlemsstaternas skyldighet att erbjuda effektiva rättsmedel för att säkerställa unionsrättens fulla verkan är numera befäst i artikel 19.2 FEU.[3]

Förklaringen för denna arbetsfördelning har traditionellt ansetts ligga i principen om medlemsstaternas processuella och institutionella autonomi. Denna princip slogs fast tidigt i målet *Rewe Zentral* där domstolen uttalade:

> "[…] I avsaknad av gemenskapsrättsliga bestämmelser på detta område tillkommer det därför varje medlemsstat att i sin nationella rättsordning utse de behöriga domstolarna och fastställa rättegångsreglerna för sådan talan som är avsedd att säkerställa skyddet av de rättigheter som skapas för de enskilda genom gemenskapsrättens direkta effekt, varvid förutsätts att dessa regler inte får vara mindre gynnsamma än de som gäller för liknande talan av nationell karaktär […] Det kan endast förhålla sig på annat sätt om dessa rättegångsregler och frister i praktiken skulle omöjliggöra utövandet av de rättigheter som det åligger de nationella domstolarna att skydda."[4]

Därefter har domstolen i ett flertal avgöranden definierat principen på nästan identiskt sätt.[5]

1.1.1 Inskränkningar i principen om medlemsstaternas processuella autonomi genom EU-domstolens praxis

Som framgår från citaten ovan gäller principen om medlemsstaternas processuella autonomi emellertid inte oinskränkt. EU-domstolen har varit noggrann med att formulera och successivt finslipa avsevärda inskränkningar i principen genom sin rättspraxis, där vikten av effektiva rättsmedel för säkerställande av EU-medborgarnas rättigheter kommit att framhållas allt starkare. Domstolen utvecklade två huvudprinciper som kan föranleda avsteg från premissen om processuell och institutionell autonomi, nämligen principerna om ekvivalens och effektivitet. Enligt ekvivalensprincipen är medlemsstater skyldiga att garantera samma skydd för EU-rättigheter som för jämförbara (ekvivalenta) nationella rättigheter. Med andra ord, även på genomförandeområdet bör icke-diskriminering vara ledstjärna. Enligt effektivitetsprincipen bör medlemsstater garantera EU-rättens fulla verkan, vilket innebär att rättigheter som härleds ur

---

[3] Se artikel 19.2 FEU "Medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten." På engelska: "Member States shall provide remedies sufficient to ensure effective legal protection in the fields covered by Union law."

[4] Mål 33/76, Rewe-Zentralfinanz [1976] ECR 1989, para 5.

[5] Se till exempel mål 45/76, Comet [1976] ECR 2043, para. 13; förenade målen C-430 & 431/93, Van Schijndel, EU:C:1995:441.

EU-rätten måste skyddas genom rättsmedel som redan finns i det nationella rättssystemet, samt, undantagsvis, om sådana medel inte finns, genom att nya rättsmedel tillskapas. I vart fall bör nationell processrätt inte göra EU-rätten omöjlig eller oproportionerligt svår att tillämpa (Avbelj 2016).

I doktrinen går meningarna isär angående frågan huruvida effektivitet och effektivt rättskydd är två principer eller en integrerad princip (Arnull 2013; Wallerman 2016). Förutom dessa principer ställer den allmänna lojalitetsprincipen (artikel 4.2 TEU) långtgående krav om att nationella domstolar vidtar alla möjliga åtgärder, inom sina maktbefogenheter, för att säkerställa EU-rättens efterlevnad (Wallerman 2016). Vad gäller särskilt EU:s konsumenträtt, har EU-domstolen gjort betydande ingrepp i medlemsstaternas processuella autonomi genom att brett tolka effektivitetsprincipen, samt processrättsliga bestämmelser i konsumentdirektiv med krav på ändamålsenliga och effektiva sanktioner (Trstenjak 2017; Cafaggi 2017, se nedan).

Den gradvisa urholkningen av principen om processuell autonomi har föranlett vissa kommentatorer att ifrågasätta principens fortsatta relevans och existens (Bobek 2011). En sådan syn får stöd även av det faktum att gemenskapens/unionens befogenheter på det processrättsliga området gradvis utvidgats.

1.1.2 Utvidgad kompetens på processrättens område

Genom artikel 65 i EG-fördraget, som introducerades i och med Amsterdamfördraget, tillerkändes gemenskapen lagstiftningsbehörighet med avseende på civilrättsligt samarbete med gränsöverskridande följder, i den mån detta behövs för att den inre marknaden skall fungera väl. Denna kompetens har vidare utvidgats med Lissabonfördraget (se numera artikel 81 FEUF; Storskrubb 2017). På ett antal områden har åtgärder vidtagits för tillnärmning av lagstiftning gällande civilprocess och sanktioner.

Utvecklingen har varit mer restriktiv vad gäller förvaltningsprocessrätt. EU har fortfarande ingen egen kompetens att harmonisera medlemsländernas förvaltnings- och processrätt. Enligt artikel 197 FEUF kan EU enbart anta koordinerande och stödjande åtgärder. Samtidigt är det ostridigt att EU:s kompetens på ett antal materiella rättsområden inbegriper kompetens att anta förvaltningsrättsliga och processrättsliga regler för att tillförsäkra den gemensamma lagstiftningens effektivitet och fulla verkan. Det är numera vedertaget att i direktiv ställa krav på att medlemsstaterna inför effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner (se nedan).

Sist, men inte minst, fastslogs en självständig rätt till effektivt rättsmedel vid kränkning av unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter i artikel 47 av unionens rättighetsstadga (Cafaggi, 2017). Denna är uttryck för den allmänna lojalitetsprincipen och tolkas extensivt av EU-domstolen (Wallerman 2016).

1.1.3 Bestämmelser om rättstillämpning och regelefterlevnad i konsumentdirektiv

Trots begränsad lagstiftningskompetens, började bestämmelser om effektiv rättstillämpning och efterlevnad ”smygas in” i ett antal konsumenträttsliga direktiv redan på 1980-talet.[6] Det första direktivet som innehöll bestämmelser om efterlevnad var direktiv 84/450 om vilseledande reklam (numera ersatt delvis av direktiv 2005/29 om otillbörliga affärsmetoder och delvis av direktiv 2006/114 om vilseledande och jämförande reklam). Artikel 4.1 i direktiv 84/450 slog fast att medlemsstaterna var skyldiga att i näringsidkarnas och konkurrenternas intresse se till att det fanns lämpliga och effektiva metoder för att bekämpa vilseledande reklam. Vidare skisserades två huvudsakliga vägar för genomdrivande som skulle ställas till förfogande för de personer eller organisationer som enligt den nationella lagstiftningen anses ha ett rättmätigt intresse av att bekämpa vilseledande reklam. Dessa personer skulle antingen (a) få själva vidta rättsliga åtgärder mot sådan reklam, eller (b) anmäla reklamen till en förvaltningsmyndighet som är behörig att besluta om klagomål eller att inleda lämpliga rättsliga förfaranden. Direktivet överlämnade dock valet mellan dessa alternativ samt utformningen av processuella regler, såsom talerätt, förfarande och behöriga domstolar och förvaltningsorgan, åt medlemsstaterna (artikel 4.2). Direktivet gick närmare på vissa rättsmedel, såsom förbudsföreläggande, samt domstolars och förvaltningsmyndigheters befogenhet att kräva publicering av beslut eller av beriktigande.

Bestämmelserna om regelefterlevnad i direktiv 84/450 fördes senare över med vissa modifikationer till de direktiv som kom att ersätta detta direktiv.[7] Liknande bestämmelser infördes även i efterföljande direktiv på konsumentområdet såsom direktivet om oskäliga avtalsvillkor, om distansförsäljning med mera.[8] Ett annat återkommande inslag i konsumentdirektiv avser medlemsländers skyldighet att säkerställa ändamålsenliga och effektiva medel att bekämpa överträdelser av direktivens bestämmelsen, samt krav på effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder/sanktioner (Cafaggi & Iamiceli 2017).[9]

Intressant nog innehåller direktivet om vilseledande reklam, och numera direktivet om otillbörliga affärsmetoder, även krav med avseende på behöriga förvaltningsmyndigheters uppbyggnad och arbetssätt.[10] Till exempel fastslogs redan i direktiv 84/450 att de behöriga förvaltningsmyndigheterna borde vara så sammansatta, att det inte skulle finnas anledning att tvivla på deras opartiskhet. De skulle, när de behandlar ett klagomål, få full befogenhet att övervaka och genomdriva att deras beslut efterlevs och som regel motivera sina beslut. I fall där förvaltningsmyndigheter hade exklusiv kompetens stadgades en skyldighet för myndigheten att utan undantag motivera sina beslut. I detta fall skulle ett förfarande fastställas så att varje otillbörlig eller oskälig myndighetsutövning eller underlåtenhet att utöva dessa befogenheter

---

[6] Se artikel 4 Direktiv 1984/450/EEG om vilseledande reklam, artikel 7 Direktiv 93/13/EEG om oskäliga villkor i konsumentavtal.

[7] Se artikel 11 direktiv 2005/29 om otillbörliga affärsmetoder; artikel 5 direktiv 2006/114 om vilseledande och jämförande reklam.

[8] Direktiv 93/13/EEG om oskäliga villkor i konsumentavtal;

[9] Se till exempel artikel 4.1 direktiv 84/450; artikel 5.1 direktiv 2006/114; artikel 7.1 direktiv 93/13; artikel 13 direktiv 2005/29; artikel 24 direktiv 2011/83 om konsumenträttigheter.

[10] Se artikel 4.3 direktiv 84/450, artikel 11.3 direktiv 2005/29.

kunde bli föremål för rättslig prövning. Man kan i dessa bestämmelser se början på en europeisk modell för god förvaltning på konsumenträttens område (Hoffmann 2014).

De detaljerade bestämmelserna om efterlevnad väckte vid tiden för direktivens tillkomst inte så stor uppmärksamhet, kanske för att de ansågs återspegla de redan befintliga mekanismerna för genomdrivande i medlemsstaterna och inte ställde upp nya krav.[11] Bestämmelserna ansågs vidare sakna direkt effekt och kunde därför inte öppna möjligheter för enskilda personer eller organisationer att härleda processuella rättigheter från respektive direktiv. Vissa forskare hävdade dock att direktivens processuellrättsliga bestämmelser borde tolkats mer extensivt och att länder där till exempel konsumentorganisationer inte tillerkänts direkt talerätt vid överträdelser av direktivsbestämmelser var skyldiga att ändra sin lagstiftning (Micklitz 1998; Rott 2001: 403).

EU-domstolen har hittills inte haft anledning att ta ställning till sistnämnda fråga. Däremot har domstolen utvecklat en rik praxis och gett en relativt långtgående tolkning av vissa processuellrättsliga bestämmelser, särskilt kraven på effektiva och ändamålsenliga medel för genomförande samt om effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner. Med avseende på direktiv 93/13 om oskäliga avtalsvillkor har domstolen i flera uppmärksammade mål slagit fast att nationella domstolar har skyldighet att tillämpa relevant EU konsumenträtt *ex officio*, även i avsaknad av parts yrkande om detta.[12] Antalet mål som har berört just den frågan är ovanligt stort. Det är även tydligt att flera begäranden om förhandsavgöranden härstammar från samma jurisdiktioner (till exempel Spanien och Ungern). Genom en kartläggning av dessa mål har Cafaggi sökt förklara dynamiken som styr förhållandet mellan de nationella domstolarna och unionsdomstolen. Han visar att det som på ytan ser ut som en dialog utgör egentligen en ”trialog” eller till och med ”tetralog” då nationella förvaltningsmyndigheter eller den nationella lagstiftaren också involveras i meningsutbytet. Typiskt är att sådan komplex kommunikation äger rum när nationella domstolar, genom en begäran om förhandsavgörande, ifrågasätter nationell lagstiftnings överensstämmelse med gällande EU-rätt och strategiskt söker framkalla lagstiftningsreform på det nationella planet. [13] Resultatet är en mer långtgående inverkan av EU-

[11] Den ovanligt prominenta ställning som bestämmelser om genomförande och remedier fick i direktivet om vilseledande reklam uppmärksammades av några experter i EU-rätt; se till exempel Steiner (1995, 58).

[12] Med utgångspunkt i dessa bestämmelser och i ljuset av ovan nämnda allmänna principer, främst principen om effektivt rättsskydd, har domstolen slagit fast att nationella domstolar är skyldiga att ex officio pröva om ett avtalsvillkor inom direktiv 93/13 skyddsomfång är oskäligt. En sådan officialprövning anses nödvändig för att den nationella domstolen kompenserar för den obalans som finns mellan konsumenter och näringsidkare (se mål C-240/98 Océano [2000] ECR I-4941 och efterföljande mål C-168/05 Mostaza Claro [2006] ECR I-10421; C-227/08 Martin Martin [2009] ECR I-11939; C-243/08 Pannon GSM [2009] ECR I-4713; C-40/08 Asturcom [2009] ECR I-9579; C-137/08 VB Pénzügyi Lízing [2010] ECR I-10847; C-618/10 Banco Español de Crédito EU:C:2012:349; C-470/12 Pohotovost' EU:C:2014:101, förenade mål C-482, 484, 485 & 487/13 Unicaja Banco and Caixabank EU:C:2015:21; mål C-169/14 Sánchez Morcillo EU:C:2014:2099; C-377/14 Radlinger EU:C:2016:263.

[13] Ett exempel är utbytet mellan spanska domstolar och EU-domstolen angående avtal om huslån, där lägre instans domstolar utmanat den tolkning som Spaniens Högsta domstol och till och med författningsdomstol gav av relevanta lagbestämmelser: mål C-240-244/98 Océano Grupo EU:C:2000:346; C-168/05 Mostaza Claro EU:C:2006:675; C-40/08 Asturcom EU:C:2009:615; C-618/10 Banco Español de Crédito EU:C:2012:349; C-472/11 Banif Plus Bank EU:C:2013:88; C-413/12 ACICL EU:C:2013:800.

rätten på nationell processrätt och en gradvis erosion av principen för processuell autonomi (Cafaggi 2017, Cafaggi & Iamiceli 2017; se dock Trstenjak 2013).

1.1.4 Lagstiftningsåtgärder med fokus på rättstillämpning

Från och med mitten på 1990-talet kunde ett mer kraftfullt intåg av EU-lagstiftaren på området för genomförande av EU:s konsumenträtt noteras, med lagstiftningsinitiativ riktade direkt emot samordning av flera åtgärder syftande till regelefterlevnad. Redan år 1993 antog kommissionen en grönbok om konsumenternas tillgång till rättvisa (Europeiska kommissionen, 1993). Den första rättsakten som ägnades huvudsakligen åt genomförandeåtgärder var direktivet 98/27/EG om förbudsförelägganden (*Injunctions Directive*), numera ersatt av direktiv 2009/11/EG. På grund av kompetensinskränkningar gäller direktivet endast vid gränsöverskridande förbudsföreläggande. Det är emellertid otvetydigt att direktivet indirekt påverkat konsumenträttens processuella landskap i flera EU medlemsländer, och detta även på rent nationellt plan (Rott 2001).

Tendensen blev ännu tydligare med förordningen 2006/2004 om konsumentskyddssamarbete[14], som på ett tidigare icke beskådat sätt öppet beträdde institutionell och processuell mark. Huvudsyftet med förordningen var att skapa ett nätverk av nationella konsumentmyndigheter, och därigenom främja tillsynssamarbetet mellan myndigheterna vid gränsöverskridande överträdelser av EU:s konsumenträtt. Förordningen framhäver fördelarna med genomförande av konsumenträtt genom myndighetsåtgärder. Den etablerade flera former för samarbete (se nedan) och stadgade ett strikt system för uppföljning, rapportering och utvärdering av förordningens implementering och funktionssätt (artikel 14 förordning 2006/2004). Denna utvärderingsprocess ledde småningom till en ny förordning som antogs i december 2017. Den nya förordningen kommer att ersätta förordning 2006/2004 i december 2019.

Ett förstärkt fokus på processregler och institutioner bekräftades i gemenskapens program för konsumentpolitiken 2007-2013 (Europaparlamentet och rådet 2006), samt i kommissionens strategi för konsumentpolitiken 2007-2013 (Europeiska kommissionen 2007). I EU:s konsumentpolitiska program 2014-2020 ingår tillsyn av EU:s konsumenträtt som ett självständigt mål med syfte att konsumenternas rättigheter verkligen genomförs i praktiken, samt stärkt samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter (Europaparlamentets och rådet, 2013). Betydelsen av effektiv tillämpning av EU:s konsumenträtt för en fungerande digital inre marknad understryks i kommissionens strategi om en inre digitalmarknad (Europeiska kommissionen, 2015). Effektiv tillsyn och rättstillämpning har förklarats utgöra en viktig pelare även i kommissionens senaste initiativ ”En ny giv för konsumenterna” (Europeiska kommissionen 2018).

[14] Europaparlamentets och Rådets Förordning (EG) nr 2006/2004 av den 27 oktober 2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen (”förordningen om konsumentskyddssamarbete”), L 364/1.

1.1.5 Skäl bakom utökat EU-samarbete för effektiv tillsyn och tillämpning av EU:s konsumenträtt

Skälen bakom denna kraftiga förstärkning av EU-samarbetet för effektiv tillämpning och genomdrivande av EU:s konsumenträtt är flera och mångfacetterade. Som alltid när EU vidtar åtgärder på ett visst politikområde kan man urskilja åtminstone dubbla målsättningar. Å ena sidan finns de målsättningar som är utmärkande för det rättspolitiska området i frågan. Å andra sidan (och viktigare) finns ambitionen att upprätthålla och främja den inre marknaden.

Från ett konsumentpolitiskt perspektiv är en huvudsaklig målsättning att övervinna de kända problemen med tillvaratagande av konsumenträttigheter såsom småskaliga och fragmentariska konsumentintressen, informationsasymmetrier, samt finansiella och psykologiska trösklar som avhåller enskilda konsumenter från att föra komplicerade rättsprocesser i allmän domstol. Dessa problem är väl identifierade och bemöts med en variation av åtgärder på nationell nivå. De får dock en helt annan dimension och komplexitet på EU nivå, med de möjligheter för gränsöverskridande handel som den inre marknaden erbjuder. Nationella åtgärder är i en sådan kontext klart otillräckliga.

Från ett inremarknadsperspektiv har EU-lagstiftaren hävdat att stora diskrepanser i möjligheterna till effektiv tillämpning av EU:s konsumenträtt mellan EU-länder kan medföra ”glapp” i konsumentskyddet, i och med att näringsidkare lättare kan undgå tillsyn och sanktioner. Detta befaras i slutändan leda till att konsumenternas förtroende för den gemensamma marknaden och för gränsöverskridande handel undergrävs. Dessutom skulle skillnader i graden av efterlevnad av EU:s konsumentlagstiftning kunna medföra oönskad konkurrenssnedvridning.[15] Det intima sambandet mellan effektiv tillämpning av EU rätt på nationell nivå och den inre marknadens funktionssätt förklarar den allt starkare uppmärksamhet som frågor om *enforcement* fått inte enbart på konsumenträttens område utan över hela spektrumet av EU:s politikområden (Cremona 2012), särskilt efter den berömda Sutherland rapporten från 1992 om en fullbordad inre marknad (Sutherland 1992).

Ett annat, mindre uppmärksammat skäl bakom EU:s inriktning på rättstillämpning och regelefterlevnad kan sägas vara EU:s stora östutvidgning (se dock Bakardjieva Engelbrekt 2006). I mitten på 1990-talet slog EU fast de kriterier som ansökarländerna från Central och Östeuropa hade att uppfylla för att bli fullvärdiga medlemmar i unionen. Förutom införlivande av det omfattande komplex av regler, normer och domstolspraxis som ingick i gemenskapens så kallade *’acquis’*, däribland all gemenskapslagstiftning och policyinstrument på konsumenträttens område, ställdes uttryckliga krav på att säkerställa de institutionella förutsättningarna för medlemskap (de så kallade Köpenhamnskriterier). Ansökarländerna skulle bland annat visa att de kunde garantera en effektiv tillämpning av de införlivade gemenskapsnormerna.

[15] Se förordning 2006/2004, skäl 2; se numera förordning 2017/2394, skäl 3. För kritik av denna argumentation se Van den Bergh (2007:179) som påpekar bland annat att företags etableringsbeslut påverkas endast i mycket begränsad grad av risken för effektiv tillämpning av konsumentlagstiftning.

För att kunna genomföra en trovärdig kontroll av detta krav, var det nödvändigt för kommissionen att identifiera all relevant lagstiftning som kräver införlivande. Detta gjordes genom vitboken från 1995 om förberedelse av ansökarländerna från Central och Östeuropa för integrering i unionens inre marknad (European commission 1995). I vitbokens annex delades gemenskapens *acquis* i 25 politikområden. Kapitel 23 ägnades konsumentpolitiken. Av större intresse för denna framställning är att kommissionen även åtog sig den grannlaga uppgiften att formulera de processuella och institutionella förutsättningar som ansökarländerna förväntades uppfylla för att göra den nya konsumentlagstiftningen operativ. Vitboken ritade upp en ambitiös modell med ett antal komponenter som enligt kommissionen borde finnas för att lagstiftningen skulle fungera effektivt (ibid, annex: 482). Central plats bland dessa komponenter tillmättes inrättandet av en ”adekvat institutionell struktur med ansvar för konsumentfrågor”. Som exempel på en sådan central enhet använde kommissionen (utan blyghet) sin egen tjänst för konsumentfrågor (som senare ersattes av ett konsumentdirektorat).

Slutligen, har intresset för frågor som rör tillsyn och efterlevnad av konsumenträttigheter också ökat markant, både på EU-plan och internationellt, som följd av den exponentiella ökningen av internetanvändning och gränsöverskridande e-handel. Till exempel antog OECD 1999 en rekommendation om konsumentskydd vid elektronisk handel (OECD 1999). Betydelsen av effektiv tillsyn för ökat konsumentförtroende i digital handel och för en fungerande digital inre marknad understryks även i ett flertal policydokument som nämndes ovan (Europeiska kommissionen 2015, 2018).

1.2 Valet mellan privaträttsliga och offentligrättsliga mekanismer för tillämpning av konsumenträtten

En av de tidiga insikterna på konsumenträttens område har varit att individuella rättsmedel för genomdrivande av konsumenträttigheter är otillräckliga. Otillbörliga metoder som företag använder sig av träffar ofta ett stort antal konsumenter och förorsakar betydande snedvridningar på marknaden. Det finns dock en brett erkänd obalans mellan konsumenter och näringsidkare i termer av såväl information som ekonomiska resurser, vilket försvårar rättigheternas säkerställande i praktiken. Dessutom är skadan för den enskilde konsumenten sällan av sådan omfattning att den skapar incitament för denne att engagera sig i genomdrivande av sina rättigheter genom att beivra överträdelsen eller söka kompensation. Därför har olika mekanismer för kollektiv beivran av konsumenträttigheter utvecklats på nationell nivå.

Emellertid visar dessa mekanismer en stor variationsrikedom. I vissa länder, som Tyskland och Österrike, har tyngdpunkten varit på kollektiv beivran genom privaträttsliga konsument- och i vissa fall även näringsidkarorganisationer, som tillerkänts talerätt inom ramen för civilrättsliga förfaranden vid allmän domstol. I andra länder, som till exempel de nordiska länderna och Storbritannien, har tyngdpunkten istället lagts på offentligrättsliga mekanismer genom statliga myndigheter och organ som antingen fått i uppdrag att agera som väktare av konsumenternas intressen och föra konsumenternas talan inför allmänna eller specialdomstolar, eller tilldelats direkta kontroll- och sanktionsbefogenheter (se Bakardjieva Engelbrekt 2003, Weber 2014). I litteraturen talas det om val mellan privaträttsliga och offentligrättsliga mekanismer för rättstillämpning (Micklitz & Cafaggi 2009; Van Loos & Marco 2007).

1.2.1 Allmänt om fördelar och nackdelar med privaträttsliga och offentligrättsliga mekanismer för säkerställande av kollektiva konsumentintressen

Naturligtvis är uppdelningen mellan privaträttsliga och offentligrättsliga mekanismer något schematisk och förenklad, men den används i litteraturen och även i denna framställning för att poängtera de avgörande skillnaderna och strukturera analysen. I rättsvetenskaplig forskning har omfattande försök gjorts på senare tid att kartlägga och systematisera de existerande lösningarna såväl nationellt som överstatligt. Ambitiösa projekt har sökt jämföra och belysa skillnader och likheter mellan mekanismer som används i olika jurisdiktioner. Så fokuserar Micklitz och Cafaggi i sin bok (2009) på skillnaderna mellan mekanismer för genomförande av konsumenträttigheter i EU och USA. Boken erbjuder fördjupade analyser av den för USA karakteristiska preferensen för aggregerad processföring i form av grupprättegång (*class action*). Denna preferens kontrasteras mot de i Europa existerande mekanismerna för förvaltningsrättslig tillsyn av konsumentlagstiftning, samt civilrättslig processföring i allmänna eller specialiserade domstolar genom främst konsumentorganisationer. Författarna i boken analyserar olika faktorer som bidrar till att offentligrättsliga eller privaträttsliga lösningar får företräde i ett visst rättssystem. De identifierar bland annat processuella regler, till exempel om rättegångskostnader och talerätt, aktörer som är drivande i processen, förvaltningsorganisation, men även mer övergripande faktorer som allmänhetens förtroende för domstolar eller offentlig förvaltning, samt institutionella traditioner som avgörande för valet (Cafaggi & Micklitz 2009).

På ett normativt plan, har forskare även sökt utvärdera de alternativa modellerna genom att identifiera och bedöma deras för- och nackdelar. Som en positiv sida av offentlig tillsyn anförs att statliga myndigheter har bättre förutsättningar att upprätthålla följdriktighet i tillsyn och genomförande. De är typiskt sett opartiska och kan hållas ansvariga för deras övergripande prioriteringar och konkreta genomförandeåtgärder. Den kanske viktigaste fördelen anses vara att tillsynsmyndigheter åtminstone teoretiskt kan erbjuda mer tillförlitlig expertis och stabila resurser, och därigenom tillförsäkra högre effektivitet i konsumenträttens tillsyn och genomförande. Ingen av dessa fördelar är dock garanterad i praktiken utan de är i högsta grad beroende av tillsynsmyndigheternas institutionella design, de processuella förutsättningarna för deras arbete och de resurser som avsätts för deras arbete i statsbudgeten (Hodges 2007: 213).

I den mer övergripande debatten om reglering och styrning (regulation and governance) har en modern syn på offentlig tillsyn lanserats, som bygger på teorin om så kallad ”responsive regulation” (Ayres & Braithweite 1992). Denna ansats, som är förankrad i sociologisk forskning, utgår från att den övervägande majoriteten företag inte styrs av viljan att kringgå eller bryta mot existerande regelverk för egen vinning utan för det mesta vill följa lagen och agera i samklang med breda samhälleliga intressen. Överträdelser anses ofta vara resultat av brist på information och förståelse av gällande regelverk. Därför söker denna teoriinriktning utveckla styrningsverktyg och ansatser, där offentliga myndigheter bereds breda och långtgående befogenheter och kraftfulla sanktioner för att beivra lagbrott och överträdelser, men där dessa befogenheter och sanktioner används sparsamt och utrymme ges till informationsspridning, utbildning och dialog mellan reglerande myndigheter och reglerade företag (Hodges 2007:215).

Mekanismer för privaträttslig, kollektiv beivran bygger oftast på privata konsumentorganisationer som agerar å konsumentkollektivets vägnar genom att antingen föra förbudstalan, eller talan om påförande av vissa ekonomiska sanktioner eller om kompensation.

Fördelen med sådana mekanismer som lyfts i rättsvetenskapliga litteraturen är att konsumentorganisationer idealiskt står i nära kontakt med konsumenterna och besitter bättre kunskap om och insikt i pågående överträdelser av konsumentlagstiftning och rättigheter. Privaträttsliga lösningar anses vidare vara mer attraktiva, med hänsyn till ekonomiska implikationer såsom lägre börda på statskassan, men också med hänsyn till modellens kapacitet att i större grad engagera de som berörs av överträdelserna (Hodges 2007).

Samtidigt är konsumentorganisationernas opartiskhet och självständighet långt ifrån garanterade. Dessa inrättningar lider ofta av brist på expertis och resurser och kan lätt göra sig beroende av antingen privata ekonomiska intressen eller statligt stöd, vilket riskerar att negativt påverka deras självständighet (Hodges 2007: 215). Mer principiellt, anses en modell med genomförande som utförs huvudsakligen av konsumentorganisationer vara svårförenlig med den ovan presenterade dialogiska regleringsmodellen (”responsive regulation”). Privata konsumentorganisationers ställning i en sådan modell framstår som något udda. Enligt förespråkare för ”responsive regulation” kan konsumentorganisationer i bästa fall ges marknadsövervakande funktioner och för övrigt uppmuntras arbeta i nära kontakt med konsumentmyndigheter (Hodges 2007: 215 et seq).

1.2.2 Insikter från rättsekonomisk forskning

Inom rättsekonomisk forskning studeras främst kostnadseffektiviteten av konsumentreglering utifrån skilda teoretiska inriktningar: informationsekonomi, institutionell ekonomi och beteendeekonomi (för en översikt se Hadfield, Howse och Trebilcock 1998). När det kommer till *enforcement* lyfts två kriterier fram som bör styra allokeringen av befogenheter och valet mellan offentliga myndigheter och privata genomförandemekanismer. Det första kriteriet är tillgången till information om den specifika överträdelsen, samt om gärningsmannens identitet och lokalisering. Det andra kriteriet riktar in sig på behovet av effektiv rättstillämpning som borde utesluta *enforcement* såväl i under- som överkant (Van den Bergh 2007: 183). Utifrån dessa kriterier är privata mekanismer för rättstillämpning samhällsekonomiskt optimala i fall då privata aktörer har bättre förutsättningar att få tillgång till information om överträdelsen, samt då deras incitament för genomförande av rättigheter sammanfaller med den för samhället optimala genomförandenivån. Omvänt har offentliga myndigheter en fördel som rättstillämpande institutioner när de har informationsövertag, till exempel genom en större kapacitet att utreda och upptäcka överträdelser, samt i fall där samhällets incitament för att upptäcka och beivra lagbrott inte sammanfaller med de privata fördelarna därav (Van den Bergh 2007). Ofta förblir kriterier ouppfyllda för effektiv tillämpning av både privat och offentligrättsligt genomförande. Det blir då fråga om att utmejsla en modell för rättstillämpning som innehåller ömsesidigt komplementära offentligrättsliga och privaträttsliga komponent (en optimal mix).

När kriterierna tillämpas på konsumenträtten, framhävs fördelarna med offentlig tillsyn av lagstiftning som reglerar produkters hälso- och säkerhetsaspekter, samt kvalitet, särskilt med avseende på komplexa produkter där konsumenternas möjligheter att själva bedöma dessa aspekter är begränsade. Vidare är det i många andra situationer svårt för konsumenter att upptäcka överträdelser, eftersom de blir medvetna om överträdelsen först efter skada har uppstått. I fall av vilseledande marknadsföring eller oskäliga avtalsvillkor, till exempel, blir överträdelsen inte uppenbar för konsumenterna förrän inköp gjorts på grundval av den vilseledande informationen eller avtal ingåtts och konsekvenserna av den oskäliga klausulen

slagit till. Att förvänta sig att konsumenter gör omfattande förhandskontroller av marknadsföringens sanningsenlighet eller av långa och komplexa avtalsvillkor är orealistiskt eftersom alternativkostnaderna för detta skulle överstiga den förväntade fördelen för konsumenten från att upptäcka överträdelsen (Van den Berg 2007; Weber 2014).

Vad gäller det andra kriteriet, nämligen kongruensen mellan privata incitament för genomdrivande och samhällets intresse i och med att överträdelser upphör, bör olika faktorer vägas in som påverkar aktörernas benägenhet att engagera sig i rättstillämpning. Konsumenternas incitament påverkas negativt av flera faktorer såsom så kallad ”rationella apatin” (*rational apathy*), snålskjutsåkning (*free-riding*) och svårigheter att hitta finansiering. Med rationell apati menas att det från ett konsumentperspektiv är rationellt att inte engagera sig i genomdrivande när den förväntade vinsten från en framgångsrik processföring inte överstiger de alternativa kostnaderna i termer av tid och resurser. Snålskjutsåkning förekommer när vinsten från en framgångsrik processföring sprids över alla berörda konsumenter, även de som inte engagerat sig i processen. I dessa situationer har rättsprocessen ett drag av allmän nyttighet (*public goods*). Då tenderar konsumenter att dra sig för att processa i väntan på att någon annan lägger ner de nödvändiga kostnaderna.

Incitamentsstrukturen hos myndigheter och andra organ som representerar konsumenternas intresse kan i sin tur påverkas negativt av andra faktorer. Offentliga myndigheter löper risk för så kallat ”tillfångatagande” (*capture*). Med detta begrepp betecknas fenomenet att regleringsobjektet (typiskt sett företag) tar över - eller utövar orättmätigt inflytande - på regleringssubjektet (myndigheten). Tillfångatagande kan förekomma inte enbart som följd av korruption eller olagligt inflytande, utan även som resultat av informationsövertag, till exempel inom komplexa regleringsområden där företag av naturliga skäl har bättre expertis och insyn än myndigheter. Myndigheter och andra konsumentrepresentanter kan även utsättas för huvudman-agent problem (*principal-agent problem*), där företrädaren (agenten) ersätter huvudmannens intressen med sina egna. Till exempel kan myndigheter vara styrda av sin ambition att höja sitt budgetanslag eller sin status i statens förvaltning, vilket kan leda till *enforcement* i överkant. Privata konsumentrepresentanter kan vara intresserade av att få tillgång till ökade statliga anslag. Slutligen kan opportunistiskt beteende leda till oberättigad eller oseriös processföring (på engelska *frivolous lawsuits*) (Van den Bergh 2007; Weber 2014).

Vid avvägning av alla möjliga mekanismer för rättstillämpning gäller att ta hänsyn till förvaltningskostnader förknippade med densamma, i form av processkostnader, myndighetskostnader, etcetera.

Detta komplexa pussel av kriterier och överväganden ger inte någon enkel och otvetydig vägledning. Generellt sett är privata incitament förhanden främst vid skadestånd där konsumentens intresse att beivra överträdelsen är större än kostnaderna (inklusive tids spillo) förknippade med upptäckt, bevissäkring, processföring, med mera. Däremot är den sociala förlusten vid överträdelser av regler mot otillbörliga avtalsvillkor och vilseledande marknadsföring avsevärt större än den individuella konsumentens förlust. Ett förbudsföreläggande har typiskt sett effekt för alla berörda konsumenter och blir därför inte attraktivt för enskilda konsumenter på grund av inneboende risk för snålskjutsåkning. En offentlig myndighet har i dessa situationer bättre förutsättningar för riskaggregering (pooling). Detta gör att det finns goda skäl att ha en offentligrättslig dimension för genomdrivande av

lagstiftning mot otillbörliga affärsmetoder och oskäliga avtalsvillkor, medan privat genomdrivande vara mer ändamålsenligt och effektivt på områden som till exempel paketresor eller konsumentkrediter (Van den Bergh 2007, Weber 2014: 33-43). Viktigt att poängtera är att offentligrättsliga och privaträttsliga mekanismer för rättstillämpning påverkar varandra och befinner sig i ett konstant samspel som behöver analyseras noggrant. Istället för val påpekar forskare att det är mer ändamålsenligt att tala om en optimal blandning (mix) och komplementär användning av privat och offentlig rättstillämpning (Cafaggi & Micklitz 2009; Weber 2014).

1.2.3 Vikten av institutionell design

När valet mellan privaträttsliga och offentligrättsliga mekanismer för genomdrivande av konsumenträttigheter diskuteras utvärderas enskilda institutionella och processuella alternativ oftast i deras idealtypiska, stiliserade utformning. Samtidigt har rättsvetenskaplig forskning, och inte minst komparativrättsliga studier, visat att såväl privaträttsliga som offentligrättsliga mekanismer kan vara utformade på vitt skilda sätt i olika länder. Privata aktörers tillgång till rättvisa styrs av komplexa processrättsregler, men även av informella professionskoder, inte minst inom advokatyrket. Myndigheter med ansvar för konsumentlagstiftnings efterlevnad har olika förutsättningar för att utöva effektiv tillsyn beroende på deras självständighet, öppenhet, tillämpliga mekanismer för ansvarsutkrävande och sanktionsmöjligheter. I litteraturen talas det om institutionell design (Bakardjieva Engelbrekt 2003:452; 2009; Micklitz & Cafaggi 2009). Det påpekas också att en glidning och överlappning mellan olika institutionella mekanismer observeras på senare tid, där domstolar får en viss regulatorisk roll, till exempel i stora aggregerade processer för skadestånd vid skadesituationer som drabbar många, medan offentliga myndigheter intar en mjukare förmedlande och förhandlande roll (Micklitz & Cafaggi 2009; Micklitz 2015).

En aspekt som kan starkt påverka myndigheters effektivitet och ändamålsenligheten i deras arbete är graden av specialisering. Med framväxten av ett omfattande och komplext regelverk på konsumentpolitikens område väljer allt fler länder att bilda specialiserade myndigheter som ägnas uteslutande åt implementering och efterlevnad av konsumenträttens alla aspekter. Det finns dock exempel på myndigheter med bredare mandat som inbegriper befogenheter även på andra områden. Särskilt vanligt förekommande är att myndigheter ges ett integrerat ansvar för marknadsövervakning och tillsyn av såväl konsumenträtt (oftast i dess marknadsrättsliga delar) som konkurrensrätt. Det klassiska exemplet är USA med dess *Federal Trade Commission*, men liknande lösningar finns även i Europa, till exempel i Polen (*Office of Competition and Consumer Protection*), Frankrike (*Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*), Italien (*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*), och numera även i Danmark (*Competition and Consumers Authority*) och Nederländerna (*Authority for Consumers and Markets*). I litteraturen argumenteras för att sådana integrerade myndigheter inte sällan uppvisar positiva synergieffekter till följd av vissa överlappande målsättningar mellan konkurrens- och konsumentpolitik (Van den Bergh 2007; Cseres 2004)

Slutligen kan några detaljer kring hur myndigheter väljer sina prioriteringar och planerar sitt tillsynsarbete vara avgörande för deras effektivitet. Till exempel är det viktigt, som Van den Bergh framhäver, att en myndighet på konsumenträttens område inte inriktar sina insatser uteslutande efter konsumentklagomål. Att myndigheten ska vara öppen, och systematiskt bearbeta sådana klagomål, är naturligtvis ett nödvändigt moment i arbetet. Det är dock avgörande att prioriteter

sätts utifrån mer systematisk marknadsbevakning och övergripande regleringsmål. En integrering av tillsynsbefogenheter för konkurrensrätt och konsumenträtt kan eventuellt bidra till en mer ändamålsenlig prioritering av tillsynen (Van den Bergh 2007)

1.3 Valet mellan privaträttsliga och offentligrättsliga vägar för tillämpning av konsumenträtt inom EU

Arbetet på EU-nivå under de första åren av europeisk konsumentpolitik på 1970-talet präglades av försök att främja konsumentrörelsen och erbjuda stöd till privata konsumentorganisationer i medlemsstaterna, men även på EU-nivå genom bildandet av paraplyorganisationen BEUC (*Bureau Européen des Unions de Consommateurs*). Delvis berodde detta på betydelsen som privata konsumentorganisationer hade i länderna som grundade de europeiska gemenskaperna, nämligen Tyskland, Frankrike, Italien och Beneluxländerna. I några av dessa länder, och särskilt i Tyskland, ansågs en modell för genomdrivande av marknadsrättslig lagstiftning genom privata konsumentorganisationer, men även sammanslutningar av näringsidkare, som välfungerande och effektiv. Dessutom fanns ett uttalat motstånd mot att inrätta nya myndigheter på konsumenträttens område (Bakardjieva Engelbrekt 2003). En annan förklaring till det initiala stödet för privata konsumentorganisationer anses ligga i kommissionens eget intresse att söka samarbetspartner på nationell nivå och att genom detta öka legitimiteten av EU:s expansiva inträde på konsumenträttens område, där det vid den tiden saknades uttalad fördragskompetens (Bourgoignie 1986).

Preferensen för privaträttsligt genomförande av konsumenträtt är synlig i direktivet om förbudsföreläggande (*Injunction Directive*). Direktivet ställer sig vid första påseende neutralt till variationen av modeller på nationell nivå och det står medlemsstaterna fritt att anmäla såväl offentligrättsliga organ som privata organisationer i förteckningen över godkända inrättningar som kan föra talan inom direktivets tillämpningsområde. Samtidigt är det välkänt att direktivets uttryckliga målsättning varit att underlätta för just konsumentorganisationer att föra talan vid gränsöverskridande överträdelser och att övervinna vissa trösklar med avseende på jurisdiktion och lagvalsfrågor (Rott 2001; Docekal et al 2005).

1.3.1 Gradvis företräde för offentligrättsliga rättstillämpningsmekanismer

Preferensen för privaträttsliga mekanismer för genomdrivande har dock gradvis ersatts av ett – först försiktigt och sedan allt mer bestämt – företräde för offentligrättsliga lösningar. Det första dokumentet där en vision om en övervägande offentligrättslig modell för tillämpning av EU:s konsumenträtt lades fram var antagligen ovan nämnda vitbok från 1995. Där föreskriver kommissionen som en central komponent i det institutionella ramverket för en fungerande konsumentpolitik ”upprättandet av en adekvat institutionell struktur med ansvar för konsumentfrågor inklusive allokering av generella och horisontella kompetenser för konsumentfrågor till en särskild utnämnd myndighet…” (European Commission 1995:)

Med tanke på att det vid tiden då vitboken lanserades fanns flera medlemsländer som inte hade en central konsumentmyndighet framstår påståendet som djärvt och utan stöd i medlemsländernas rättsordningar. Det är naturligtvis svårt att veta med säkerhet vad som föranledde denna starka betoning av behovet av en central myndighet med ansvar för

konsumentfrågor. Ett skäl kan vara att EU-anslutningen 1995 av Sverige och Finland, två länder med framgångsrik konsumentpolitik, hade tippat balansen inom i riktning mot en sådan centraliserad myndighetslösning. Ett annat skäl kan vara att man från kommissionens sida hade större tillförsikt att en central myndighet med ansvar för konsumentfrågor skulle vara i stånd att tillförsäkra effektiv tillsyn och tillämpning av EU:s konsumenträtt i ansökarländerna som saknade etablerade strukturer och erfarenhet på detta område. En sådan myndighet skulle dessutom vara en mer pålitlig förhandlingspart i processen av införlivande och verkställande av konsumenträttsliga *acquis*. Om detta har varit en medveten strategi från kommissionens sida, så kan det med facit i hand konstateras att denna strategi har varit framgångsrik. Inom spannet av bara några få år och delvis som resultat av påtryckningar från EU:s sida, hade så gott som alla ansökarländer från Central och Östeuropa inrättat särskilda konsumentmyndigheter med breda kompetenser på konsumenträttens område (Bakardjieva Engelbrekt 2008, 2009).

Den avgörande förskjutningen mot offentligrättslig tillsyn och mekanismer för genomförande skedde dock med förordning 2006/2004 om konsumentskyddssamarbete. I förslaget till förordning talade kommissionen öppet om de fördelar som offentliga myndigheter uppvisar, såsom: adekvata utredningsbefogenheter, tillräckliga garantier för konfidentiell behandling av sekretessbelagd information och uppgifter, garantier för ansvarsutkrävande och beprövad effektivitet i tillsynsverksamheten (Europeiska kommissionen 2003, punkt 34). Samtidigt påpekades en del svagheter med en modell för genomdrivande som bygger uteslutande på privata konsumentorganisationer. Enligt förslaget kan privata organ inte hållas ansvariga på samma sätt som offentliga myndigheter. Dessutom är privata organ nationellt organiserade och deras främsta intressegrupp är konsumenterna i det egna landet snarare än konsumenterna i hela EU. Det kan tilläggas att vid tiden då förordningen började diskuteras hade de första utvärderingarna av införlivandet och tillämpningen av förbudsföreläggandedirektivet visat att resultaten var ytterst blygsamma (Hodges 2007: 215; Docekal et al 2005). Detta har tveklöst också bidragit till att synliggöra behovet av förstärkning av offentligrättslig tillsyn och samarbete inom EU.

Det kan vara intressant att notera att förslaget till förordning om konsumentskyddssamarbete uttryckligen anger östutvidgningen, och de svaga institutionella förutsättningarna för konsumentskydd i de nya medlemsländerna, som ett avgörande skäl för att vidta gemensamma åtgärder för att säkerställa effektivt genomförande och tillsyn av EU:s konsumenträtt. I samma skede åberopas de nya konsumentmyndigheterna i dessa länder som ett exempel på det övertag som offentligrättsliga lösningar har inom EU och för dessa lösningars fördelar (Europeiska kommissionen 2003, punkt 34). Man kan här tala om ett slags växelverkan mellan utåtriktade krav och inåtriktade lagstiftningsinitiativ, som får självgenererande (eller ”bumerang”-) effekt (Bakardjieva Engelbrekt 2006).

Enligt förordningen är medlemsstaterna skyldiga att utse behöriga myndigheter som har ansvar för tillsynen av EU:s konsumentlagstiftning. Det är upp till medlemsstaterna om de vill utse en eller fler behöriga myndigheter. I vissa länder med komplex federal struktur och förvaltningsorganisation har ett stort antal myndigheter tillagts i förteckningen över behöriga myndigheter. Samtidigt bör medlemsstaterna ange en av dessa behöriga myndigheter som så kallad central kontaktpunkt (artikel 4 förordning 2006/2004). I en bilaga till förordningen anges de direktiv och förordningar som omfattas av förordningens tillämpningsområde.

Förordningen innehåller detaljerade bestämmelser angående de minimiutrednings- och tillsynsbefogenheter som de behöriga tillsynsmyndigheterna bör tilldelas för att den marknadsbevakning och tillsyn de utövar ska vara effektiv. Dessa befogenheter omfattar möjlighet att begära information, att genomföra inspektioner på plats, att begära att överträdelsen upphör och förbjuda den, påföra sanktioner vid brott mot sådant förbud, mm (artikel 3.6 förordning 2006/2004). Vidare uppmanas medlemsstaterna att förse behöriga myndigheter med tillräckliga resurser för att på ett adekvat sätt kunna fullfölja sina skyldigheter i det gränsöverskridande tillsynsamarbete som förordningen startar (artikel 3.7 förordning 2006/2004).

1.3.2 Inflytande på nationella institutionella och processrättsliga lösningar och framtidsutsikter

Formellt sett är förordningen endast tillämplig vid gränsöverskridande överträdelser av EU:s lagstiftning som skyddar kollektiva konsumentintressen. I förordningens ingress anförs uttryckligen att medlemsstater inte ska behöva inrätta nya myndigheter och inte heller utvidga befogenheterna för redan befintliga myndigheter för annat än gränsöverskridande överträdelser. Det har dock noterats i litteraturen att när medlemsländer genomför anpassningar av sina rättsordningar för att bemöta förordningens krav, är dessa implementeringsåtgärder sällan begränsade till gränsöverskridande situationer. Inom varje medlemsstat finns en naturlig strävan att upprätthålla samstämmighet i den interna rättsordningen. Dessutom vill länder undvika situationer av omvänd diskriminering där de egna medborgarna är sämre skyddade vid intern handel än vad de och andra EU medborgare är vid gränsöverskridande transaktioner (Bakardjieva Engelbrekt 2003:616, Betlem 2007; Van den Bergh 2007: 181).

Dessa faktorer leder till att reformer i genomförandeåtgärder och organisation generellt sett får en mer övergripande karaktär och ges verkan även i interna situationer. Således kan det med facit i hand konstateras - trots att förordningen på ytan uppvisar tolerans för olika nationella modeller för tillsyn och efterlevnad av konsumentlagstiftning - att den i praktiken påverkat nationell rätt och institutioner i riktning mot förstärkning av offentligrättsliga lösningar. Till exempel i Nederländerna etablerades en konsumentmyndighet för första gång kort efter förordningen trädde i kraft. I andra länder fick konkurrensmyndigheter eller befintliga konsumentmyndigheter utvidgat konsumentskyddsmandat eller förstärkta befogenheter (Van Boom & Loos 2007; Bakardjieva Engelbrekt 2017).

Förordningen tar hänsyn till enskilda medlemsländers preferenser för privaträttsliga lösningar. Enligt artikel 4.2 får varje medlemsstat, ifall det är nödvändigt för att fullgöra skyldigheterna enligt förordningen, tillåta rättstillämpning via andra offentliga myndigheter men även (privata) organ med berättigat intresse av att överträdelser inom gemenskapen upphör eller förbjuds. Dessa organ kan följaktligen träda in i behöriga myndigheternas ställe och vidta de informations- eller tillsynsåtgärder som krävs enligt förordningen (artikel 8.3 förordning 2006/2004). Bestämmelsen har skapats för att tillgodose enskilda medlemsstater – och i synnerhet Tysklands – privaträttsligt orienterade modell för genomdrivande av konsumenträttigheter, enligt vilken företräde ges åt privata (även om av staten finansierade) konsumentorganisationer. Samtidigt är denna eftergift villkorad. Den gäller enbart om den anmodade myndigheten kan garantera att denna delegation kommer att resultera i lika effektiva åtgärder som om de hade vidtagits av myndigheten själv, samt att skyddad information inte lämnas ut. Om och i fall den ansökande

myndigheten anser att delegationen inte i tillräcklig grad tillgodoser behovet av effektiv tillsyn i det enskilda fallet, kan den invända mot delegationen. Om ingen överenskommelse uppnås får fallet föras vidare till kommissionen (se artikel 8.5 förordning 2006/2004). Som Betlem påpekar, är det särskilda organet enligt förordningen ett slags ”andrahands” tillsynsorgan medan i länder som Nederländerna har ordningen traditionellt varit den omvända: privaträttsliga lösningar haft företräde och offentligrättslig intervention betraktats som påkallad endast när och om utomrättsligt och civilrättsligt genomdrivande inte gett önskat resultat (Betlem 2007: 691). I detta avseende har förordningen krävt en relativt omfattande omställning av nationella tillsyns- och regleringsmodeller i vissa medlemsländer. Det är anmärkningsvärt att till och med i Tyskland har vissa konsumenträttsliga befogenheter nyligen tilldelats den tyska konkurrensmyndigheten (*Bundeskartellamt*) och behovet av vidare förändringar i samma riktning diskuteras (Weber 2014; Podszun et al 2018).

I den juridiska litteraturen har denna effekt både kritiserats och hyllats. Kritiker har påpekat att förordningen med sin långtgående inverkan på nationell rätt och institutionella strukturer underminerar den interna samstämmigheten och effektiviteten av medlemsstaternas nationella rättsordningar (Van den Berg 2007: 181). Rättsinstitutioner är resultat av lång historisk utveckling som ofta är specifik för enskilda rättssystem. Därför kan vissa institutionella lösningar som fungerar tillfredställande i ett land visa sig verkningslösa, eller till och med ha motsatt effekt, i ett annat. Rättsinstitutioner, särskilt i form av styrningsmekanismer och processregler, är dessutom tröga och svåra att ändra (om *path dependence* som förklaring för olika institutionella val inom konsumentpolitiken, se Bakardjieva Engelbrekt 2003:360, 599).

Så har Tyskland argumenterat varmt för en privaträttslig modell för genomdrivande av lagstiftning mot otillbörliga affärsmetoder och oskäliga avtalsvillkor, utifrån en långvarig positiv erfarenhet med en sådan modell. Framgångarna i Tyskland bygger dock i mångt och mycket på de privata aktörer – så kallade konkurrensföreningar (*Wettbewerbsvereine*) och statligt subventionerade konsumentorganisationer – som trätt fram på detta område och de specifika incitament som de tyska civilprocessreglerna skapat för dessa aktörer, till exempel som följd av regler om rättegångskostnader. Liknande förutsättningar kan inte antas föreligga i andra länder. På motsvarande sätt kan den dialogiska och samarbetsorienterade tillsynsstil som vuxit fram i de skandinaviska länderna inte lätt överföras till länder där statens förvaltning arbetar enligt en mer hierarkisk modell av ledning och kontroll (Bakardjieva Engelbrekt 2009). Därför är det ytterst prekärt att formulera allmängiltiga (*one size fits all*) rekommendationer på detta område.

Å andra sidan lyfter ett antal kommentatorer fram de positiva effekterna som en obligatorisk offentligrättslig dimension av tillsyn och rättstillämpning medför för ett slagkraftigt konsumentskydd (Rott 2012; Betlem 2007). I många länder styrs valet mellan privaträttsliga och offentligrättsliga mekanismer för genomförande av djupt rotade rättstraditioner och inte minst av redan etablerade ekonomiska intressen, vilket ibland utgör hinder för förändringar som skulle kunna gynna konsumenternas intressen. Därför kan en EU-intervention ibland öka chansen för att nedärvda mönster bryts och leda fram till positiv förändring (Bakardjieva Engelbrekt 2003:608 et seq).

1.3.3 Fortsatt variation i institutionell design och regleringsstil

Samtidigt bör förordningens harmoniseringseffekter inte överskattas. Den stora mängden specifika områden som berörs av förordningen återspeglas i antalet nationella myndigheter som omfattas av förordningen och deras vitt skilda karaktär. Förteckningen över nationella myndigheter, som löpande publiceras av kommissionen, visar att dessa kan vara konsumentskyddsmyndigheter med brett mandat, men även handelsinspektioner, ministerier, sektorsmyndigheter, lokala myndigheter och så vidare. Detta är väl belyst i kommissionens utvärderingsrapport från 2014, som noterar att ”det förekommer olika tillvägagångssätt i medlemsstaterna beträffande den nationella institutionella utformningen för förordningen: den kan begränsas till en eller en handfull myndigheter eller göras tillämplig på många myndigheter med sektorsspecifikt ansvar eller regionala myndigheter i federala stater” (Europeiska kommissionen 2014: 9-10). Förordningen i sin ursprungliga version samordnar inte omfattningen och typen av sanktioner för överträdelser, vilket på samma sätt skapar utrymme för vidare fragmentering.

Viktigare än skillnader i formell organisation och befogenheter är dock de skillnader i institutionella traditioner och regleringsstil som olika medlemsländer representerar, samt skillnader med avseende på resurser och den politiska vikt som tillmäts konsumentpolitiken och därmed relaterad tillsyn i statsförvaltningen (Bakardjieva Engelbrekt 2017). De tvååriga utvärderingsrapporter som sökt kartlägga och utvärdera erfarenheterna från tillsynssamarbetet påpekar unisont att dessa skillnader är den främsta källan till samarbetets bristande effektivitet och, i slutändan, till den ojämna nivån på konsumentlagstiftningens efterlevnad inom unionen (Europeiska kommissionen 2014, 2016).

Kommissionens svar på dessa problem har varit att söka ytterligare harmonisera medlemsländernas tillsynssystem och i synnerhet de behöriga myndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter. Den nya förordningen 2017/2394 om konsumentskyddssamarbete utökar kraftigt listan på minimiutrednings- och tillsynsbefogenheter som nationella myndigheters bör tilldelas. Listan är anpassad till det digitala samhället och inbegriper långtgående befogenheter att begära relevant information och handlingar oavsett form eller format, samt oberoende av lagringsmedium eller lagringsplats, i syfte att utreda en överträdelse genom att bland annat fastställa bankkontouppgifter och uppgifter om ägande av webbplatser (artikel 9.3 förordning 2017/2394). Bland tillsynsbefogenheterna noteras befogenheten att, vid allvarliga överträdelser, ta bort innehåll eller begränsa åtkomsten till ett onlinegränssnitt eller beordra att en varning tydligt visas för konsumenter när de använder ett onlinegränssnitt, eller beordra en värdtjänstleverantör att ta bort eller förhindra eller begränsa åtkomst till ett onlinegränssnitt (artikel 9.4 förordning 2017/2394). Förordningen stipulerar ett allmänt krav på strängare sanktioner för överträdelser av EU:s konsumentlagstiftning och skärper medlemsstaternas skyldighet att förse behöriga myndigheter med tillräckliga resurser. Intressant att notera är att förordningen uttryckligen föreskriver att de behöriga myndigheterna ska ha möjlighet att inleda utredningar eller förfaranden på eget initiativ om de får kännedom om överträdelser på annat sätt än genom klagomål från konsumenter (ingress, skäl 8; artikel 9.6 förordning 2017/2394).

Samtidigt föreskriver förordningen i artikel 7 att behöriga myndigheter ska ha befogenhet att söka erhålla eller godkänna åtaganden från den näringsidkare som är ansvarig för överträdelsen,

inklusive åtaganden om att erbjuda berörda konsumenter adekvata kompensatoriska åtgärder. Möjligheterna för avvikande lösningar på nationell nivå snävas också in.

Det samlade intrycket från den nya förordningen är att den med all sannolikhet kommer att medföra ett ännu kraftigare skifte i riktning mot offentligrättslig tillämpning av konsumenträtten inom EU. Visserligen bereds konsumentorganisationer och näringsidkarorganisationer större plats i genomförandet av tillsyn enligt den nya förordningen. Dessa organisationer kan tilldelas befogenheter att utfärda externa varningar om misstänkta överträdelser och att tillhandahålla relevant information (skäl 36, artikel 27 förordning 2017/2394). Behöriga myndigheter kan även samråda med sådana organisationer i olika skeden av tillsynsprocessen. Rollen för dessa privata inrättningar förblir dock sekundär och deras engagemang i tillsynssamarbetet är i stort sett beroende av medlemsstaternas godkännande (skäl 36, artikel 27.1 förordning 2017/2394). Det bör vidare hållas i åtanke att denna framställning inte berört den parallella utvecklingen kring införande av utomrättsliga mekanismer för tvistlösning (direktiv 2009/22/EG om alternativ tvistlösning), samt de diskussioner som fört till rekommendation om kollektiv prövning av ansökningar om förbudsföreläggande och av ersättningsanspråk (rekommendation 2013/396/EU). Dessa privaträttsliga vägar för rättstillämpning och gottgörelse utgör självfallet också en viktig del av EU:s sammansatta politik inom *enforcement*. Dock har utformningen av direktivet om ADR kritiserats för vissa dysfunktionaliteter och utfallet anses vara otillfredsställande. Kollektiv skadeersättning har å andra sidan åtminstone hittills inte blivit föremål för bindande lagstiftningsåtgärder, trots påtryckningar från konsumentorganisationer och andra intressenter. Det är därför rimligt att konstatera att offentligrättslig tillsyn för närvarande väger betydligt tyngre i vågskålen vad gäller EU:s politik om konsumenträttens tillämpning (Rott 2012; Micklitz 2015; Bakardjieva Engelbrekt 2009; 2017).

1.4 Balansen mellan decentraliserad och centraliserad rättstillämpning av EU:s konsumenträtt

Den kanske mest intressanta frågan är i vilken mån den lagstiftning och domstolspraxis som diskuterats ovan, och särskilt förordning 2006/2004 och dess efterföljare, påverkar den vertikala maktfördelningen mellan medlemsländerna och unionen inom tillämpningen av EU:s konsumenträtt. Har den ursprungliga, decentraliserade modellen för rättstillämpning övergetts och är vi på väg mot en stegrande centralisering av ansvar och befogenheter?

1.4.1 Tillsynsnätverk som en optimal modell för tillämpning av konsumenträtt i ett europeiskt flernivåsystem?

Som bekant är den viktigaste komponenten i förordning 2006/2004 att den etablerar ett nätverk av nationella tillsynsmyndigheter. Förordningen lägger grunden till ett relativt omfattande samarbete mellan behöriga myndigheter i form av ömsesidigt bistånd i utövandet av tillsyn vid gränsöverskridande överträdelser, samt andra samordnade insatser och åtgärder. På samma sätt som inom andra politikområden har en nätverksmodell således seglat upp som en smidig medelväg mellan decentralisering och centralisering (Zeitlin and Sabel 2010; Poncibó 2012). Inom denna nätverksmodell är medlemsstaterna skyldiga att utse behöriga myndigheter, som själva deltar i nätverket, samtidigt som de behåller sitt institutionella och processuella självbestämmande och inte ändrar sin förvaltningsorganisation och processregler. Kommissionen

har en viktig roll i all informationsförmedling och samordning av samarbetet inom nätverket. Den intar dock åtminstone teoretiskt sett ingen hierarkisk, överordnad ställning, utan fungerar snarare som *primus inter pares*.

Nätverksstyrning är ett fenomen som väckt betydande intresse inom statsvetenskaplig forskning på senare tid. I en komplex och globaliserad värld med fri handel, ökad mobilitet och inte minst gränslösa digitala kommunikationer, har regulativa nätverk vuxit fram nästan organiskt för att möjliggöra samordning av styrning och tillsyn i avsaknaden av en centraliserad internationell förvaltning. Forskare inom statsvetenskap har i denna utveckling till och med sett framväxten av en ny världsordning, där stater inte längre är den enda och viktigaste enheten i internationella relationer. Istället är det tjänstemän från specialiserade myndigheter och organ som samarbetar över gränserna, söker bilda samsyn kring små och stora regleringsfrågor, samt lösa gemensamma problem (Slaughter 2004). I forskningen har flera kategorier av nätverk identifierats, med utgångspunkt i olika kriterier. Till exempel, om man ser på enheterna som ingår i nätverket, kan man skilja mellan myndighetsnätverk, domarnätverk, nätverk mellan självregleringsorgan, med mera. Om man tar nätverkens uppgifter och funktioner som utgångspunkt kan man särskilja mellan policy nätverk, lagstiftnings- (regelbildande) nätverk och tillsynsnätverk (på engelska: *policy, legislative and enforcement networks*, Slaughter 2004).

Inom EU har nätverk uppfattats som en särskilt lovande styrningsmodell som dessutom är välanpassad till unionens karaktär av flernivåstyrningssystem. Nätverksstrukturer har således florerat i olika skepnader och med olika uppgifter inom så gott som alla EU:s politikområden. Vad gäller mer konkret tillsynssamarbete har detaljerade studier genomförts om det Europeiska konkurrensnätverket (ECN) (Cengiz 2009, De Visser 2009), men även om regulativa nätverk inom transport, energi och telekommarknader, inremarknadspolitiken, med mera. På konsumentområdet finns det europeiska konsumentpolitiska nätverket (*European Consumer Policy Network*, CPN), nätverket av europeiska konsumentcentra (ECC-Net), samt av störst relevans för rättstillämpningen, kommittén för konsumentskyddssamarbete, i vilken representanter för medlemsstaterna och kommissionen ingår.

Nätverk förväntas ge upphov till mångsidiga positiva effekter. Ett tillsynsnätverk kan till exempel vara effektivitetsfrämjande genom att de samlade resurserna av alla enheter som ingår i nätverket mobiliseras och används optimalt. Vidare utgör ett tillsynsnätverk en nära nog idealisk plattform för ömsesidigt lärande och utbyte av information, praktisk kunskap och know-how (Cengiz 2009:19). Forskningen har samtidigt uppmärksammat ett antal nackdelar och risker med nätverksstyrning. Till exempel är ansvarsutkrävande inom ett nätverk fördelat mellan flera enheter och nivåer, vilket skapar otydlighet. Nätverk bygger på förtroende och informellt samarbete, vilket kan leda till minskad transparens och begränsat deltagande och insyn för utomstående aktörer (Bignami 2005). Därför betonas vikten av omsorgsfull överläggning av alla detaljer kring nätverkets design, varvid regler om öppenhet och insyn fastställs och verkningsfulla mekanismer för ansvarsutkrävande sätts på plats (De Visser 2009:256-273).

Förordning 2006/2004 inrättade tre former av ömsesidigt bistånd: utbyte av information på begäran, utbyte av information utan begäran (så kallad varning) och begäran om tillsynsåtgärder (artikel 6-8 förordning 2006/2004). Alla former av bistånd ställer krav på medverkan från den anmodade myndigheten, som förväntas svara utan dröjsmål, lämna begärd information och i förekommande fall vidta åtgärder för att överträdelsen ska upphöra. Kommunikationen mellan

behöriga myndigheter sköts i första hand via den nationella myndigheten som har utsetts som central kontaktpunkt. Samarbetet understöds av en elektronisk databas och av CPC-kommittén, som sammanträder minst två gånger årligen. Kommissionens konsumentdirektorat bistår CPC-kommittén och fungerar allmänt som spindel i nätet. De mer detaljerade förfaranderegelerna för de enskilda biståndsformerna preciseras i genomförande akter som antas av CPC-kommittén.

Under tiden efter att systemet sattes i gång har samordningen mellan myndigheter visat sig vara allt annat än enkel. De tvååriga utvärderingsrapporter som kommissionen var skyldig att upprätta indikerade ett antal problem i systemet för ömsesidigt bistånd – från tekniska trösklar och skavanker till allvarliga hinder i samarbetet (Europeiska kommissionen, 2014; 2016). Rapporterna identifierade avsevärda skillnaderna i medlemsstaternas lagstiftning avseende processuella regler, samt bestående skillnaderna i myndigheternas befogenheter och institutionella upplägg. Ännu viktigare var dock skillnaderna i myndigheternas faktiska ställning och kapacitet att delta i samarbetet. I flera medlemsländer led myndigheterna av konstant brist på resurser och kvalificerad personal. Dessa skillnader var bland de främsta orsakerna bakom kraftiga förseningar av svar och begärda åtgärder, begränsad användning av systemet för ömsesidigt bistånd och allmänt ojämnt engagemang i samarbetet, som kunnat konstateras (CPEC 2012; Europeiska kommissionen 2014, 2016).

Mer framgångsrika visade sig de möjligheter för samordnade insatser som förordningen öppnade för. Artikel 9 i förordning 2006/2004 föreskrev ett förfarande för samordning av marknadsövervakning och tillsynsåtgärder mellan behöriga myndigheter vid gränsöverskridande överträdelser som skadar konsumenternas intressen i två och fler medlemsstater. Denna bestämmelse implementerades i praktiken framförallt genom så kallade *sweeps*, samordnade kontroller och korrigering av webbplatser inom vissa marknader (till exempel flygresor, charterresor, evenemangbiljettförsäljning, elektronik, konsumentkrediter). Som resultat av dessa kontroller uppskattade kommissionen i sin utvärderingsrapport 2016 att efterlevnaden av EU:s konsumentregler hade ökat från 20–40 % till upp till 80 % i vissa marknadssektorer (Europeiska kommissionen 2016). Från och med 2014 sattes igång även en annan form av gemensamma tillsynsåtgärder, så kallade *joint actions*, där en medlemsstat eller kommissionen intar ledande roll. Dessa gemensamma insatser innebär att affärsmetoder och avtalsvillkor som används av stora företag i vissa branscher granskas i flera berörda medlemsländer. Om systematiska överträdelser konstateras kan branschrepresentanterna erbjudas möjlighet att göra åtaganden om att överträdelsen ska upphöra och reglerna ska följas (Europeiska kommissionen 2016). Sådana uppgörelser hade uppnåtts med företag inom hyresbilmarknaden, med stora aktörer i sociala media, mm (Europeiska kommissionen 2016).

Relativt hög uppskattning i utvärderingsrapporterna fick även mer informella typer av samarbete såsom utbyte av tjänstemän, utarbetande av riktlinjer för tolkning av relevant lagstiftning, samt det meningsutbyte som äger rum inom CPC-kommittén och inom det konsumentpolitiska nätverket CPN (Europeiska kommissionen, 2016). En annan positiv aspekt som förs fram är de synergieffekter som uppstår genom sammanlänkning och utbyte mellan olika typer av *enforcement*-nätverk, såväl inom EU som internationellt. Gemensamma insatser och utbyten som nätverket för konsumentskyddssamarbete genomfört med ECC-Net, samt med det internationella nätverket ICPEN, lyfts fram och flera utvärderingsrapporter rekommenderar att relationerna mellan dessa nätverk byggs ut och förstärks (CPEC 2012).

1.4.2 Mot en alltmer centraliserad styrmodell för tillsyn?

Redogörelsen ovan visar att konsumentskyddssamarbetet inom nätverket tenderar att generera en särskild dynamik där de ursprungligen tilltänkta former av ömsesidigt bistånd mellan enskilda myndigheter visar begränsad effektivitet, medan gemensamma åtgärder där flera eller alla myndigheter deltar får högre uppskattning och företräde. Karakteristisk för dessa storskaliga gemensamma satsningar är att de är i större grad samordnade och styrda av kommissionen. Frågan kan därför ställas om inte den nätverksmodell som infördes för konsumentskyddssamarbete medför en stegvis och förtäckt centralisering i alla fall, med allt större koncentration av befogenheter hos kommissionen och på bekostnad av medlemsländernas förvaltningsautonomi.

En tendens mot centralisering kan även noteras i den nytillkomna förordning 2017/2394. Som redan nämnts förstärker den nya förordningen avsevärt de minimibefogenheter som behöriga nationella myndigheter ska ha för att säkerställa efterlevnaden av EU:s konsumenträttslagstiftning. Samtidigt ökar kommissionens roll vid genomförande av samordnade insatser såsom samordnade undersökningar och tillsynsåtgärder. Förordningen inrättar en ny klassificering av överträdelser av relevant EU-konsumenträtt, där två nya kategorier införs utöver den ”vanliga” överträdelsen, nämligen utbredd överträdelse och utbredd överträdelse med en unionsdimension. Avgränsningen görs främst med utgångspunkt i antalet medlemsstater som är inblandade (se artikel 3.3 - 3.5 förordning 2017/2394). För båda dessa nya typer av mer omfattande överträdelser har kommissionen en starkare ställning. Vad gäller utbredda överträdelser förväntas medlemsstaterna i första hand utse en behörig nationell myndighet som fungerar som samordnare av gemensamma utredningsåtgärder och tillsynsinsatser. Men om medlemsländernas myndigheter inte kan enas övergår denna samordnande uppgift till kommissionen (art 17.2 förordning 2017/2394). Vad gäller utbredda överträdelser med en unionsdimension har kommissionen en lagstadgad rätt att vara samordnare (art 17.3 förordning 2017/2394). Även i andra hänseenden får kommissionen en mer uttalad ledande roll. Den kan sätta igång gemensamma insatser när den har skälig misstanke om utbredda överträdelser och kan dessutom initiera samordnade tillsynsåtgärder och sätta igång andra gemensamma arrangemang.

Den nya förordningen verkar åtminstone delvis bekräfta den tes som drivits av Micklitz, det vill säga att vi bevittnar en omvandling av rättstillämpningens arkitektur inom konsumenträtten, och mer generellt inom den regulatoriska privaträtten, inom EU. Enligt författaren äger denna transformation rum i tre riktningar: (i) en skarpare distinktion mellan mindre (lindrigare) och större (allvarligare och mer omfattande) överträdelser; (ii) en förändring och omfördelning av olika aktörers roll inom tillsyn och genomdrivande (konsumentorganisationer, myndigheter, domstolar, privat-offentliga organ, självregleringsorgan), samt (iii) framväxt av nya påföljder och sanktioner (Micklitz 2015). Distinktionen mellan mindre och större överträdelser är förknippad med en fördelning av kompetenser mellan den nationella och den överstatliga nivån i EU-samarbetet. Mindre överträdelser förblir en uppgift för medlemsstaterna och deras tillsynsorgan, medan överträdelser av större dignitet och omfattning flyttas över till EU-nivån. Detta mönster framträder tydligt inom konkurrensrätten som följd av förordning 1/2003, men har enligt Micklitz kunnat skönjas redan på 1990-talet inom EU:s produktsäkerhet (Micklitz 2015) och vinner nu mark även genom förordning 2017/2394.

Den nya förordningen om konsumentskyddssamarbete tycks ha influerats av utvecklingen inom EU:s konkurrensrätt. Kommissionen motiverade sitt förslag till ny förordning med behovet av att ”modernisera” tillämpningen av EU:s konsumentlagstiftning; ett begrepp som användes flitigt i debatten som ledde till förordning 1/2003. På samma sätt som inom konkurrensrätten syftar förordning 2017/2394 uppenbarligen till att etablera en fungerande arbetsfördelning mellan kommissionen och nationella myndigheter inom ett tillsynsnätverk. Likväl skall parallellerna mellan de två områdena inte överskattas. EU:s konkurrenspolitik är ett av få områden där unionen har exklusiv befogenhet (artikel 3.1.b i EUF-fördraget). Däremot är konsumentskydd en delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna (artikel 4.2.f i EUF-fördraget). Konkurrensrätten är dessutom ett väldefinierat område med relativt snävt avgränsade uppgifter. Däremot är konsumentpolitiken ett brett och tätt förgrenat område av horisontell karaktär med skärningsytor mot flera andra politikområden (se artikel 12 FEUF). Det är av avgörande betydelse att kommissionen redan från europeiska samarbetets begynnelse haft det övergripande ansvaret för att genomdriva gemenskapens/unionens konkurrensregler. För detta ändamål har kommissionen tydligt definierade processuella befogenheter (för närvarande enligt förordning 1/2003). Sist men inte minst, så har det ansvariga direktoratet (DG COMP) välutrustad personal och tillräckliga resurser for att hantera överträdelser av unionens konkurrensrätt.

Givetvis är kommissionens föreslagna mandat på konsumenträttens område betydligt mer begränsat. Likväl kommer det att kräva en betydande förstärkning av kommissionens kapacitet i form av utökad personal, expertis och finansiella resurser om mandatet utnyttjas fullt ut. I förslaget till förordning (sidan 12 i motiveringen) beräknar kommissionen att dess utökade arbetsbelastning fordrar två heltidstjänster. Den anger dessutom att de nödvändiga resurserna skulle erhållas genom omfördelning och nya uppgifter för befintlig personal. Denna beräkning framstår som högst orealistisk och står inte i proportion till den omfattande omallokering av befogenheter som den nya förordningen medför. Möjligen antyder denna uppskattning att kommissionen åtminstone inledningsvis avser att vara återhållsam i användning av sina nya befogenheter.

Det bör även noteras att medlemsstaterna inte är passiva iakttagare av eventuella centraliseringstendenser. Kommissionens ursprungliga förslag till ny förordning (Europeiska kommissionen, 2016) innehöll ett antal bestämmelser som skulle kräva mycket längre gående harmonisering av medlemsländernas tillsynssystem och befogenheter, samt ge kommissionen en ännu starkare styrande och samordnande roll. Enligt förordningsförslaget skulle kommissionen dessutom få makten att anta delegerade och implementeringsakter angående förfarandena för alla former av samarbete. Denna långtgående delegeringsmakt var anledningen till att flera nationella parlament ifrågasatte förslagets förenlighet med unionsfördragets subsidiaritetsprincip.[16] I förordningens slutversion är denna befogenhet avsevärt modifierad och inskränkt. På liknande sätt har förslag att ge kommissionen befogenhet att övervaka nationella myndigheters tillsynsplaner snävats in betydligt.

[16] Se till exempel Austria, Bundesrat, Reasoned opinion on subsidiarity, interinstitutional file 2016/0148 (COD), 11547/16, 27.7.2016; Sverige, riksdagens civilutskott, subsidiaritetsprövning, 2015/16:CU26.

Slutligen kan noteras att centralisering av befogenheter inom ett tillsynsnätverk inte är det enda sättet på vilket koncentration av maktbefogenheter till den överstatliga nivån kan äga rum. Forskare inom statsvetenskap hävdar att enforcement-nätverk kan ses som endast ett första steg i en mer allmän centraliseringstrend som ofta utmynnar i inrättande av och gradvis överföring av kompetenser till specialiserade EU-myndigheter (Scholten 2017). Ett slags europeisk konsumentmyndighet med akronymen CHAFEA existerar i själva verket redan. Den grundades med befogenheter främst inom området för livsmedelssäkerhet, men har därefter fått utvidgad kompetens inom andra konsumentrelaterade frågor. Likväl har denna myndighet ingen reell makt och har hittills endast spelat en understödjande och administrerande roll. Med tanke på konsumenträttens breda och mångsidiga karaktär verkar någon koncentration av befogenheter inom en sådan supermyndighet knappast vara intressant för vare sig medlemsstaterna eller kommissionen. Till och med inom konkurrensrätten har en sådan extrem centralisering inte visat sig vara en framkomlig väg. Arbetsbelastningen på DGCOMP har med tiden blivit svår att hantera, vilket som bekant ledde till decentralisering och modernisering av tillsyn genom förordning 2003/1. Å andra sidan kan det inte uteslutas att CHAFEA får utökat mandat i framtiden.

1.5 Avslutande reflektioner

Sammanfattningsvis kan det konstateras att utvecklingen mot en mer aktiv EU-intervention på området för tillsyn och genomdrivande av konsumentlagstiftning har varit dramatisk, vilket också återspeglas i tilltagande forskningsintresse. Rättsvetenskapen och andra samhällsvetenskapliga discipliner har tillfört betydande ny kunskap om alternativa modeller för rättstillämpning och genomdrivande av EU:s konsumentlagstiftning. De olika modellernas för- och nackdelar från ett konsumentperspektiv, och även i termer av effektivitet och ändamålsenlighet, har varit föremål för omfattande studier. Forskningen har belyst vikten av ett välavvägt val mellan offentligrättsliga och privaträttsliga mekanismer för genomdrivande av kollektiva konsumentintressen. Förståelsen för den centrala rollen som en robust offentligrättslig dimension av rättstillämpningen kan spela har ökat, samtidigt som en mer komplex bild av växelverkan mellan redan existerande privaträttsliga och offentliga mekanismer trätt fram.

Istället för ett ’antingen eller’-tillvägagångssätt har forskare betonat behovet av lösningar som ömsesidigt stöder och kompletterar varandra. Särskilt i forskningen kring ’*responsive regulation*’ framhålls att en framgångsrik marknadsreglering behöver förena möjligheten till kännbara sanktioner med en mer dialogsorienterad modell som bygger på en verklighetsförankrad syn på företagens inställning till lagstiftning och samhällsnormer.

En del av dessa insikter verkar ha nått de europeiska institutionerna och kan skönjas i några av EU:s senaste lagstiftningsinitiativ på området och särskilt i den nya förordningen om konsumentskyddssamarbete. Förordningen stärker statliga myndigheters tillsynsbefogenheter samtidigt som den utvidgar möjligheter för näringsidkare att föreslå åtaganden om att upphöra med överträdelser eller åtaganden om kompensatoriska åtgärder. Förordningen inkluderar i större grad konsument- och näringsidkarorganisationer i tillsynsprocessen och söker därigenom uppnå högre samstämmighet mellan privata och offentligrättsliga aktörer i rättstillämpningen.

Den största utmaningen för den effektiva rättstillämpningen av EU:s konsumentlagstiftning ligger dock även fortsättningsvis i den betydande variationen i medlemsländernas system för säkerställande av konsumenträttigheter. Skillnaderna är stora med avseende på såväl institutionella val som institutionell design och regleringsstil; detta trots medvetna försök till harmonisering av specifika mekanismer för rättstillämpning och tillsynsmyndigheters befogenheter. Den regulativa mångfalden vilar i sin tur på medlemsländernas skilda historiska, politiska och ekonomiska förutsättningar; något som i en union av 28 (eller 27) länder är oundvikligt. Dessa skillnader kan svårligen övervinnas med lagstiftningsåtgärder. Mera lovande är de informella samarbeten som förordningen vill stärka i form av utbyten mellan tjänstemän, utbildning- och kompetensutvecklingsinsatser, utveckling av gemensamma riktlinjer, med mera. Visserligen är dessa insatser inte alltid välfungerande och effekterna mödosamt långsamma. Men det är den enda vägen till större samsyn och bättre förståelse mellan de aktörer och institutioner som faktiskt deltar i processerna.

I ett allt mer digitaliserat samhälle där handel och kommunikation sker via Internet och överträdelser av konsumenträttigheter ofta begås av aktörer i länder utanför konsumentens egen hemvist är en decentraliserad rättstillämpningsmodell uppenbart otillräcklig. Samordnade gemensamma tillsynsåtgärder kan i en sådan kontext ha klara effektivitetsfördelar och kan stärka konsumenträttens genomslag. Att kommissionen kan utöva en naturlig roll i samordningen och ledningen av sådana insatser är lika obestridligt. Likväl kan en alltför långtgående centralisering leda till minskad legitimitet i rättstillämpningen och viss förlust i öppenhet och delaktighet. Ett välfungerande europeiskt system för rättstillämpning bör till syvende och sist också vara lyhört för konsumenternas behov och välanpassat till den spänning mellan enhetlighet och mångfald som unionen bygger på. Sett från detta perspektiv erbjuder den nätverksmodell som byggts upp under förordning 2006/2004 en ändamålsenligt alternativ som förtjänar att vidareutvecklas och förbättras. Dessutom kan det tillsynsnätverk som etablerats anknyta till andra - såväl europeiska som internationella - nätverk på konsumentskyddsområdet.

1.6 Referenser

Arnull, Anthony, 'The principle of effective judicial protection in EU law: An unruly horse? (2011) 36 EL Rev., 51–70, at 55.

Avbelj, Matej (2016) 'National procedural autonomy: concept, practice and theoretical queries', in: Lazowski, A. & Blockmans, S. (eds)*, Research Handbook in EU Institutional Law*, Cheltenham: Edward Elgar, 421-440.

Ayres, Ian and Braithwaite, John (1992) *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford: Oxford University Press.

Bakardjieva Engelbrekt, Antonina (2017) 'The impact of the UCP Directive on national fair trading law and institutions: gradual convergence or deeper fragmentation?', in: Bernitz, U. & Jorgensen, C., *Marketing and Advertising Law in a Process of Harmonisation,* Oxford: Hart Publishing, 119-169.

Bakardjieva Engelbrekt, Antonina (2009) 'Public and private enforcement of consumer law in Central and Eastern Europe: Institutional choice in the shadow of EU Enlargement', in: Cafaggi, F. & Micklitz, H.-W. (eds) *New Frontiers in Consumer Protection*, Oxford: Intersentia, 91-133.

Bakardjieva Engelbrekt, Antonina (2008), 'The impact of EU Enlargement on private law governance in Central and Eastern Europe: The case of consumer protection', in: Cafaggi, F. & Muir-Watt, H., *The Making of European Private Law: Governance Design*, Cheltenham: Edward Elgar, 98-137.

Bakardjieva Engelbrekt, Antonina (2007) 'Från materiella regler till genomföranderegler: en ny fas i det europeiska rättssamarbetet på konsumentskyddsområdet?' (3) *ERT*, 578-607.

Bakardjieva Engelbrekt, Antonina (2006) 'Grey zones, legitimacy deficits and boomerang effects: On the implications of extending the *acquis* to Central and Eastern Europe', in: Wahl, N. & Cramér, P. (eds.) *Swedish Yearbook of European Law*, vol. 1, Oxford: Hart Publishing, 1-36.

Bakardjieva Engelbrekt, Antonina (2003) *Fair Trading Law in Flux? National Legacies, Institutional Choice and the Logic of Europeanisation*, Stockholm: USAB, acad. diss.

Betlem, Garrit (2007) 'Public and private transnational enforcement of EU Consumer Law', *European Business Law Review*, 683-708.

Bignami, Francesca (2005) 'Transgovernmental networks vs. democracy: the case of the European Information Privacy Network', 26 *Mich. J. Int'l L.*, 807-867.

Bobek, Michal (2011) 'Why there is no principle of procedural autonomy of the Member States', in: De Witte, B. & Micklitz, H.-W. (eds) *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Antwerp: Intersentia, 305–324.

Bourgoignie, Thierry & Trubek, David (1986) Consumer Law, Common Markets and Federalism in Europe and the United States, Integration Through Law, Vol. 2 . Berlin: Walter de Gryuter.

Cafaggi, Fabrizio (2017) 'On the Transformations of European Consumer Enforcement Law: Judicial and Administrative Trialogues, Instruments and Effects', in: Cafaggi, F. & Law, S. (eds), Judicial Cooperation in European Private Law, Cheltenham: Edgar Elgar.

Cafaggi, Fabrizio & Iamiceli, Paola (2017), 'The Principles of effectiveness, proportionality and dissuasiveness in the Enforcement of EU Consumer Law: The impact of a triad on the choice of civil remedies and administrative sanctions, (3) European Review of Private Law, 575–618.

Cafaggi, Fabrizio and Micklitz, Hans-W. (eds) (2009) New Frontiers in Consumer Protection Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia.

Cafaggi, Fabrizio and Micklitz, Hans-W. (2008) 'Collective enforcement of Consumer Law: A framework for comparative assessment', (3) European Review of Private Law, 391-425.

Cengiz, F. (2009) 'The European Competition Network: Structure, management and initial experiences of policy enforcement', EUI Max Weber Working Papers, 2009/05.

Cremona, Marise (2012) Compliance and the Enforcement of EU Law, Oxford: OUP.

Cherednychenko, Olha (2015) 'Public and private enforcement of European Private Law: Perspectives and challenges', (3) ERPL, 481-489.

Cseres, Kati (2004) 'The Hungarian cocktail of competition law and consumer protection: Should it be dissolved?', 27(1) Journal of Consumer Policy, 43-74.

De Visser, M. (2009) Network-based Governance in EC law, Oxford, Portland: Hart Publishing.

Docekal, M., Kolba, P., Micklitz, H-W. & Rott, P. (2005) The Implementation of Directive 98/27 in the Member States, Bamberg/Vienna.

Drake, Sara & Smith, Melanie (2017) New Directions in the Effective Enforcement of EU Law and Policy, Cheltenhem: Edward Elgar.

Hadfield, Gillian, Robert Howse & Michael Trebilcock (1998) 'Information-based principles for rethinking consumer protection policy', 21(2) Journal for Consumer Policy, 131–169.

Hoffmann, Herwig (2017) 'General principles of EU Law and EU Administrative Law', in: Barnard, Catherine & Peers, Steve (eds) European Union Law, Oxford: OUP, 198-226.

Micklitz, Hans-W. (2015) 'The transformation of enforcement in European Private Law: Preliminary considerations, (4) European Review of Private Law, 491–524.

Micklitz, Hans-W. (2007) 'Collective private enforcement of consumer law. The key issues', in: Van Boom & Loos (eds) (2007) *Collective Enforcement of Consumer Law*, Groningen: Europa Law Publishing, 13-33.

Micklitz, Hans-W. and Wechsler, Andrea (eds) (2016) *The Transformation of Enforcement. European Economic Law in Global Perspective*, Oxford and Portland: Hart Publishing.

Podszun, R., Busch, Ch. & Henning-Bodewig, F. (2018) Behördliche Durchsetzung des Verbraucherrechts? Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie Februar 2018, hämtas från: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/behoerdliche-durchsetzung-des-verbraucherrechts.html

Poncibò, Cristina (2012) 'Networks to enforce European law: the case of the Consumer Protection Cooperation Network', *Journal of Consumer Policy* (35), 175-195.

Rott, Peter (2012) 'Effective enforcement of consumer law: The comeback of public law and criminal law', in Devenney, J. & Kenny, M. (2012) *European Consumer Protection. Theory and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press, 64-81.

Rott, Peter (2001) 'The Protection of consumers' interests after the implementation of the EC Injunctions Directive into German and English Law, *Journal of Consumer Policy*, 403.

Sabel, Charles & Zeitlin, Johnatan (eds.) (2010) *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*, Oxford: Oxford University Press.

Scholten, Miroslava (2017) 'Mind the trend! Enforcement of EU law has been moving to 'Brussels", *Journal of European Public Policy*, 24:9, 1348-1366.

Slaughter, Anne-Marie (2004) *A New World Order*, Princeton: Princeton University Press.

Steiner, Josephine (1995) *Enforcing EC Law*. London: Blackstone.

Storskrubb, Eva (2011) 'Civil Justice - A Newcomer and an Unstoppable Wave?', in: Craig, P. and De Burca, G. (eds) *The Evolution of EU Law*, Oxford: OUP, 299-322.

Trstenjak, Verica (2013) 'Procedural aspects of European Consumer Protection Law and the case law of the CJEU from the perspective of Insurance Law' 21 *ERPL* 451.

Van den Berg, Roger (2007) 'Should consumer protection law be publicly enforced?', in: Van Boom & Loos (eds) *Collective Enforcement of Consumer Law*, Groningen: Europa Law Publishing, 179-206.

Van Boom, Willem & Loos, Marco (ed.) (2007) *Collective Enforcement of Consumer Law. Securing Compliance through Private Group Action and Public Authority Intervention*, Groningen: Europa Law Publishing.

Wallerman, Anna (2016) 'Towards an EU law doctrine on the exercise of discretion in national courts? The member states' self-imposed limits on national procedural autonomy', 53 *Common Market Law Review*, 339–360.

Weber, Franziska (2014) *The Law and Economics of Enforcing European Consumer Law*, Surrey, Burlington: Ashgate Publishing.

Offentligt tryck

Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC) (2012) External Evaluation of the Consumer Protection Cooperation Regulation EC/2006/2004.

Europeiska kommissionen (2018) Meddelande från kommissionen, En ny giv för konsumenterna, 18.4.2018 COM(2018) 183 final.

Europeiska kommissionen (2016) Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om en utvärdering av resultaten av förordning (EG) nr 2006/2004, COM(2016) 284 final.

Europeiska kommissionen (2015) Meddelande från kommissionen, En strategi för en inre digital marknad i Europa, KOM(2015) 192 slutlig, 6.5.2015, 5.

Europeiska kommissionen (2014) Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om en utvärdering av resultaten av förordning (EG) nr 2006/2004, COM (2014) 439 final.

Europeiska kommissionen (2007) Meddelande från kommissionen, EU:s strategi för konsumentpolitiken 2007–2013, KOM(2007) 99 slutlig.

Europeiska kommissionen (2003) Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förordningen om konsumentskyddssamarbete, KOM(2003) 443 slutlig.

European commission (1995) White Paper on the Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union, COM (95) 163.

European Commission (1993) Green Paper, Access of Consumers to Justice and the Settlement of Consumer Disputes in the Single Market, COM(93) 576 final.

Europaparlamentets och rådets (2014) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 254/2014 av den 26 februari 2014 om ett flerårigt konsumentprogram för åren 2014–2020.

Europaparlamentet och rådet (2006) Europaparlamentets och rådets beslut nr 1926/2006/ om inrättande av ett program för gemenskapsåtgärder på området konsumentpolitik (2007-2013).

OECD (1999) Rekommendation från OECD:s råd om riktlinjer för konsumentskydd vid elektronisk handel, antagen den 9 december 1999 [C(99)184 slutlig].

Sutherland, Peter (1992) The Internal Market after 1992: Meeting the Challenge, European Commission working document, 28 October 1992, kan hämtas från: http://aei.pitt.edu/1025/

2 Unga konsumenter och reklam i det nya medielandskapet

Helena Sandberg, docent i medie- och kommunikationsvetenskap vid Lunds universitet. Ledamot i Konsumentverkets vetenskapliga råd sedan 2016.

Barn och medier är ett ofta debatterat ämne. Ett ämne som engagerar många och som många har åsikter om. Det är också ett mycket brett internationellt forskningsfält. Tusentals studier har publicerats om mediers betydelse i barn och ungas liv och om hur medierna påverkar dem (Valkenburg & Piotrowski, 2017). Det kan därför framstå som motsägelsefullt att påstå att det fortfarande finns mycket att lära om barn och unga i relation till medier, vilket görs gällande här. Denna text syftar till att ge en inblick i kunskapsläget när det gäller barn, unga och medier, men också synliggöra behovet av mer forskning. Särskilt intresse ägnas åt reklam i det nya medielandskapet, något som barn både exponeras för och aktivt bidrar till.

Medier är centrala för unga konsumenter av flera anledningar. För det första är medier viktiga samhällsinstitutioner som påverkar barn och ungas konsumtion, identitet och vardag. För det andra är medier varor och tjänster som köps, konsumeras, delas och distribueras på en marknad. Dessutom är medier verktyg för påverkan, tillgängliga, inte bara för kommersiella aktörer, utan också för barn och unga. Medier ger barn möjlighet att konstruera identiteter, kommunicera, värdera och förmedla idéer om varor samt agera marknadsförare i rollen som exempelvis ”influencer” eller ”vloggare” (se till exempel Hanna, Rohm & Crittenden, 2011; Both & Matic, 2011; Dahlquist & Wadbring, 2017). I denna översikt kommer barn att diskuteras både som konsumenter av medier och som producenter av medieinnehåll.

2.1 Många stora förändringar och utmaningar med digitaliseringen

En viktig förklaring till att det fortfarande finns mycket att lära om barn och medier står att finna i de snabba och omvälvande förändringar som skett i samhället. Den starkaste förändringsvågen är digitaliseringen, men också globaliseringen och med det en ökande kommersialisering och mediekonvergens[17], vilket i sin tur lett till ett i grunden förändrat mediesystem (Carlsson, 2018). Dagens medie- och kommunikationskultur är radikalt annorlunda än den för femtio år sedan då internet och world wide web såg dagens ljus.

Mycket av den forskning som hittills gjorts om barn och medier rör traditionella analoga medier, framförallt tv. Tv-tittandet så som det skedde på 1980-talet har dock få likheter med dagens tv on-demand-konsumtion via mobila plattformar. Bland ungdomar gick tittande på webb-tv om

[17] Med mediekonvergens avses en slags kollision eller sammansmältning av nya och gamla medier som ger upphov till nya former av teknologi, innehåll och ägande. Mediekonvergens är alltså mer än ett teknologiskt skifte. Den omfattar också förändringar av medieproduktionen och konsumtion tack vare utvecklingen av så kallad delningskultur, spridbarhet och nya former för deltagande i sociala medier (Jenkins 2006).

tittande via vanlig tv-apparat år 2016 (Mediebarometern, 2017)[18]. Merparten av dagens tonåringar läser inte heller nyheter från tryckt press. Det innebär dock inte att de är ointresserade av nyheter, men deras nyhetskonsumtion har förändrats. De har blivit så kallade ”news-grazers”. Det innebär att de plockar upp ”nyheter” från en mängd olika on-line och off-line källor (Valkenburg & Piotrowski, 2017).

I ett mass-experiment utfört 2017 av Uppsala-forskaren Thomas Nygren, docent i didaktik och utbildningsvetenskap samt Fredrik Brounéus från Vetenskap och allmänhet undersöktes 12 000 skolungdomars (högstadium- och gymnasieskola) syn på nyheter och källkritik. Det visade sig att de unga finner merparten av alla nyheter trovärdiga även om åtta procent av nyheterna bedöms sakna trovärdiga källor. De nyheter som de finner mindre trovärdiga rör konsumtionsrelaterade ämnen som livsstil och nöje, medan rapportering om politik och brott bedöms mer trovärdig. Aftonbladet.se är en av de vanligaste nyhetskällorna hos de unga och bland sociala medierna framstår Facebook och Instagram som de mest använda nyhetskällorna. Det sociala medium som anses ha högst trovärdighet bland de unga är Twitter. Författarna konkluderar i sin rapport att till skillnad mot vad tidigare forskning från Statens medieråd (2015) liksom mittuniversitetet (Wadbring & Ödmark, 2014) visat om att unga huvudsakligen delar sensationella och ofta förenklade nyheter, så visar massexperimentet på mer positiva tendenser, nämligen att unga i första hand läser och också delar trovärdiga nyheter (Nygren & Brounéus, 2018).

Viktigt att lyfta fram är också det faktum att nya globala aktörer som Google och Facebook förändrar mediestrukturer liksom barn och ungas medieanvändning; deras sätt att inhämta information, kommunicera och interagera, men också själva delta genom produktion av innehåll i medier. Samtidigt som möjligheten att göra sig hörd aldrig varit större än idag har kontrollen över medieanvändarna tilltagit (Carlsson, 2018). Det sker genom bland annat övervakning och datainsamling som görs på nätet och som sedan används i exempelvis individanpassad reklam (Martínez & Sandberg, 2017a). Makten över konsumenten kommer också till uttryck i form av villkorad användning och svårgenomträngliga avtal.

Den kommersiella mediemiljö som barn och unga befinner sig i har genomgått stora förändringar också vad gäller reklam, en innehållskategori som luckrats upp och som hittat nya uttrycksformer. Den traditionella 30-sekunders tv-spoten är inte längre den ”bästa” formen för reklampåverkan på barn och ersätts av inbäddad ibland till och med dold reklam på nätet genom kamrater och så kallade ”peers” (Sandberg & Martínez, 2017; Martínez & Sandberg, 2017b).

Vad som gör dagens medie- och kommunikationskultur ännu mer komplex är det faktum att samtidigt som medieutbudet kraftigt expanderat och tillgången till information ökat, vilket är till gagn för demokratin och konsumenten så är sannolikheten för att bli felinformerad och bedragen kanske också större än någonsin. I detta komplexa medielandskap befinner sig en stor del av dagens barn och unga en stor del av sin vakna tid. Mer kunskap behövs både för att tillvarata barns intressen och försäkra oss om att de inte far illa, men också för att bättre förstå hur barns

[18] År 2017 tittar 53% av ungdomar i åldern 15–24 år på tv via webben en vanlig dag och 47% ser på ”vanlig” tv. Bland barn 9–14 år är andelen som tittar på vanlig tv fortfarande större (62%) än via webben (46%) (Mediebarometern, 2017:31).

kreativitet och delaktighet i konsumtionssamhället kommer till uttryck och kan ytterligare stimuleras.

2.2 Stigande intresse för barn i forskningen

Barn betraktades länge som miniatyrer av vuxna och det fanns inga reella barnmedier att tala om förrän senare delen av 1700-talet, vilket få tänker på i dagens mediemättade barnkultur, med mängder av spel, filmer och appar designade och utvecklade särskilt för barn. Gradvis förändrades dock synen på barn. Från att ha ansetts vara vuxenminiatyrer kom barn allt mer att betraktas som sårbar grupp i behov av särskilt skydd.

Barn och barndom har behandlats av flera författare som en diskursiv, social och kulturell konstruktion (Messenger Davies, 2010; Sjöberg, 2013; Valkenburg & Pirotowski, 2018). Den mest citerade av dem alla är troligen Philippe Aries som med sitt verk från 1962, *Centuries of Childhood,* anses vara den som lanserat forskningsfältet barndomshistoria. Före 1600-talet fanns naturligtvis barn som kategori, men det var först efter 1600-talet som barndom konstituerades (uppfanns), i betydelsen en tidsbegränsad period som skiljer sig från vuxenperioden, under vilken barnet ännu inte är fullväxt, och fullt kognitivt utvecklat. Att vara vuxen behöver dock inte innebära att man beter sig vuxet, på samma sätt som att ett barn inte per automatik alltid är naivt och omoget. Både vuxen- och barnbegreppet är dynamiska, kontextberoende och historiskt bundna. Det innebär att barn betraktas och betyder olika beroende på sammanhanget.

I litteraturen om barn framhålls ofta två centrala perspektiv kring vilka forskare positionerar sig och sin forskning. I det ena fallet beskrivs barnet som ofärdigt och i behov av samhällets skydd (children as becoming). I det andra fallet är utgångspunkten att barn är självständiga och kompetenta (children as being). Mer nyanserade och problematiserande förhållningssätt har vuxit sig starkare i forskningen de senaste åren (se till exempel Sparrman & Sandin, 2012; Sjöberg, 2014; Martínez, 2017). Det har fört med sig att barn (precis som vuxna) nu anses vara ”både och”, inte antingen eller, det vill säga en slags blandformer (jämför ”hybrid child” i Sparrman & Sandin, 2012:14). Barn är beroende av andra, de har ofullkomligheter, men också kvalifikationer och kompetenser. De är både starka och svaga, självständiga aktörer och utsatta för andras påverkan. De agerar utifrån en mängd olika positioner i en komplex värld korsad av idéer, relationer, praktiker och maktintressen som de ska förhålla sig till och manövrera. Komplexiteten och situationsberoendet gäller deras konsumtion av varor och relation till marknaden, liksom deras medieanvändning.

Flera discipliner uppmärksammar barn i forskningen. Inte minst har barn och medier rönt allt större intresse. Medie- och kommunikationsvetenskap har länge uppmärksammat barns medieanvändning, men det är ett lika självklart forskningsområde i barndoms- och kulturstudier, utbildningsvetenskap, informationsvetenskap, psykologi, psykiatri och medicin för att nämna några. Frågorna som ställs liksom metoderna för kunskapsproduktion skiljer sig dock många gånger åt. Jag kommer i framställningen främst luta mig mot den forskning om barn och medier som gjorts inom medie- och kommunikationsvetenskapen i vid bemärkelse.

2.2.1 Förändrad barndom

Synen på barn och barndom har som påtalats ovan förändrats över tid. Medierna, framförallt tvn, anses ha en central roll i detta och till och med hota barndomens existens, åtminstone om man ska lyssna på Neil Postmans argument.

I boken *The Disapperance of childhood* (1982) visar Postman hur barn och vuxna genom tvn får tillgång till samma världar. De ser samma program och identifierar sig med samma skådespelare, vilket leder till en likriktning (homogenisering) av barn och vuxnas medierade erfarenheter. Det finns andra forskare (se Valkenburg & Piotrowski, 2017: 14 - 22) som hävdar att de bilder av verkligheten som kom att prägla tv-innehållet snarare skilde sig från tidigare medierade framställningssätt och att det i sin tur bidrog till en erosion av och kvalitativt annorlunda barndom. Tvn bidrog genom betoning på underhållning framför bildning och sina skildringar av barn och vuxna till att detronisera föräldrar (vuxna) och frånta dem deras auktoritet. Barn i tv framställs dessutom ofta som smartare, känsligare och mer mogna än vuxna.

Att barn och unga framställs som smartare än vuxna känner vi igen från dagens diskussioner om digitala infödingar (digital natives) och nät-medborgare (netizens). De barn och unga som är födda och uppvuxna med digital kommunikationsteknologi tillskrivs per automatik teknisk expertis i långt högre grad än deras föräldrar som behövt lära nytt och ”ställa om” från analoga till digitala medier (digital immigrants). Idéerna om de digitala mirakelbarnen (homo zappiens) har fått starkt fäste och är lätt att ta till sig. Den digitala infödingen har blivit närmast en myt, skriver Martin Danielsson i sin avhandling *Digitala distinktioner* (2014). Det finns därmed en risk att de reella strukturella och kulturella skillnaderna bland barn och unga hamnar i skymundan. Alla barn är inte digitala genier. Barn har inte lika möjligheter att utveckla medie- och informationskunnighet samt digitala kompetenser.

Den förändrade barndomen kan också förklaras av nya kommunikationsmönster i familjen och en omvärdering av barn. Barn anses idag inte bara värdefulla för familjen och samhället som individer. Deras röster tillskrivs också betydelse. Föräldrar känner att det är viktigt att inkludera sina barn och göra dem delaktiga i sådant som förr var de vuxnas ansvarsområden och beslut. Det gör de vuxna både för att fostra barnen till konsumenter och medborgare, men också för att de ska få möjlighet att växa som individer och utveckla sin identitet, sitt jag; något som blivit allt viktigare även för de vuxna (Valkenburg & Piotrowski, 2017).

Ungdomskultur breder ut sig och föräldrar följer allt mer sina barns konsumtionsmönster, kläd- och musiksmak, beteenden, även språk. Unga är alltså inte bara trendsetters i relation till varandra, utan till befolkningen i stort (Martin & Bush, 2000). Att vara ung och ungdomlig har blivit normen och åldrande har blivit en belastning som bör motverkas. Denna kulturella förändring drar marknadens aktörer fördel av i såväl produktutveckling som marknadsföring av diverse konsumtionsvaror och tjänster som hjälper till att upprätthålla ungdomskultur, ungdomlighet och fräschör.

Ytterligare en viktig komponent i barndomens förändring är den tilltagande kommersialiseringen och identifikationen av barn som villiga och köpstarka konsumenter. Tidigare rörde diskussionerna många gånger målgruppen tonåringar (Martin & Bush, 2000). Från millennieskiftet riktades intresset mer mot så kallade *tweens* (youth between childhood and

adolescensens), 8–12 år gamla (Andersen, 2011; Tufte, 2007). Deras konsumtion kännetecknas av produkter som ”smörjer” sociala relationer (musik, kläder, fika, smink och sociala medier). Den beskrivs ibland med förkortningen KGOY (Kids Getting Older Younger), alltså konsumtion som får dem att framstå som lite äldre än deras biologiska ålder, en trend som går helt i motsatt riktning till deras föräldrars konsumtion, som konsumerar för att framstå som yngre. Kommersiella intressen har också drivit fram ett nytt ålderssegment, 0–3-åringar. De allra minsta barnkonsumenterna har blivit allt mer intressanta för marknadsförarna, vilket hänger ihop med utvecklingen av mer nischade barnmedier från Teletubbies till Baby Einstein-produkter och annan så kallad ”toddler friendly media technology”, exempelvis pottor och baby-sitters med stativ för surfplattor, ”smart-cycles”, och andra intelligenta leksaker i gränssnittet mot medier.

2.2.2 Dagens barn

Är barn idag annorlunda jämfört med hur de var för hundra år sedan? Ja, det finns flera tecken på det, även om forskare inte alltid är eniga och inte heller överens om varför barn idag är annorlunda. Några saker som Piotrowski och Valkenburg lyfter fram (2017:22–27) är dock att barn och unga framstår som både ”äldre” i sitt sätt att konsumera och ”yngre” i sin kanske större ovillighet att flytta hemifrån och ta ansvar för sådant som anses höra vuxenlivet till (till exempel partnerskap och familjebildning). Barn, åtminstone i stora delar av västvärlden, är idag fysiskt och kognitivt annorlunda än de var vid förra sekelskiftet. De är större till växten och når puberteten tidigare. De anses ha en högre intelligens relativt ålder, vilket forskare förklarar med såväl ändrat föräldraskap som mediepåverkan. Vidare menar forskarna att det finns empiriska studier som indikerar att dagens unga har ett högre självförtroende, är mer medvetna om sig själva och är mer narcissistiska (till exempel upptagna med visuell självrepresentation genom selfies[19]) än tidigare generationer (ibid). Skillnaderna mellan olika generationer är dock ringa och vad vi inte har svar på är huruvida denna potentiella skillnad är av godo eller av ondo. Det får historien utvisa. Aktuella uppgifter från socialstyrelsen visar på en allt mer utbredd mental ohälsa i befolkningen, något som inte minst inkluderar barn och unga[20] (Socialstyrelsen, 2017) och som i debatten ofta kopplas till användning av sociala medier.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att intresset för barn har ökat i forskningen, att synen på barn förändrats över tid och blivit allt mer komplex i takt med att samhället förändrats. Vidare kan vi konstatera att barns status idag är annorlunda både i hushållen och på marknaden, att deras röster räknas och att både medier och andra socialisationsagenter har betydelse för att omforma barn och barndom. Dagens barn skiljer sig på flera punkter från deras historiska föregångare, samtidigt som barn fortfarande är barn och i behov av vuxensamhällets stöd och omsorg.

---

[19] Se Fredrik Schougs (2017) analys Selfiekulturen i sociala medier.

[20] Psykisk ohälsa hos barn i åldern 10–17 år har ökat med över 100 procent på tio år. För unga vuxna, 18–24 år, är ökningen närmare 70 procent. Totalt handlar det om närmare 190 000 barn och unga vuxna i Sverige som lider av någon form av psykisk ohälsa. Den enskilt största gruppen, drygt 63 000 personer, är unga kvinnor i åldern 18–24 år.

2.3 Barn som mediekonsumenter

Hur ser kunskapsläget ut om barn och medier ur ett internationellt och svenskt perspektiv?
Internet har blivit det absolut viktigaste mediet och kommunikationsstrukturen för barn och unga. Idag har internet ungefär 3,5 miljarder användare världen över och en tredjedel av dessa är barn (Livingstone, Carr & Byrne, 2015). I utvecklingsländer är det betydligt fler barn än vuxna som använder internet. Mobilteknologins utveckling har varit avgörande för tillgången till internet och spridningen av internetanvändning i befolkningen. Samtidigt kan konstateras att den digitala kommunikationsteknologins betydelse för barn och ungas rättigheter, möjligheter till deltagande, lärande liksom välbefinnande är fortfarande oklar och beroende av ett stort antal faktorer. Hit kan räknas tillgång till och användning av information, utveckling av medie- och informationskunnighet (MIK) och inte minst digitala kompetenser. Till dessa faktorer kan vi också räkna tillgång till innehåll av hög kvalitet, trygghet på nätet samt skydd av personlig integritet. Digitaliseringen går snabbt och internet är dynamiskt och föränderligt. Konsekvenserna av detta är svåra att sia om liksom de färdigheter som barn och unga kommer att behöva i framtiden för att axla rollen som konsumenter, medborgare och arbetskraft på en global marknad. Enligt Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD, 2016) kommer 65 procent av dagens barn att ha arbeten som ännu inte existerar, men som förväntas uppstå i kölvattnet av kommunikationsteknologins utveckling.

2.3.1 Kunskapsbild med stora luckor

Merparten av forskningen om barns medievardag rör idag internet och digital medie- och kommunikationsteknologi (sociala medier, spel och appar). *EU Kids Online*, med forskare från ett 30-tal europeiska länder, är ett forskningsinitiativ[21], som länge (2006 - 2014) bidragit med viktig kunskap om barns nätbaserade erfarenheter och säkerhet online. Det har följts upp av *Global Kids Online*[22] (med länder som Argentina, Brasilien, Sydafrika och Filippinerna) för att skapa en internationell kunskapsbas och bidra till globalt policyarbete om barn, unga och internet (Byrne & Burton, 2017). Det finns dock en tilltagande oro bland såväl forskare som barnrättsförespråkare och beslutsfattare att den kunskapsbas som finns inte tas tillräckligt i beaktande när det gäller nationell och internationell internet- och digitaliseringspolicy. Barns röster blir inte tillräckligt hörda. Deras särskilda behov blir inte tillgodosedda och även om kunskap finns är den ojämn och ofullständig.

Forskningen om barn och ungas medievardag har fokuserat barn i skolåldern (9 – 16 år) (Staksrud mfl 2009; Chaudron, 2015). Den har i många fall varit av kvantitativ natur och inriktats på frågor kring barn och ungas möjligheter i mötet med teknologin, men också på negativa effekter (risker) kopplade till internetanvändning. Exempelvis har barn och ungas erfarenheter av

[21] http://www.lse.ac.uk/media-and-communications/research/research-projects/eu-kids-online

[22] Se www.globalkidsonline.net

olämpligt innehåll, oönskade kontakter, kränkningar och näthat studerats (Livingstone & Haddon, 2009; EU Kids Online, 2014[23]).

I den svenska delen av EU Kids Online (von Felitzen, Findahl & Dunkels, 2011) bekräftas tidigare kända resultat som visar att Sverige är ett av de länder där flest barn (9-16-åringar) använder internet mycket ofta (högkonsumenten som tidigare var ett undantag har idag blivit genomsnittsanvändaren se till exempel i *Unga & Medier*, 2017) , där majoriteten av barnen har tillgång till internet och kopplar upp sig på en mängd olika platser såväl inomhus i det egna rummet som utanför hemmet, via till exempel smartphones. Andelen barn och unga (12 - 15 och 16 - 25 år) i Sverige som använder internet via dator eller smartphone överstiger idag 95 procent och når nästan 100 procent i de högre åldrarna (*Internet och svenskarna*, 2017).

Från 11 års ålder har så gott som samtliga barn en egen mobiltelefon. Vidare konstateras redan 2011 att initiala skillnader mellan pojkar och flickor utjämnats och flickor använder internet i lika stor omfattning som pojkar. Men de använder internet för olika syften. Den vanligaste aktiviteten bland barn och unga är att titta på tv eller video. I åldrarna 12–25 år är det över 60 procent som dagligen tittar på film via internet. De sociala medierna är viktiga liksom användning av internet för skolarbete och chat[24]. Instagram används av så gott som samtliga flickor 12–15 år och Snapchat används av 80 procent av både tjejer och killar upp till 25 års ålder, därefter avtar det drastiskt. Dessa och liknande uppgifter om svenska barn och ungas internetanvändning, men också annan mediekonsumtion sammanställs årligen i stora kvantitativa undersökningar av framförallt tre organisationer: *Statens medieråd*, *Internetstiftelsen i Sverige/IIS* (tidigare Internetinfrastrukturstiftelsen) samt Nordicom-Sveriges *Mediebarometer*.

Statens medieråd

Statens medieråd[25] ger med viss regelbundenhet ut riksrepresentativa rapporter om barns medievardag. Ett sådant exempel är *Småungar & medier* (2017). Den bygger på ca 4000 enkäter till vårdnadshavare för barn 0–1 (år), 2–4 (år) samt 5–8 (år) och behandlar både barnens medievanor och föräldrars inställning till barnens mediekonsumtion, skyddsaspekter och uppfattningar kring potentiellt skadligt innehåll. Medierådet ger också ut rapporten *Unga & medier* (2017) om barn och unga 9–18 år. Underlaget för denna rapport består av två olika enkäter som sänds ut till 1 999 barn 9–12 år och 3 000 barn 13–18 år. Genomgående redovisas resultatet fördelat på tre åldersgrupper: 9–12 (år), 13–16 (år) samt 17–18 (år). Slutligen i

---

[23] EU Kids Online: Findings, Methods Recommendations (2014) https://lsedesignunit.com/EUKidsOnline/html5/index.html?page=1&noflash

[24] Många gånger upplevs barn och unga mer eller mindre leva på nätet och vara uppkopplade jämnt. Mediebarometerns mätningar visar dock att den genomsnittliga tiden som ägnas sociala medier bland de unga som använder dem allra mest uppgår till 128 minuter om dagen, det vill säga cirka 1,5 timme (Mediebarometern, 2017:83)

[25] Statens medieråd är en myndighet med tre uppdrag: 1) att verka för att stärka barn och unga som medvetna medieanvändare och skydda dem från skadlig mediepåverkan. 2) att följa medieutvecklingen när det gäller barn och unga, samt sprida information och ge vägledning om barns och ungas mediesituation. 3) att fastställa åldersgränser för film som är avsedd att visas för barn under 15 år enligt lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt. https://statensmedierad.se/omstatensmedierad/uppdragochorganisation/organisation.300.html

rapporten *Föräldrar & medier 2017* redovisas analyser av målsmäns – till de lite äldre barnen – attityder kring barns medieanvändning och negativ mediepåverkan kopplad till innehållet.

Internetstiftelsen i Sverige

Internetstiftelsen i Sverige är en så kallad allmännyttig och oberoende stiftelse som ska verka för att göra infrastrukturen för internet i Sverige stabil genom att bland annat främja forskning, utbildning och undervisning om internet. Den tar en rad olika initiativ (till exempel bredbandskollen) och står också för driften av den svenska toppdomänen .se och .nu. Sedan år 2000 ger den årligen ut rapporten *Svenskarna och internet*, som också är en kvantitativ studie. Data för rapporten samlas in genom *World Internet Institute* och det internationella forskningsprojektet World Internet Project med ett trettiotal medlemsländer, som bevakar internetspridning och användning globalt.

Internetstiftelsen i Sverige är huvudman för studien sedan 2010. De nationella urvalen är representativa urval av befolkningen från 11 år och uppåt (2007 och tidigare från 18 år). Till föräldrar med barn mellan 2 och 11 år ställs frågor om barnens användning av internet. Till ungdomar (11–15 år) ställs också frågor till deras föräldrar. Sammanlagt samlas data in från ca 3000 individer. I den senaste undersökningen (2017) deltog 1 827 personer (57 %) via webbenkät och 1 357 (43 %) per telefon. För att möjliggöra jämförelser mellan de olika länderna används ett gemensamt frågebatteri (ca 100 frågor). Det inkluderar bakgrundsdata, frågor om tillgång till teknik, användning av traditionella medier och användning av internet i olika former. [26]

Nordicom Sveriges mediebarometer

Mediebarometern är en undersökning som genomförts varje år kontinuerligt sedan 1979 av den oberoende institutionen *Nordicom-Sverige*. Den är en så kallad räckviddsundersökning och samlar in och analyserar data om människors konsumtion av medier en genomsnittlig dag oavsett distributionsteknik. En räckviddsundersökning innebär att den inte undersöker individers medievanor utan vad de faktiskt gjort under en given tidsperiod (till exempel Gick du på bio igår? Läste du tidningen igår?). Studien bygger på telefonintervjuer med ett slumpmässigt urval om ca 6000 individer mellan 9 och 79 år. Barn och ungas medieanvändning redovisas för åldersgrupperna 9–14 år samt 15–24 år. I den senaste rapporten framgår att svenska folkets mediedag utökats några minuter. Den genomsnittliga tiden som ägnas åt mediekonsumtion uppgår år 2017 till 359 minuter (5 timmar och 59 minuter) att jämföra med året dess för innan, 340 minuter (Mediebarometer, 2017:13). Enligt samma undersökning uppgår barn och ungas medietid till 289 minuter (9–14 år) respektive 454 minuter (15–24 år) en genomsnittlig dag (ibid:14). Skillnaderna är stora mellan dessa två grupper och står främst att finna i mängden strömmad musik samt användning av sociala medier som är betydligt högre i den äldre åldersgruppen.

[26] Källa https://www.iis.se/fakta/svenskarna-och-internet-2017/

Alla dessa undersökningar är stora och viktiga. De möjliggör jämförelser mellan olika barn och ungdomsgrupper liksom jämförelser över tid då de kontinuerligt följer utvecklingen av mediekonsumtion/-användning med ungefär samma frågor. Vad de dock missar genom sitt i huvudsak kvantitativa fokus är de många nyanser och variationer som existerar i barn och ungas medievardag. Likaså hamnar sammanhanget, alltså den sociala och kulturella kontextens betydelse för mediekonsumtionen, den individuella upplevelsen samt meningsskapandet kring de konsumerade medierna, utanför sökarljuset.

En sökning i den nationella projektdatabasen SWECRIS visar att de stora forskningsfinansiärerna av samhällsvetenskaplig och humanistisk forskning i Sverige (Vetenskapsrådet, Riksbankens jubileumsfond och Östersjöstiftelsen), utförd av enskilda forskare och forskargrupper vid universitet och högskolor, har det senaste decenniet sammantaget finansierat ett försvinnande litet antal studier om barn, unga och medier. Vetenskapsrådet finansierade ett projekt klassat som medievetenskap (2000-2006) lett av Ingegerd Rydin vid Högskolan Halmstad. Projektet handlade om barn, familjer i diaspora och etnicitet, och om mediepraktiker i det ”nya landet” (se till exempel Rydin & Sjöberg, 2008). VETENSKAPSRÅDET finansierade också forskning om barn och ungas reklamexponering på internet (2010 - 2016) lett av undertecknad där barn och ungas möte med nya former av reklam på nätet undersöks med både kvantitativa och kvalitativa metoder (se till exempel Sandberg, 2014 se även nedan i denna text). Östersjöstiftelsen har därtill finansierat komparativ forskning om äldre ungdomar (studenter) i Sverige och Estland avseende utbildning, medier och smak liksom ett projekt om skillnader mellan yngre och äldre generationers medieanvändning. Således kan konstateras att empirisk forskning om barn och ungas medieanvändning och medievardag i Sverige är kraftigt underfinansierad och existerar knappast utanför de tre ovan nämnda institutioner som gör kvantitativa survey-undersökningar med flera tusen individer. Det finns således ett behov av mer kvalitativa ansatser på området.

2.3.2 Barns internetanvändning och riskupplevelser

En del av den kunskap som vi har idag om barn och medier (framförallt internet) har kommit till inom ramen för större europeiska samarbeten. I den omfattande kartläggning som gjordes inom EU Kids online (även den byggde på stora enkätundersökningar) visade det sig att det finns en del väsentliga skillnader mellan svenska barn och övriga europeiska barn.

De svenska barnen (9 - 16 år) var till skillnad från andra europeiska barn (Livingstone & Haddon, 2009; EU Kids Online, 2014[27]) betydligt mer oroade över att de lägger för mycket tid på internet och därmed försakar umgänge med familj, vänner liksom skolarbete. Samtidigt vet vi att internets viktigaste funktion för barn och unga är just den sociala, att kommunicera och umgås med andra på nätet.

Ett annat framträdande resultat från den svenska rapporten från EU Kids Online, och där de svenska barnen skiljer sig från övriga barn i Europa, är att barn 11–16-år har en sämre förmåga att använda internet på ett kritiskt och säkert sätt jämfört med många andra barn i Europa. De

[27] EU Kids Online: Findings, Methods Recommendations (2014)
https://lsedesignunit.com/EUKidsOnline/html5/index.html?page=1&noflash

svenska barnen klarade bara av hälften av de digitala färdigheter som efterfrågades, trots att de ägnar en så stor del av sin tid åt internet. Det finns alltså inga självklara samband mellan hög konsumtion av internet och kritisk förmåga och skicklighet (jämför diskussionen ovan om myten om digitala infödingar)[28].

Ett annat signifikant forskningsresultat rör barns upplevelser av risker på nätet (i form av till exempel exponering för sexuella bilder, mobbning, sexuella meddelanden, oönskade kontakter, potentiellt skadligt användargenererat innehåll samt missbruk av persondata). Det visade sig att andelen svenska barn 9–16 år, som utsatts för risker på nätet uppgick till 60 procent och var en av de högsta i Europa. EU-genomsnittet uppgick till 40 procent.

Även om fler barn i Sverige upplevt risker på nätet var det inte fler barn i Sverige än i EU i snitt som oroats över dem. Undantaget är dock nätmobbning, som bekymmersamt nog tycks vara mer utbrett i Sverige än i övriga länder i Europa. Ett annat illavarslande resultat är att svenska barn i mycket högre utsträckning än andra barn i Europa besvärats eller upprörts på nätet och uppger att det finns saker på nätet att oroa sig över för barn i ens egen ålder.

Forskningen visade också att föräldrar underskattar och är ovetande om vad barnen gör på nätet. Även om en femtedel av föräldrarna säger sig känna till att deras barn stött på upprörande innehåll så är andelen som svarar ”Vet ej” ganska hög och det förekommer att barn och föräldrars svar inte överensstämmer på denna punkt. Ändå uppger majoriteten av barnen att deras föräldrar aktivt på ett eller annat sätt ”medlar” deras internetanvändning och internetsäkerhet. Det sker framförallt i form av gränssättande regler för användningen. Men svenska föräldrar är inte lika kontrollerande som europeiska föräldrar konstateras det. Framförallt uppges föräldrar vara restriktiva när det gäller yngre barns internetanvändning.

2.3.3 Yngre barns mediekonsumtion

Forskningen om yngre barns digitala liv, det vill säga barn under 9 år, är fortfarande mycket begränsad, både i Sverige och i ett globalt perspektiv. De allra yngsta barnen, 0–3 åringarna, är så gott som outforskade. Samtidigt vet vi att digital teknologi introduceras allt tidigare i barns liv och barns medievardag står under snabb förändring.

Studier visar att dagens 2-åringar använder internet i samma utsträckning som 5-åringar gjorde för fyra år sedan (Davidsson & Thoresson, 2017). Nästan 80 procent av alla svenska 2-åringar använder internet någon gång, och hälften av alla 2–3-åringar använder internet dagligen (via

[28] Vikten av medie- och informationskunnighet (MIK) i den digitala tidsåldern har allt mer uppmärksammats inte minst i relation till barn och unga, demokrati och delaktighet. Paraplybegreppet MIK (media and information literacy) har begreppsliga rötter långt bak i tiden (under radions och filmens inflytande på publiken under 1930-talet) men kom att uppmärksammas under 1960-talet av kanadensaren och medieforskaren Marshall McLuhan. Det saknas fortfarande ett sammanhållet synsätt kring MIK, både i samhället och i forskningen. Våren 2018 samlades i Stockholm samhällsaktörer, myndigheter, politiker, skolrepresentanter och forskare, på initiativ av UNESCO-professor Ulla Carlsson för att synliggöra alla de politikområden som omfattar MIK, öka uppmärksamheten kring det och påtala behovet av mer insatser och forskning på området (Carlsson, 2018).

surfplattor, laptops, datorer, smarta telefoner och smart-tv). Mer än en tredjedel av dem använder surfplattor veckans alla dagar.

Gruppen 0–1 år är en blind fläck i medieforskningen. Preliminära resultat från kollegor i Storbritannien (Fiona Scott och Jackie Marsh, Sheffield University[29]) inom det europeiska pilotprojektet – *A Day in the Digital Lives of 0 - 3 Year Olds* – indikerar att så små barn som 8-månaders bebisar använder regelbundet digital medieteknologi. Vi har även exempel från andra länder på hur 2,5-åringar lämnas i sin säng, utan tillsyn, för att fritt surfa på Youtube tills de somnar, med målet att de ska lära sig engelska. Det finns exempel från samma projekt på barn som blott några dagar efter det att teknologin introducerats för dem, fingerfärdigt manövrerar den och absorberas av animerat och interaktivt innehåll för lek och lärande, på ett sätt som inte tidigare iakttagits. Men vi ser också i vårt material föräldrastrategier för att begränsa snarare än facillitera barns lärande och interaktion med digital teknologi, där till exempel den digitala teknologin göms i hemmet för att inte utgöra en frestelse eller bli åtkomlig för de små.

Yngre barns digitala praktiker varierar beroende på nationalitet, föräldrars utbildningsnivå, normer och familjehistoria, men kunskapen om dessa variationer är fortfarande mycket begränsad. Användningen av digital teknologi bland barn förutspås öka i takt med att industrin utvecklar mer baby-vänliga tjänster, appar och funktioner liksom barnvänliga mobila plattformar och leksaker, med löften om lärande och personlig utveckling, ofta på svag vetenskaplig grund. Uppkopplade leksaker, så kallade *internet of things,* är något Sverige fortfarande sett lite av, och som föräldrar tillfrågade i en svensk pilotstudie (Sandberg, Sjöberg & Sundin, 2018) helt saknade kunskap om.

Det europeiska pionjärarbetet *Young Children (0-8) and Digital Technology: A Qualitative exploratory study across seven countries* (Chaudron, 2015) samt forskningsöversikten *Young Children's Digital Literacy Practices in the Home* (Kumpulainen & Gillen, 2017) sammanfattar kunskapsläget. [30]

Yngre barn i Europa växer upp i medierika hem, men det leder inte per automatik till hög användning av digital medieteknologi. Digital teknologi utgör med andra ord en viktig, men inte en dominerande del, i små barns liv. Vidare konstateras att digitala aktiviteter stödjer off-line-aktiviteter och ger möjlighet till ett utökat engagemang i olika intressen. Barn uppvisar ett aktörskap i relation till teknologin, och använder den på kreativa sätt, men möter också utmaningar av olika slag. Yngre barn förstår inte vad internet är och är inte medvetna om vad det betyder att vara online, vilka potentiella risker de kan möta eller fördelar de kan dra av tekniken. De lär sig dock och utvecklar digitala kompetenser snabbt genom att observera och härma

---

[29] Medlemmar i COST Action network IS1410, "The Mulitmodal and Digital Practices of Young Children", Working group1: Young children's digital literacy and multimodal practices in homes and communities, ledd av Dr Julia Gillen and Professor Kristiina Kumpulainen

[30] Forskningsöversikten baseras på cirka 70 internationella peer review-granskade vetenskapliga artiklar från 2005 - 2015 utsökta i ett stort antal databaser med hjälp av något eller kombinationer av följande söktermer: digital literacy, media engagement, media play, young children early childhood, parenting, home, informal learning (p7-8, 2017)

familjemedlemmar och syskon. Föräldrar är ofta omedvetna om att barnen speglar deras användning och uttrycker förvåning när de märker att barn lärt sig deras inloggningsuppgifter. Föräldrar är inte alltid medvetna om sina små barns digitala färdigheter och de aktiviteter de ägnar sig åt. De tänker inte heller på att barnens användning av deras mobiler och surfplattor kan medföra exponering av olämpligt innehåll och problem med reklam/köp i appar.

De riktigt små barnen använder digital teknologi individuellt snarare än i interaktion med andra och kan också lämnas själva långa stunder med teknologin. Föräldrar ser teknologin ofta som något positivt, men utmanande att kontrollera och reglera. Föräldrar identifierar risker för barn under 8 år, men de positiva vinsterna av användningen för barnen är mindre uppenbara för dem. Föräldrars mediering av teknologi, det vill säga strategier för att förhindra negativa effekter av användning samt möjliggöra önskade och positiva upplevelser kan förklaras av föräldrars kön, utbildning, kulturella och socioekonomiska bakgrund, egen digital kompetens liksom inställning till teknik. Slutligen kan konstateras från forskningsöversikterna (Chaudron, 2015; Kumpulainen & Gillen, 2017) att föräldrar har ringa kunskap om användning av digital teknologi i förskolan och det finns ett behov av att skapa bryggor mellan hem och förskolepraktiker och kompetenser.

Små barn intar en särställning i befolkningen men förbigås ofta i både forskningen och i vardagen. Deras röster, förmågor, behov och aktörskap synliggörs allt för sällan samtidigt som de utgör vår framtid. I dagsläget saknas en djupare kunskap om yngre barns digitala liv i den svenska kontexten. Medieforskare vid Lunds universitet (Helena Sandberg) har tillsammans med kollegor från Malmö Universitet (Ulrika Sjöberg) samt Högskolan Halmstad (Ebba Sundin) påbörjat detta arbete, mycket återstår dock att göra.

2.4 Reklam på nätet – risk eller resurs

En risk som inte fått särskilt mycket uppmärksamhet i barn och medieforskningen är de kommersiella risker som barn och unga exponeras för online. Internet är i stor utsträckning en kommersiell arena som gett upphov till omfattande affärsmöjligheter men också helt nya affärsmodeller där inte minst individers persondata blivit en viktig valuta och handelsvara (Martínez & Sandberg, 2017a).

Kommersiella risker förknippade med barns ökade nätnärvaro liksom nya former av marknadsföring har endast undersökts i mindre utsträckning. I Sverige är det framförallt de lite äldre barnens (9–16 år) relation till internetreklam som uppmärksammats. Exempelvis har upplevelser av internetreklam liksom dess inverkan på barns möjlighet att lösa uppgifter på nätet studerats av en forskargrupp vid Lunds universitet (Children Advertising and Internet at Lund University). Resultaten har publicerats i en mängd olika rapporter, artiklar och avhandlingar (se till exempel Sandberg mfl, 2010; Martínez mfl, 2013; Holmberg, 2016; Martínez, 2017).

Forskargruppens arbete baseras dels på ögonrörelsemätningar av och experimentella studier med 137 barn i åldrarna 9 till 12 år, dels kvalitativa intervjuer med 66 stycken 9-12-åringar men också intervjuer med ett 20-tal reklamproducenter.

Ögonrörelsemätningarna (Holmberg, 2016) undersökte hur internetreklam påverkar barns visuella uppmärksamhet. De visade att barns förmåga att kontrollera sitt blickbeteende ökade

med ålder. Barn i 9-årsåldern hade en låg förmåga till viljestyrt blickbeteende och uppvisade stora individuella skillnader. Vid fri internetsurfing visade det sig att särskilt iögonfallande reklaminnehåll (till exempel animerat, i starka färger och med kontraster) ökade barns visuella uppmärksamhet. När barn spelade online-spel (vilket är en av barns främsta aktiviteter på internet) visade det sig att annonser som plötsligt dök upp på webbsidan hade ett positivt samband med hur mycket barnen tittade på annonserna, och relevant reklaminnehåll (till exempel produkter av stort intresse för barn som leksaker, spel och mat) hade en ännu starkare effekt i samma riktning. Vad som dock förvånade forskarna var att reklamen inte tycktes påverka barnens spelprestationer. Äldre barn (12 år) klarade av att lösa speluppgifter under reklamexponering bättre än yngre barn (9 år). Sammantaget visade dessa studier att internetreklamen hade tydliga effekter på barns visuella uppmärksamhet och annonsdistraktion.

I andra studier strävade forskarna efter att undersöka potentiella effekter av online-reklam på barns förmåga att lösa uppgifter på nätet, det vill säga effekter på deras prestationer. I en studie där barn fick i uppgift att läsa texter på nätet under reklamexponering och sedan svara på förståelsefrågor, visade det sig att animerade reklamannonser hade en generell negativ inverkan på 9-åringars läsförståelse (mätt i ett efterföljande läsförståelsetest). Den negativa effekten var dessutom förstärkt hos barn med en lägre förmåga att styra blickbeteendet, vilket innebär att denna grupp tycks särskilt känslig för internetreklam (Holmberg, 2016).

I en fjärde delstudie undersöktes hur animerade annonser påverkade barns distraktion i samband med läsning och informationssökning. Resultaten visade att informationssökningen innebar en högre kognitiv belastning än läsning. Animerade annonser som presenterades samtidigt som uppgifterna utfördes ökade arbetsbelastningen ytterligare jämfört med statiska annonser. Barns visuella uppmärksamhet på icke-relevanta annonser var samtidigt högre i samband med uppgifter med lägre arbetsbelastning (läsning), vilket tolkas som att barn kan vara mer sårbara för annonsdistraktion vid automatiserade lågintensiva uppgifter som läsning på internet (Holmberg, 2016).

Sammantaget visar studierna att barn i åldrarna 9–12 år är på flera sätt känsliga för innehållsliga och visuella egenskaper i webbannonser. Forskningen visar att kommersiella websidor ofta innehåller visuellt framträdande reklam och att barn i åldrarna 8–10 år inte alltid är kognitivt flexibla och rustade med en tillräcklig förmåga att styra sitt blickbeteende för att stå emot reklamdistraktion samtidigt som de löser en uppgift på nätet. Detta indikerar att kommersiella digitala medier bör i till exempel en skolsituation undvikas för att ge barnen jämlika möjligheter till lärande.

I intervjustudierna som forskargruppen gjorde kom det fram att både flickor och pojkar, både 9- och 12-åringar, har ett komplext och ambivalent förhållningssätt till reklam på internet (Martínez, 2017). Barnen identifierade och relaterade i första hand till så kallade banners och videoannonser när de pratade om sina reklamerfarenheter. Det kan tolkas som att de är omedvetna om eller har mindre erfarenhet av de mer sofistikerade och inbäddade formerna för reklam. Barnen hade i huvudsak en negativ inställning till reklam som de ansåg gjorde intrång i deras internetanvändning. Att barn och unga upplever reklam negativt i digitala medier, till exempel mobiltelefoner, då den ses som ett intrång i den personliga kommunikationen och privatsfären har framkommit i flera andra studier (till exempel Watson, McCarthy & Rowley, 2013). Reklamen beskrevs av de svenska barnen som irriterande, påträngande och som ett hinder, främst reklam i

digitala spel och mobilspel ansågs svår att hantera. Barnens interaktion med reklamen skildrades som en kamp. De försökte på olika sätt navigera runt den och de utvecklade taktiker för att undvika den. Men barnen berättade också hur de utan att vilja tittade på reklam och upplevde stunder av resignation. Reklamen har således negativa effekter på barns medieanvändning i den mån att den förhindrar eller begränsar positiva upplevelser och istället väcker känslor av konfrontation, irritation och känslan av att bli lurad.

Att barn har en komplex relation till reklam framgick också i det att barnen även beskrev reklam som underhållning och källa till information, alltså en resurs i vardagen. Den reklam barnen kunde återge i intervjuerna visade sig dock vara för produkter som inte är relevanta för barn (till exempel Systembolaget, Pensionsbolag, Dating-tjänster) (Martínez, 2017).

I de studier som fokuserade reklamproducenterna framkom att de på olika sätt försöker distansera sig från praktiken att göra reklam till barn online. En del menade att reklamen inte riktades till barn utan till föräldrar, som ett led i att distansera sig från vad de framhöll som en omoralisk praktik. Andra distanserade sig genom att beskriva reklampraktiken som något annat. Det kunde ske genom att exempelvis kategorisera reklamspel inte som reklam, utan som pedagogiska spel eller underhållning. I intervjuerna framkom också att producenternas konstruktion av barnpubliken var mångfacetterad och ambivalent och att de försökte ta avstånd från, undvika eller dölja den maktrelation som existerar mellan reklammakare och barn som mottagare av reklam. Barnen å sin sida positionerade sig som maktlösa i förhållande till det kommersiella trycket på nätet (Martínez, 2017).

2.4.1 Den osynliga reklamen

Med digitaliseringen och utvecklingen av internet som en kommersiell arena har reklamlandskapet förändrats radikalt. En allt större del av de kommersiella budskapen bäddas in i annat medieinnehåll. Forskningen om internetreklam och barn har dock hittills främst fokuserat den synliga och identifierbara reklamen.

Dold reklam går i litteraturen under olika benämningar: stealth marketing, native advertising, advertorials, sömlös reklam för att nämna några. Det som kännetecknar dold reklam, som ingalunda är ett nytt fenomen (Sandberg & Martínez, 2017), är att den inte vill bli identifierad som reklam och därför förklär sig till något annat. Den lånar drag från annat medieinnehåll, redaktionell text, underhållning eller personlig kommunikation. Avsändaren till det kommersiella budskapet brukar också vara dold eller svår att upptäcka. Ibland döljer sig den verklige avsändaren av reklamen bakom en annan aktör. Detta slags inbäddad reklam är problematisk eftersom den sätter mediebrukarens och den unge konsumentens reklamkritiska filter ur spel. Den bryter också mot marknadsföringslagen.

Problemet har uppmärksammats av forskare (Sandberg & Martínez, 2017; Martínez & Sandberg, 2017b) men också av lagstiftarna, nu senast i betänkandet *Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld* (SOU, 2018:1). I utredningen kommer man fram till att problem med dold reklam inte löses lagstiftningsvägen eftersom marknadsföringslagen är tydlig nog och omfattar även reklam på internet. *All marknadsföring ska utformas så att det framgår att det är marknadsföring*. Däremot föreslås en särskild formulering läggas till i lagtexten där det framgår att marknadsföring som riktar sig till barn ska

visa särskild hänsyn givet deras begränsade erfarenheter och naturliga godtrogenhet. Detta är i linje med befintliga europeiska riktlinjer för handeln och praxis. Det innebär således endast en ”kodifiering av vad som redan gäller” (SOU, 2018:21). Det finns alltså en enighet om kraven på reklamens utformning, problemet tycks snarare ligga i efterlevnad och tillsyn. Även om lagstiftarna inte upplever den dolda reklamen som så problematisk att det föranleder åtgärder vittnar barn och unga kritiskt om den inbäddade reklamen i exempelvis spel. Barn berättar också i intervjuer hur de kämpar med att skilja äkta från oäkta reklambudskap (Martínez & Sandberg, 2017, Wieselgren, 2017). Att reklamen har blivit svår att skilja från annat innehåll är en del i utvecklingen av så kallat användargenererat innehåll, något som barn själva är delaktiga i.

2.4.2 Användargenererat innehåll

Sedan ett antal år tillbaka är det inte bara de traditionella annonsörerna och kommersiella aktörerna som gör reklam. Idag producerar konsumenterna själva en växande andel av marknadsföringen, vilket lett till inte bara nya reklamformer utan också nya affärslogiker och modeller för personlig påverkan på nätet. Barn har fått möjlighet att tjäna pengar på deras personliga kommunikation liksom det innehåll de skapar i bloggar och vloggar (video-log oftast i egen kanal på platformen Youtube).

Ett av de tidiga exemplen är Misslisibell (se till exempel Sandberg, 2014), 10-åringen från den lilla orten Jörlanda på Västkusten som på några år gick från amatörvloggerska till barnidol (Youtuber), expert och superkommunikatör i näringslivet[31]. Många barn och unga är inte medvetna om ansvaret som följer med att vara medieproducent och Youtuber. De är inte heller insatta i svensk lagstiftning vad gäller exempelvis marknadsföring och begår därmed också lätt överträdelser. Det har lett till anmälningar hos reklamombudsmannen (av till exempel Misslisibell)[32] men också i enstaka fall fällningar i patent och marknadsdomstolen (till exempel Kissie)[33] för smygreklam och bristande reklamidentifiering. Det finns risk för att barn och unga blir utnyttjade och indragna i kommersiella transaktioner och samarbeten där deras roll, ansvar och reella värde är oklart liksom deras möjlighet till inflytande och ägande i bolag. Även om kommersiella aktörer gör gällande att det är influeraren eller Youtubern som har den reella makten och styr är maktförhållandet mellan barn och kommersiella aktörer i den digitala världen

[31] http://www.gp.se/nyheter/v%C3%A4stsverige/lisa-i-j%C3%B6rlanda-%C3%A4r-bloggidol-och-13-%C3%A5r-1.456095, https://frida.baaam.se/lista-12-coola-tech-tjejer-som-du-bara-maste-ha-koll-pa/, https://www.resume.se/event/naringslivets-150-superkommunikatorer/

[32] http://reklamombudsmannen.org/uttalande/misslisibell-och-jfr, https://www.expressen.se/noje/misslisibell-falls-for-smygreklam-i-video/

[33] https://www.svt.se/kultur/medier/dom-idag-bloggaren-kissie-falls-for-smygreklam, https://www.dagensmedia.se/marknadsforing/kampanjer/kissie-falls-for-dold-reklam-6896208

såväl ojämn som ogenomtränglig, vilket Gustav Martner synliggör i sitt bidrag i den nyligen utgivna antologin *Marknadsmässig kurragömmalek* (2017).

2.4.3 Reklam på nätet som kreativt uttryck och möjlighet

Forskning om barn och medier (och reklam) kritiseras (ibland med rätta) för att fokusera mer på hot och riskbilder än de många och fantastiska möjligheter som digitaliseringen medför. Aldrig har barn haft så stora möjlighet att göra sig hörda och ta plats i det offentliga. Aldrig har de heller haft så stora möjligheter att kapitalisera och tjäna pengar på sin kreativitet. I antologin *Young & Creative* (2017) genomlyses flera exempel på hur den digitala teknologin förser barn och unga med verktyg för produktion av medieinnehåll för global distribution. De kan dela med sig av sina världar, uttrycka sig själva, vem de är vad de gillar, drömmer om och tycker är roligt, men också lära och låta sig inspireras och ta del av andras världar. Den kanske allra viktigaste plattformen för detta är den sociala delnings- och nätverkssiten YouTube, som också inneburit att en ny slags barn- och ungdomsstjärna fötts, den så kallade Youtubern eller på reklamspråk – influencern.

YouTube är ett av de mest inflytelserika mediefenomenen som vår kultur erfarit (Henriksen & Hoelting, 2017). Unga som skapar innehåll (så kallade content creators) har blivit en ny slags expert och går förbi gängse gatekeepers. En studie av unga, 13–18 år, jämförde influencers (Youtubers) popularitet med mainstreamkändisar och föga förvånande ansågs Youtubers mer betydelsefulla. Studier indikerar också att influencern har betydelse för köpbeslut, innan köp för att få inspiration och information, men även efter köp för att få bekräftelse. Konsumenterna delar också Youtubers videos med andra i sina nätverk och bidrar därmed till spridning av kommersiella budskap och så kallad word of mouth-marknadsföring (till exempel Gümüs, 2018; Sudha & Sheena, 2017). Det innebär i sin tur en förändring i ungdomskulturen och öppnar upp för både nya karriärer, men också möjlighet att vara kreativ, tycka till och vara med och forma samt påverka dagens unga, deras konsumtion och samhället i stort. Vad betyder det att som ung tonåring kunna påverka tiotusentals följare och fans? Vad innebär det i termer av ansvar? Vilka etiska överväganden görs? Vad innebär det för ett barn att kunna tjäna mer än sina föräldrar? Vad får det för konsekvenser för barnen syn på sig själva, barndom, men också pengar och konsumtion?

Forskningen om Youtubers/influencers som en ny slags kändisar och opinionsbildare har inte pågått länge. Publikationer på området spänner över vitt skilda områden. Till exempel skriver Lovelock (2017) om Youtubers och möjligheten att komma ut med sin sexuella läggning online. Cocker och Cronin (2017) diskuterar Youtubers och den nya ”personlighetskulten”. Fägersten (2017) undersöker användande av engelska svärord hos Youtubers och diskuterar hur det lokala svenska förankras i det globala genom språket.

Flera student- och uppsatsarbeten har uppmärksammat fenomenet. Många av dem är fallstudier av framgångsrika fall och beskriver vanliga ungdomar som genom personligt varumärkesarbete lyckats omvandla sin kanal till en kassako och tjäna miljoner. En som ofta omnämns är den 28-årige Felix Kjellberg alias Pewdiepie (till exempel Fägersten, 2017, Holland, 2017), men listan över Youtube-stjärnor kan göras lång. Merparten av forskningen om influencers som inte nödvändigtvis behöver vara ett barn eller en ungdom, men som många gånger är det, utgår emellertid inte från barnet eller den unges perspektiv (varken som producent eller konsument av innehåll).

Forskningen om influencers så som den kommer till uttryck vid en snabb kartläggning via Google scholar och publikationsdatabaser visar att en stor del av studierna är deskriptiva och tämligen instrumentella affärs- och marknadsföringsstudier. Forskningens viktigaste uppgift tycks vara att ge svar åt marknadsförare på frågorna: hur identifieras influencers? hur ”skapas” influencers? hur ska de värderas? hur mäts effekten av influencers? (Van Alphen, 2008; Dickey & Lewis, 2008; Brown & Fiorella, 2013, Both & Matic, 2011). Ett fåtal publikationer har ett konsumentperspektiv men antalet publikationer som intar ett kritiskt perspektiv är om möjligt ännu färre.

I kölvattnet av ekonomisk kris kring åren 2008–2009 och i uppvaknandet efter introduktionen av web 2.0 står marknadsförare något yrvakna inför en ny kommunikativ världsordning. Influencer marketing framstår som en ny lösning på deras utmaningar (Brown & Hayes, 2008). ”Marketing is a mess” och ”brands are descending in confusion and chaos”, skriver Jack Trout i sitt förord till boken *In Search of the Obvious: The Antidote for Today's Marketing Mess*.

För en medie- och kommunikationsvetare framstår influencern och influencer marketing som ”kejsarens nya kläder”, nya etiketter på välkända ting. Att personlig påverkan och kommunikation via nätverk är långt mer kraftfullt än massmedierad kommunikation är sen länge känt[34] och går tillbaka till tidigt 1900-tal. I medieforskningen betraktas kommunikationsforskarna Elihu Katz och Paul Lazarsfeld, som centralfigurer. Deras forskning ledde till ny kunskap om betydelsen av personlig påverkan vid övertalning och opinionsbildning. De ifrågasatte masskommunikationens direkta påverkan till förmån för indirekt påverkan via interpersonell kommunikation och så kallade opinionsledare (Katz & Lazarsfeld, 1955). De vid den tiden nya tankarna paketerades under benämningen ”The two-step flow of communication” (tvåstegshypotesen).

Albert Bandura förklarade något senare, på 1960-talet, i sin teori om social inlärning, hur individen tar till sig ny kunskap och lär nya beteenden genom att observera och imitera andra i närheten. Dessa gick under benämningen ”role models” eller förebilder. Dagens unga Youtubers och influencers utgör sådana förebilder och trendsättare med stort genomslag i sina nätverk genom personlig kommunikation och påverkan. Att vara influencer är således inget nytt fenomen och influencerns roll är sedan länge omvittnad i forskningslitteraturen. Det som är nytt är möjligen själva låneordet influencer, som numer är starkt kopplat till unga kommunikatörer i sociala medier. Samtidigt är det värt att påminna om de många andra ”influencers”, socialisationsagenter och opinionsbildare (till exempel föräldrar, lärare, journalister och forskare) som har en viktig roll att spela i barn och ungas vardag och i deras möjligheter att utvecklas till trygga och kompetenta konsumenter.

Slutnot: Delar av texten bygger på en tidigare publikation av Sandberg (2018) i antologin *Medie- och informationskunnighet i den digitala tidsåldern*, Ulla Carlsson (red).

---

[34] Det utgör en central del i flera olika teoribildningar. Exempelvis har sociologen Everett Rogers i sin teori om hur innovationer sprids och får fäste i större befolkningsgrupper framhållit personlig kommunikation och vikten av opinionsbildare (1995). Rogers lägger särskild vikt vid sk innovatörer eller trendsättare för innovationsspridning. Det är individer ofta med hög utbildning och med hög mediekonsumtion, som är starka noder i sina kommunikativa nätverk. De vågar ta risker och pröva på nya produkter och tjänster och sprider dem i sina nätverk av följare genom att agera förebilder.

2.5 Referenser

Andersen Pynt, Lars (red.) *Tweens mellem medier og mærkvarer*. Fredriksberg: Samfundslitteratur.

Aries, Philippe ((1962) 1996 övers av R. Baldick) *Centuries of Childhood*. London:Pimlico

Brown, Duncan & Hayes, Nick (2008). *Influencer marketing: Who really influences your customers?* London: Routledge.

Brown, Danny & Fiorella, Sam (2013). *Influence marketing: How to create, manage, and measure brand influencers in social media marketing*. London: Que Publishing/Pearson Education.

Byrne Jasmina & Burton Patrick (2017) Children as Internet users: how can evidence better inform policy debate? *Journal of Cyber Policy*, 2:1, 39-52.

Carlsson, Ulla (red.) (2018) *Medie- och informationskunnighet i den digitala tidsåldern. En demokratifråga. Kartläggning, analyser och reflektioner*. Göteborg: Nordicom.

Chaudron, Stéphane mfl. (2015). *Young children (0-8) and digital technology: a qualitative exploratory study across seven countries*. Luxembourg. Retrieved from https://ec.europa.eu/jrc

Cocker, Hayley L. & Cronin, James. Charismatic authority and the YouTuber: Unpacking the new cults of personality. *Marketing theory*, 2017, 17.4: 455-472.

Dahlquist Ulf & Wadbring Ingela (2017) Barn och unga navigerar bland medieinnehåll och marknadsföring. Introduktion i Ulf Dahlquist & Ingela Wadbring (red.) *Marknadsmässig kurragömmalek – Dold reklam hot mot barn och unga* (s 7–10). Nordicom Göteborg och Statens Medieråd.

Danielsson, Martin (2014). *Digitala distinktioner. Klass och kontinuitet i unga mäns vardagliga mediepraktiker*. Diss. Series no 27:2014, School of Education and Communication, Jönköping University.

Davidsson, Pamela & Thoresson, Anders (2017). *Svenskarna och internet 2017*. IIS.se Internetstiftelsen i Sverige.

Dickey, Irene J. & Lewis, William F (2010). The evolution (revolution) of social media and social networking as a necessary topic in the marketing curriculum: a case for integrating social media into marketing classes. *Advances in Marketing: Embracing Challenges and Change-A Global Perspective*, 2010.

Fägersten, Kristy Beers (2017). The role of swearing in creating an online persona: The case of YouTuber PewDiePie. *Discourse, context & media*, *18*, 1-10.

Gümüs, Niyazi. (2018) Consumers' Perceptions of YouTubers: The Case of Turkey. *AJIT-e*, 2018, 9.32: 23.

Hanna, Richard, Rohm, Andrew & Crittenden, Victoria (2011) We're all connected: The power of social media ecosystem. *Business Horizons*, 54, 265–273.

Henriksen, Danah & Hoelting, Megan (2017) Creativity on YouTube. Considering New Media and the Impulses of the Learner. I Ilana Eléa & Lothar Mikos (red.) *Young & creative. Digital Technologies Empowering Children in Everyday Life* (s 31–43). Göteborg: The International Clearing house on Children, youth and Media. Nordicom.

Holland, Margaret (2017) How YouTube developed into successful platform for user-generated content. I Ilana Eleá & Lothar Mikos (red.) *Young & creative. Digital Technologies Empowering Children in Everyday Life* (s 53–65). Göteborg: The International Clearing house on Children, youth and Media. Nordicom.

Holmberg, Nils. (2016). *Effects of online advertising on children's visual attention and task performance during free and goal-directed internet use: A media psychology approach to children's website interaction and advert distraction*. Doktorsavhandling, Lund Studies in Media and Communication No 21. Lund: Lund University.

Internetstiftelsen i Sverige (IIS) https://www.iis.se/om/
https://sv.wikipedia.org/wiki/Internetstiftelsen_i_Sverige

Jenkins, H. (2006). *Convergence culture: where old and new media collide*. New York: New York University Press.

Katz, Elihu & Lazarsfeld Paul, F. (1955) *Personal influence: The Part Played by Peoples in the Flow of Mass Communications*. (s 15–42, 309–320). Glencoe, IL: The Free Press.

Kirby Justin & Mardsen Paul (red) (2005). *Connected Marketing, the viral, buzz and Word of mouth revolution*. Oxford: Butterworth-Heinemann.

Kumpulainen, Kristina. & Gillen, Julia. (2017). *Young Children's Digital Literacy Practices in the Home: A Review of the Literature*. COST ACTION ISI1410 DigiLitEY. ISBN: 9780902831469

Lauricella, Alexis R., Wartella, Ellen, and Rideout, Victoria J. (2015). Young children's screen time: The complex role of parent and child factors. *Journal of Applied Developmental Psychology*, 36, 11–17.

Livingstone, Sonia & Haddon, Leslie (2009). *EU Kids Online: Final report*. LSE, London: EU Kids Online.

Livingstone, Sonia, Haddon, Leslie, Görzig, Anke & Ólafsson, Kjartan (2011). *Risks and Safety on the internet: The perspective of European chidlren. Full findings*. LSE, London: EU Kids Online.

Lovelock, Michael (2017). Is every YouTuber going to make a coming out video eventually?: YouTube celebrity video bloggers and lesbian and gay identity. *Celebrity studies*, *8*(1), 87-103.

Martin, Craig A. & Bush, Allan J. (2000) Do role models influence teenagers' purchase intentions and behavior? *Journal of Conumer Marketing*, 17(5), 441–454.

Martínez, Carolina (2017). *Targeting Children Online: Young internet users and producers in the commercial media environment*. Doktorsavhandling, Lund Studies in Media and Communication No 22. Lund: Lund University.

Martínez, Carolina & Sandberg, Helena. (2017a). 'Sociala medier som affärsmodeller: Kritiska perspektiv'. I Tobias Olsson (red.), *Sociala medier. Vetenskapliga perspektiv (*67–82).). Malmö: Gleerups förlag.

Martínez, Carolina & Sandberg, Helena (2017b). Två perspektiv på den kommersiella delningskulturen. Barns och reklamproducenters tankar om dold reklam. I Ulf Dahlquist & Ingela Wadbring (red.) *Marknadsmässig kurragömmalek – Dold reklam hot mot barn och unga ?* (s 45-53). Nordicom Göteborg och Statens Medieråd.

Martínez, Carolina, Jarlbro, Gunilla, & Sandberg, Helena (2013). Children's views and practices regarding online advertising. *Nordicom Review*, *34*(2), 107-122.

Martner, Gustav (2017) Nya maktrelationer i en digital värld? Samarbete mellan medelålders män och tonåriga influencers. I Ulf Dahlquist & Ingela Wadbring (red.) *Marknadsmässig kurragömmalek – Dold reklam hot mot barn och unga ?* (s 29–39). Nordicom Göteborg och Statens Medieråd.

Mediebarometer 2017. Göteborg: Nordicom-Sverige, Göteborgs universitet.

Messenger Davies, Máire (2010). *Children, Media and Culture*. Maidenhead, UK: Open University press.

Norman, Both & Matic, Julie Ann (2011) Mapping the leveraging influencers in social media to shape corporate brand perception. *Corporate Communications: An International Journal*, 16(3), 184–191.

Nygren, Thomas & Brounéus, Fredrik (2018). *Forskarfredag 2017 Nyhetsvärderaren. Mass-experiment*. VA-rapport 2018:2. Stockholm: Vetenskap & Allmänhet.

Postman, Neil (1994/1982). *The Disapperance of Childhood*. New York: Vintage.

Sandberg, Helena (2018). De minsta medborgarnas digitala vardag. I Ulla Carlsson (red.) *Medie- och informationskunnighet i den digitala tidsåldern. En demokratifråga. Kartläggning, analyser, reflektioner* (s 73–77). Göteborg: Nordicom, Göteborgs universitet.

Sandberg, Helena (2014). *Rörlig måltavla: internetreklam riktad till barn*. Institutionen för kommunikation och medier, Lunds universitet.

Sandberg, Helena, Sjöberg, Ulrika & Sundin, Ebba (2018). *A Day in the Digital Lives of 0-3 Year Olds – a Swedish report of two families and everyday life with digital media techonology*. Presentation at DigLitEy WG1 meeting in Lissabon, Universidade Catolica Portuguesa, 22-23 February.

Sandberg, Helena & Martínez, Carolina (2017). Från långa vita handskar till advergames. Forskninen om dold reklam från 1900-talet till idag. I Ulf Dahlquist & Ingela Wadbring (red.) *Marknadsmässig kurragömmalek – Dold reklam hot mot barn och unga* (s 21-29). Nordicom Göteborg och Statens Medieråd.

Sandberg, Helena, Gidlöf, Kerstin & Holmberg, Nils. (2010). Children's exposure to and perceptions of online advertising. *International Journal of Communication*, *5*, 30.

Rogers, Everett, M. (1995) *Diffusion of Inovations* (4th ed.). New York: The Free press.

Rydin, Ingegerd & Sjöberg, Ulrika (2008) (red.). *Mediated crossroads: identity, youth culture and ethnicity. Theoretical and methodological challenges*. Göteborg: Nordicom.

Schoug, Fredrik (2017) Selfiekulturen i sociala medier. I Tobias Olsson (red.) *Sociala medier – vetenskapliga perspektiv* (s 37–54). Lund: Gleerups förlag.

Sjöberg, Johanna (2013). *I marknadens öga. Barn och visuell konsumtion*. Linköping Studies in Arts and Science. Diss No. 581, Tema Barn, Linköpings universitet.

Socialstyrelsen (2017). *Kraftig ökning av psykisk ohälsa bland barn och unga vuxna* pressmeddelande publicerat online 2017-12-13, http://www.socialstyrelsen.se/nyheter/2017/kraftigokningavpsykiskohalsahosbarnochungavuxna

SOU (2018:1) *Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld*. Stockholm: Regeringskansliet

Sparrman, Anna & Sandin, Bengt (2012) Situated child consumption. I Anna Sparrman, Bengt Sandin & Johanna Sjöberg (red) *Situating Child Consumption. Rethinking values and notions of children, childhood and consumption* (s 9–33). Lund: Nordic Academic Press.

Staksrud, Elisabeth, Livingstone, Sonia, Haddon, Leslie, & Ólafsson, Kjartan (2009) *What Do We Know About Children's Use of Online Technologies? A Report on Data Availibility and Research Gaps in Europe*. Second Edition. EU Kids Online.

Sudha, M., & Sheena, K. (2017). Impact of influencers in consumer decision process: the fashion industry. *SCMS Journal of Indian Management*, *14*(3), 14-30.

Statens medieråd (2017) Föräldrar & medier 2017 https://statensmedierad.se/publikationer/ungarochmedier/foraldrarmedier2017.2341.html

Statens medieråd (2017) Unga & medier 2017. https://statensmedierad.se/publikationer/ungarochmedier/ungarmedier2017.2344.html

Statens medieråd (2017) Småungar & medier 2017
https://statensmedierad.se/publikationer/ungarochmedier/smaungarmedier2017.2343.html

Trout, Jack. (2008). *In Search of the Obvious: The Antidote for Today's Marketing Mess*. Hoboken, N.J: John Wiley & Sons (förord).

Tufte, Birgitta (2007) Tweens as Consumers – with Focus on Girls and Boys' Internet Use. I Karin M Ekström & Birgitte Tufte (red) Children, Media and Consumption (s93–107. Nordicom Göteborg University

Van Alphen, Rob (2008). Research into the development of social media strategies in corporate communication. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 2008, 13(1).

Watson, Catherine, McCarthy, Jeff & Rowley, Jennifer (2013) Consumer attitudes towards mobile marketing in the smart phone era. *International Journal of Information Management*, 33 840–849.

Wieselgren, Eva (2017) Grattis du har fått en annons! Den omöjliga navigeringen mellan spel och annonser i mobilen. . I Ulf Dahlquist & Ingela Wadbring (red.) *Marknadsmässig kurragömmalek – Dold reklam hot mot barn och unga* (s39–45). Nordicom Göteborg och Statens Medieråd.

Wadbring, Ingela, & Ödmark, Sara (2014). *Delad glädje är dubbel glädje: En studie om nyhetsdelning i sociala medier*. Rapport nr 20. Sundsvall: DEMICOM

3 Ekonomisk knapphet i konsumtionssamhället

Torbjörn Hjort, docent i socialt arbete vid Socialhögskolan, Lund. Ledamot i Konsumentverkets vetenskapliga råd sedan 2012.

Denna översikt fokuserar olika aspekter av ekonomisk utsatthet eller fattigdom i ett samhälle som på olika sätt präglas av konsumtion. Vi lever i ett samhälle där konsumtion kommit att bli alltmer betydelsefullt, bland annat som ett socioekonomiskt bedömningskriterium. Vissa forskare, till exempel Bauman (1998) menar till och med att konsumtion idag är mer betydelsefullt än arbete för hur vi bedöms av vår omgivning – och hur vi bedömer andra. En annan betydelsefull utveckling är samhällets ökade socioekonomiska polarisering, detta kan vi se som en generell trend i västvärlden, men också i det svenska samhället där skillnaderna avseende inkomster ökat förhållande dramatiskt under det senaste decenniet (se till exempel Keeley 2015).

Denna översikt fokuserar på forskning om svenska förhållanden. Även om konsumtion och fattigdom naturligtvis är ett internationellt fenomen bör man vara försiktig när det gäller att jämföra situationen mellan olika länder för fattiga konsumenter. Den forskning som ligger närmast svenska förhållanden är den nordiska, brittiska samt amerikanska forskningen. I Norge, Danmark och Finland finns det en del studier som belyser ekonomisk utsatthet och konsumtion. I Storbritannien och USA finns det också en del studier på detta tema. Dessa kan i och för sig vara intressanta, samtidigt måste man vara medveten om att Storbritannien och USA utgör en annan typ av sammanhang, med betydligt större inkomstskillnader och en annan typ av välfärdsstatliga lösningar än Sverige. Samtidigt kan denna forskning erbjuda intressanta perspektiv. Amerikansk forskning lyfter till exempel i betydligt högre grad fram fattiga som aktörer på en marknad, i förhållande till svensk (och nordisk) forskning som mer förhåller sig till fattigare grupper som förhållandevis passiva mottagare av välfärdstjänster.

Denna översikt inleds med en introduktion av forskningsområdet ekonomisk knapphet och konsumtion. Därefter följer en tillbakablick om hur fattigare hushåll uppfattas och hanterats ur ett historiskt perspektiv. Detta avsnitt följs av några olika aspekter av hur fattigdom i Sverige kan förstås. Översikten avslutas med en presentation av några forskningresultat och sammanfattas med en diskussion.

3.1 Att föra samman två forskningsområden

I min forskning som berör frågor om konsumtion har jag försökt föra samman två olika forskningsfält, nämligen det som kan kallas för fattigdoms –eller välfärdsforskning och forskning om konsumtion. Naturligtvis är inte forskning om konsumtion något samlat forskningsfält utan innehåller flera olika vetenskapliga discipliner och ämnen. Det har varit en utmaning att sammanfoga dessa olika fält. Lite förenklat kan man väl säga att välfärds – eller fattigdomsforskningen haft en förhållandevis endimensionell förståelse av konsumtion. Det har in princip handlat om att ha en inkomst som täcker livets nödtorft, eller i alla fall någon form av standardvarukorg som innehåller det som betraktas som livets nödtorft. Detta har sedan använts för att mäta och definiera fattigdom – har ett hushåll en inkomst som möjliggör konsumtion av denna varukorg så hamnar det över ett tänkt fattigdomsstreck, i annat fall under. Forskning som kan placeras under paraplyet konsumtionsforskning belyser konsumtion utifrån en lång rad olika

perspektiv. Här finns naturligtvis en del forskning som diskuterar och belyser ekonomiska och finansiella faktorer, men knapp ekonomi i förhållande till konsumtion är inte något som ges speciellt mycket utrymme. Detta innebär att det finns en begränsad skärningspunkt mellan dessa båda forskningsområden.

För forskning om fattigdom eller välfärd innebär detta att flera dimensioner av konsumtionen går förlorade. Konsumtion spelar idag en betydande roll när det gäller aspekter som sociala jämförelser och skapande av den egna identiteten. Konsumtion innebär inte enbart att vi köper en viss vara för dess funktion, utan genom ett köp signalerar vi så mycket mer. Konsumtion handlar om symbolik – en tröja är inte bara något för att värma kroppen utan signalerar även andra aspekter genom till exempel stil eller varumärke. Konsumtion handlar vidare om att en individ försöker placera in sig socialt, och visa omgivningen (och kanske sig själv) hur han eller hon vill uppfattas. Genom konsumtion kommunicerar vi ständigt med omgivningen, faktisk eller imaginär (se till exempel Miller 1998). Vi vill visa omgivningen hur vi vill uppfattas men vi konsumerar också i enlighet med olika typer av sociala normer. Konsumtion innehåller också flera sociala dimensioner, till exempel att visa på klasstillhörighet eller på annan typ av social positionering. Detta kan till exempel handla om att visa på en medvetenhet kring att konsumera miljömedvetet eller ekologiskt hållbart.

För att rama in detta med hur konsumtion kan förstås i relation till ekonomisk utsatthet kan man grovt förenklat tala om tre drivkrafter bakom konsumtion. Den första handlar om att konsumera för att täcka basbehov, som att äta sig mätt, ha kläder på kroppen och tak över huvudet. I ett land som Sverige innehåller förståelsen av nödvändig konsumtion mer en enbart det allra nödvändigaste för livets nödtorft, men vi kan ändå betrakta det som konsumtion de allra flesta ägnar sig åt utan att reflekterar speciellt mycket över det. Den andra drivkraften, social emulering, pekar på konsumtion för att vara som alla andra, att inte avvika. Här kan man tala om konsumtionsnormer som uppstår och som är svåra att avvika från. Detta kan till exempel handla om att byta ut tjock-tv:n mot en platt-tv, även om man är fullt nöjd med tjock-tv:n. Ett annat exempel kan vara att uppgradera mobiltelefonen. Under senare år har också semesterresor (framför allt utlandsresor) kommit att utgöra en slags norm. Den tredje drivkraften, social distinktion, ser konsumtion som något vi gör för att visa att vi inte är som alla andra, att vi är speciella och tillhör någon social kategori (faktisk eller önskad). Även här kan resor utgöra ett exempel, vart man väljer att resa ska på olika sätt signalera en medvetenhet och möjligen en exklusivitet. Om vi utgår från denna förenklade bild skulle man kunna säga att fattigdoms och-välfärdsforskningen i huvudsak fokuserat på den första drivkraften. Det har handlat om huruvida ett hushåll har möjlighet att konsumera det mest grundläggande eller sådant som betraktas som nödvändig konsumtion. Dessa typer av varukorgar används i relation till fattigdomsdefinitioner och mätningar av fattigdom. Forskning som kan placeras in under paraplyet av forskning om konsumtion tycks däremot ha visat störst intresse för den tredje drivkraften, social distinktion, det vill säga på vilket sätt konsumtion kan ses som ett sätt att definiera och visa vem man vill vara och uppfattas som. Den andra drivkraften, social emulering, tycks vara det som intresserat forskningen minst. Att studera sådant som kan betraktas som vardagskonsumtion, sådant vi ägnar oss åt för att inte avvika och försöka vara som alla andra är inte ett område som getts speciellt mycket utrymme.

I den forskning jag bedrivit om ekonomisk utsatthet och konsumtion har jag sett att denna drivkraft, social emulering, spelar en central roll i förståelsen av konsumtionens betydelse. Många

hushåll som lever med en knapp ekonomi är också marginaliserade inom andra områden, som till exempel arbetsmarknad, bostadsmarknad och när det gäller utbildning. I detta sammanhang kan konsumtion ses som ett sätt att visa delaktighet med det etablerade samhället, kanske det enda möjliga sättet. Hushåll med en mer stabil ekonomi jämför sig också med andra när det gäller konsumtion – men de behöver inte använda sig av konsumtion för att visa att de tillhör och är delaktiga i det etablerade samhället. Jämförelser mellan olika etablerade grupper och individer kan möjligen snarare knytas till den tredje drivkraften, social distinktion. Men ekonomiskt utsatta grupper beskriver snarare konsumtion som en möjlighet att visa tillhörighet med det etablerade samhället. Jag kommer att utveckla detta längre fram men det är delvis på detta sätt man kan förstå konsumtion bland ekonomiskt utsatta som konsumerar på ett sätt som kan ses som slösaktigt och ogenomtänkt. I studier jag genomfört (till exempel Hjort 2004, Ekström & Hjort 2010) beskriver föräldrar vissa varor och tjänster som delaktighetsmarkörer, något som krävs för att deras barn inte ska betraktas som avvikande. På detta sätt kan konsumtion få olika betydelser för olika grupper, centralt för de flesta är sociala jämförelser, medan delaktighet möjligen spelar en större roll för de som på olika sätt både ser sig själva och som av omgivningen betraktas som marginaliserade.

3.2 Synen på de fattigas konsumtion - en tillbakablick

Förmågan att hushålla, planera, prioritera och att vara en medveten konsument är kunskaper eller kompetenser som i vårt samhälle i huvudsak framstår som positiva. Man skulle kanske lite förenklat kunna säga att ju högre inkomster ett hushåll har, desto mindre betydelse har dessa kompetenser i omgivningens bedömning av konsumtionsbeteendet. Att slösa, göra felköp eller prioritera på ett avvikande sätt uppfattas inte som problematiskt om det inte påverkar ett hushålls möjligheter att få ekonomin att gå ihop. Ju längre ner i inkomsthierarkin ett hushåll befinner sig, desto noggrannare synas det i sömmarna vad gäller konsumtionsbeteende. När ett hushåll har försörjningsproblem är det inte ovanligt att omgivningens uppfattning är att ”se över utgifterna och framför allt prioriteringarna”. Följaktligen kan man, något förenklat, förstå detta som att kraven på att konsumera sparsamt och rationellt ökar ju knappare resurserna är. Dessa krav kring konsumtion är sammanflätade med moraliska föreställningar som att rätta munnen efter matsäcken eller att inte leva över sina tillgångar. Arbete och sparande ska helst ligga bakom konsumtion och krediter ses som en nödlösning såvida det inte gäller dyrare köp som bostad, bil eller båt. Att finansiera konsumtion av till exempel hemelektronik, kläder eller semesterresor med hjälp av krediter anses som slösaktigt och som ett felaktigt konsumtionsbeteende (se till exempel Aléx 2001, 2003).

Daniel Horowitz erbjuder i boken *The morality of spending* (1985) en utomordentlig genomgång av hur olika experter under åren 1875–1940 diskuterat och karakteriserat fattiga gruppers konsumtion. Tonen har ofta varit moraliserande och innehållet har varit inriktat på hur dessa grupper ska ”uppfostras”, lära sig hushålla och tillägna sig ”rätt” sorts konsumtionsmönster. Bristande resurser hos familjerna tolkades ofta som en konsekvens av okunskap och irrationalitet. Familjerna borde ägna sig mindre åt impulsiv och oplanerad behovstillfredsställelse och mer åt planering och hushållning (se också Aléx 2001, 2003).

Om vi går tillbaka till tiden kring sekelskiftet (1800/1900) så levde föreställningarna om vikten av att de fattiga tillägnade sig kunskaper om hushållsekonomisk planering vidare. I Sverige lades

1909 en motion fram i riksdagen om sparsamhetsfostran. Som skolämne kom hushållsekonomi att leva vidare ända fram till idag, om än med varierande innehåll och utformning (Aléx 2001). Sparsamhetsandan ansågs emellertid inte vara något positivt enbart för de fattigare grupperna, utan även för befolkningen i stort. Under perioden efter andra världskriget framträdde en paradox: många strävade efter överflöd och lyx samtidigt som sparsamhetsandan höll ett fast grepp om befolkningen. En orsak kan vara att fattigdomen fortfarande fanns kvar. Sociala problem förklarades bland socialkonservativa och socialliberala till stora delar bero på bristande ordning och hushållning i hemmet. Vidare passade idealen om sparsamhet och återhållsamhet väl in i folkrörelsernas retorik (ibid).

Vilka avtryck har då olika myndigheters och experters bekymmer för de fattigas konsumtion lämnat i Sverige? Under slutet av 1800-talet och inledningen av 1900-talet var intresset riktat mot de fattiga som en särskild kategori vad gällde konsumtion. Vilka organisationer som faktiskt arbetade med detta är emellertid otydligt, det verkar mest handla olika aktörer som till exempel experter och opinionsbildare. De som arbetade med och mötte de fattiga var förmodligen mer inriktade på ”traditionell” fattigvård och mindre fokuserade på konsumtion. I och med att masskonsumtionen tog fart tycks intresset för att skilja ut de fattiga som en speciell konsumentkategori ha avtagit. Oron gällde snarare befolkningen i stort och hur man skulle kunna informera och fostra människor i att navigera rätt i konsumtionssamhället (Aléx 2001, 2003). Emellertid innebar de nya formerna för konsumtion, till exempel avbetalningssystemet, att även de fattigare grupperna kunde ta del av varuutbudet. Under 1980-talet, i och med avregleringen av kreditmarknaden började också överskuldsättning bli ett problem för allt fler, framför allt bland grupperna med lägre inkomster. De fattigas konsumtionsbeteende blev återigen ett problem. Svaret på detta blev nya institutionella ordningar som hade till uppgift att informera och ge råd om hushållsekonomi (se till exempel Dellgran 2000, Aléx 2001, 2003), till exempel budget- och skuldrådgivare.

Denna korta tillbakablick visar att det finns en ambivalens när det gäller att förstå fattigare gruppers konsumtionsbeteende. Å ena sidan finns det uppfattningar som mer drar åt individualistiska förklaringar och som menar att problemen har sin grund i brister hos hushållen. Men å den andra sidan förklaras också dessa beteenden också utifrån samhällelig utveckling och förändringar på varu- och tjänstemarknaden. Exempel på denna ambivalens kan till exempel fenomenet överskuldsättning utgöra. Här förekommer det både förslag som mer handlar om information, utbildning och rådgivning med fokus på hur man bäst hanterar sin ekonomi. Men andra förespråkar snarare att man granskar hur olika marknadsaktörer agerar, men också söker svaren i en ökad social och ekonomisk ojämlikhet.

3.3 Fattigdom – ett besvärligt begrepp

Fattigdom, ekonomisk utsatthet, knapp ekonomi eller social marginalisering, listan kan göras lång på olika begrepp som försöker beskriva och definiera en situation där en individ eller ett hushåll befinner sig i en socioekonomisk situation som på ett tydligt avviker från vad som anses normalt i ett samhälle. Denna översikt tillåter inte några längre utläggningar om olika fattigdomsdefinitioner men jag kan kort säga att en skiljelinje går mellan att betrakta fattigdom som något absolut eller något relativt. En absolut förståelse utgår från en idé om vad en individ eller ett hushåll behöver för att klara nödvändig konsumtion, man utgår alltså från en slags

varukorg som inkluderar livsmedel, boende, kläder, medicin och läkarvård etcetera. Om inkomsten för ett hushåll understiger kostnaden för denna varukorg räknas hushållet som fattigt. Detta mått tar ingen hänsyn till hur inkomsterna eller levnadsomständigheterna ser ut i det omgivande samhället. En relativ förståelse av fattigdom fokuserar just relationen till det omgivande samhället, här betraktas fattigdom ur ett relationellt perspektiv. Mätningar av fattigdom ur ett relativt perspektiv utgår ofta från medianinkomsten i ett land. Enligt EU:s fattigdomsdefinition är ett hushåll fattigt om det har en inkomst som understiger 50 procent av medianen i ett land. Under senare år har man inom EU snarare börjat tala om risk för fattigdom och då handlar det om en inkomst under 60 procent av medianinkomsten. Av denna anledning kan relativ fattigdom innebära olika saker beroende på sammanhang (se till exempel Halleröd 2010, Socialstyrelsen 2010, Lister 2004).

Det finns många olika definitioner av relativ fattigdom. Även om Townsends (1979:31) definition av fattigdom har några år på nacken tycker jag att han på ett bra sätt fångar essensen i hur man kan förstå detta med relationen till det omgivande samhället:

"…individuals, families and groups in the population can be said to be in poverty when they lack the resources necessary to obtain the type of diet, participate in the activities and have the living conditions which are customary, or at least widely encouraged or approved, in the societies to which they belong. Their resources are so seriously below those commanded by the average individual or family that they, are in effect, excluded from ordinary living patterns, customs and activities."

Även om fattigdom inte kan betraktas som någon het politisk fråga i Sverige förekommer det emellanåt diskussioner om vad fattigdom egentligen är, det är då vanligt att diskussionen rör frågan om fattigdom ska ses som ett absolut eller relativt fenomen. Inom forskningen finns det inte någon konsensus, men det finns nog anledning att lyfta fram att båda typerna av förståelse behövs. Att enbart använda en relativ definition riskerar att göra fattigdomen alltför abstrakt, och att det enbart skulle handla om inkomstskillnader. Det är svårt att föreställa sig vad en inkomst under 50 procent av medianen innebär i levnadsstandard. En absolut definition som preciserar levnadsstandarden för fattigdom bidrar till en klarare uppfattning om vad fattigdom kan innebära. Samtidigt är det viktigt att inte förlora den relationella dimensionen, att människor finns i ett sammanhang och att fattigdom både kan ses som ett materiellt och ett socialt fenomen. De sociala eller psykologiska aspekterna av fattigdom är betydelsefulla. Till exempel visar det sig att upplevelsen av skam är förhållandevis påtaglig bland dem som lever på eller under olika fattigdomsgränser, att inte ha råd med sådant som uppfattas som självklarheter av det omgivande samhället (jämför Angelin & Starrin 2012). Detta gäller inte minst föräldrar som har svårt att ge sina barn det som uppfattas som normalt och ”bra föräldraskap” enligt olika dominerande normer.

Fattigdom diskuteras också i bredare termer som marginalisering och utanförskap, studier visar att en ekonomisk utsatthet ofta är knuten till en sårbarhet inom andra välfärdsområden som till exempel hälsa, boende och arbete (Kronauer 1998, Halleröd & Larsson 2008).

I detta sammanhang skulle jag också vilja lyfta fram tre olika aspekter som kan vara betydelsefulla i förståelsen av fattigdom. Det berör djup och varaktighet i fattigdomen, olika kategorier av fattiga och överskuldsättning.

Om vi börjar med djupet så finns det en risk att man förlorar de stora skillnader som finns bland de fattiga när man diskuterar olika typer av gränser eller definitioner. Att befinna sig precis under eller långt under en fattigdomsgräns innebär påtagligt skilda livsomständigheter. När man talar om fattigdomens förekomster är det därför viktigt att också ta höjd för till exempel hur stor del av de fattiga som lever i en djupare fattigdom. En annan aspekt är fattigdomens varaktighet, det vill säga längden på de perioder ett hushåll befinner sig i fattigdom. Att leva under en kortare period med ekonomisk knapphet innebär något annat än att leva under samma förutsättningar under flera år. Forskning visar att fattigdom tenderar att bli en nedåtgående spiral då till exempel nyanskaffning av saker som slits ut eller går sönder blir allt svårare (Saraceno 2002).

En annan aspekt av förståelsen och diskussionen av fattigdom är att den ofta fokuserar på socialbidragstagare. Fattigdom knyts ofta till välfärdssystemens förmåga (eller oförmåga) att hantera den samhällsekonomiska utvecklingen och därför också mot dessa systems yttersta skyddsnät. Socialbidragstagare är en utsatt grupp, den riksnorm som socialbidraget bygger på har halkat efter den allmänna inkomstutvecklingen och kraven på den som ansöker om och mottar socialbidrag har ökat (jämför Bergmark 2016). Vidare tycks det också vara så att förståelsen av orsakerna bakom socialbidragstagande har förskjutits mot en mer misstänkliggörande hållning (Sahlin 2018). Men det finns också andra kategorier som ibland glöms bort när man talar om ekonomisk utsatthet. Jag tänker då på sådana som uppbär sjukpenning och förtidspension med en inkomst som ligger knappt över den riksnorm som utgör kriteriet för beviljandet av socialbidrag. Förutom att den disponibla inkomsten ligger nära socialbidraget har de mycket små möjligheter att ansöka om extra resurser, något en socialbidragstagare har möjlighet till. En annan kategori är de som lever med utmätning från Kronofogden. Även om de får behålla en summa som ligger strax över socialbidragets riksnorm lever också de under knappa förhållanden, inte sällan under långa perioder. Vidare har vi de ålderspensionärer som uppbär de lägsta pensionsnivåerna. Utöver dessa grupper finns det naturligtvis också de som har arbetsinkomster som är i paritet med socialbidragets riksnorm. Det är viktigt att ha denna variation i åtanke när man pratar om fattigdom, det handlar som sagt inte enbart om socialbidragstagarna.

Just kategorin överskuldsatta vill jag belysa lite extra. Överskuldsättning är en förhållandevis trogen följeslagare till fattigdom. Den kan uppstå som en konsekvens av fattigdom, i en samhällsutveckling med ökade inkomstskillnader kan krediter fungera som en möjlighet att på olika sätt försöka leva upp till olika normer kring konsumtion. Skuldsättning ökar riskerna för en både fördjupad och mer varaktig fattigdom, den riskerar att hålla fast människor i en utsatt ekonomisk situation. Överskuldsatta är en grupp som inte syns eller diskuteras speciellt mycket inom forskningen om fattigdom. Men bland annat Ahlström & Edström (2014) visar att överskuldsatta ofta har en sämre hälsa. Vidare finns det anledning att fundera över hur omgivningen och de överskuldsatta själva ser på sin situation. Olika kategorier fattiga kan uppfattas på olika sätt av det omgivande samhället, bland annat utifrån föreställningar om värdiga respektive ovärdiga fattiga. Detta gäller framför allt socialbidragstagare men kan appliceras även på överskuldsatta. Om socialbidragstagare i allt högre grad betraktas som ovilliga till arbete är väl överskuldsatta sådana som har svårigheter att hålla i pengar och tenderar att leva över sina tillgångar. Även om vi vet att överskuldsättning är en mångbottnad problematik (se till exempel Sandvall 2011) utgörs vardagsförklaringen ofta av att det handlar om enkla orsaker som att inte klara av att leva utifrån sina tillgångar.

Överskuldsättningsproblematiken studeras och förstås dels utifrån en individuell förståelseram, det vill säga att det handlar om tillkortakommanden hos individen. Men problematiken förstås också utifrån perspektiv som mer handlar om en samhällsutveckling där krediter spelar en allt mer påtaglig roll. Krediter spelar en betydelsefull roll som motor i samhällsekonomin och betraktas i grunden som något positivt, men samtidigt innebär det också svårigheter då riskerna inte är jämt fördelade, utan mer ekonomiskt sårbara grupper löper större risker att hamna i överskuldsättning (se till exempel Langley 2008, 2014). Ett begrepp som alltmer kommit att användas i detta sammanhang är finansialisering som innebär att människors vardagsliv blir alltmer inflätat i olika typer av kreditlösningar, ibland utan att den enskilde är medveten om detta (se till exempel Andersson m.fl. 2016). När det gäller samhällets hantering av överskuldsättning, till exempel genom skuldsanering bygger detta ofta på ett juridiskt resonemang. Men det är viktigt att också se de moraliska dimensionerna som finns med både vad gäller orsaksförklaringar och samhällets hantering. Synen på och proceduren runt skuldsanering skiljer i ett internationellt perspektiv åt på flera sätt, bland annat när det gäller synen på marknadens ansvar och i hur grad den enskilde ekonomiskt, moraliskt och genom utbildning ska lära sig att ansvara för sin ekonomi (se till exempel Niemi, Ramsay & Withford, SOU 2013:72, SOU 2013:78).

3.4 Det är dyrt att vara fattig

En aspekt av relationen mellan ekonomisk utsatthet och konsumtion är hur villkoren och förutsättningarna på varu- och tjänstemarknaden ser ut för hushåll med knapp ekonomi. 1963 kom David Caplowitz bok *The poor pay more*, och där visade han hur den amerikanska varu- och tjänstemarknaden inte bara försvårade utan också på olika sätt fördyrade vardagen för fattigare hushåll. Det har inte direkt gjorts några motsvarande studier i Sverige, men i min egen forskning har jag kunnat konstatera (Hjort 2004) att det också i Sverige är dyrt att vara fattig. Denna studie ligger ett drygt decennium bakåt i tiden och mycket har förändrats på varu- och tjänstemarknaden, vi behöver därför mer kunskaper om hur situationen ser ut idag.

Det som visade sig i den studie som genomfördes var att en knapp ekonomi innebar vissa svårigheter eller barriärer för ”rationell” konsumtion. För att utnyttja tillfälliga erbjudanden och annan fördelaktig konsumtion krävs ofta en ekonomisk buffert. Detta saknar ekonomiskt utsatta hushåll ofta och detta leder till att det är svårt att agera strategiskt och långsiktigt. Det hushållsekonomiska perspektivet är snarare inställt på att klara de närmaste dagarna eller veckan. När det gäller livsmedel nämnde någon att det gällde att köpa så lite som möjligt av så mycket som möjligt, eller de små förpackningarnas förbannelse, något som i längden blev dyrare men där nödvändigheten fick styra. En annan aspekt som lyfts fram var att storköp eller att få tillgång till lågprisbutiker ofta krävde tillgång till bil, något många ekonomiskt utsatta hushåll saknar. Att inte ha någon buffert innebär att det är svårt att köpa kapitalvaror, även sådana som i allmänhetens ögon betraktas som mindre. Dessa fick ofta finansieras med hjälp av olika former av krediter, något som gjorde köpet dyrare. Om detta mer var aspekter som fördyrade konsumtionen så fanns det också sådant som beskrevs som hinder eller barriärer. Detta kunde till exempel handla om att vissa typer av avtal eller kontrakt omöjliggjordes av frånvaron av anställning, för låg inkomst eller betalningsanmärkningar. Det som är självklart för de flesta, och kan uppfattas som låga trösklar, hindrar och försvårar konsumtion för personer eller hushåll med knapp ekonomi.

En aspekt som inte riktigt hör hemma bland mer konkreta hinder eller barriärer är omgivningens uppfattning kring hur hushåll med knapp ekonomi konsumerar och hanterar sin hushållsekonomi. I studien (Hjort 2004) framkom det en slags ambivalens mellan omgivningens förväntningar på att fattiga ändå skulle delta i konsumtionssamhället och sträva efter att konsumera som andra. Men samtidigt förväntades att, inte minst föräldrar, skulle ställa dig utanför och på olika sätt leva enligt bilden av den skötsamme fattige. Dessa motsägelsefulla förväntningar kan vara svåra att förhålla sig till och flera föräldrar gav i studien uttryck för att hur de än agerade så tycktes det vara fel. Föreställningar om fattigas konsumtion kan ta sig olika uttryck, allt från bemötanden och kommentarer från omgivning och anställda i till exempel affärer och butiker till myndigheter. Socialtjänsten i en del kommuner väljer till exempel att lägga utbetalningen av socialbidrag efter julhelgen, till skillnad från de flesta arbetsgivare, med hänvisning till att socialbidragstagare har svårt att hålla i pengarna. Resonemangen känns igen för hur samhället historiskt sett på och förhållit sig till fattigas konsumtion.

3.5 Strategier och förhållningssätt

I min egen forskning har jag också tittat på hur hushållen gör för att på olika sätt hantera en knapp ekonomi när de möter konsumtionssamhällets krav och förväntningar (se till exempel Hjort 2004, Ekström & Hjort 2010). Hur hanterar man balansen mellan att å den ena sidan försöka leva upp till vad man uppfattar som dominerande konsumtionsnormer och å den andra sidan få pengarna att räcka till. Jag kunde identifiera fem olika förhållningssätt som de flesta hushållen använde sig av i olika utsträckning.

Det första handlade om kompensation och var i huvudsak riktat mot barnen. Det innebar att man försökte kompensera barnen för vad man såg som en torftig materiell situation. Det kunde till exempel handla om att man köpte ett dataspel, eller ett par skor eller klädesplagg av ett etablerat varumärke. Föräldrarna beskrev detta som att det gav en tillfällig lättnad från skuldkänslor, men också att man kunde använda detta som argument i andra diskussioner där barnen önskade något. Det handlade inte om varor och tjänster som kan betraktas som någon form av lyx, snarare om sådant som föräldrarna uppfattade att alla andra hade eller gjorde.

Det andra förhållningssättet rörde sig om samma typ av konsumtion med riktade sig mer mot omgivningen. Syftet med denna konsumtion var att försöka visa omvärlden att även om ekonomin var knapp så klarade man ändå av att vara dugliga föräldrar och köpa sådant till barnen som andra gjorde. Denna typ av strategi kan ses som en form av fasadupprätthållande. Det tycktes i detta sammanhang vara viktigt att konsumtionen blev synlig för omgivningen, och konsumtion till barnen fick på olika sätt ge uttryck för detta. Det blev tydligt att bilden av ett ”värdigt” föräldraskap i mångt och mycket handlar om konsumtion.

Ett tredje förhållningssätt fokuserade en huvudstrategi och som på ett tydligt sätt präglade vardagen för hushållen, nämligen försakelse, detta gällde både vuxna och barn. De vuxna vittnar om ständiga överväganden och frustration över att behöva avstå sådant som egentligen skulle vara självklart. För många föräldrar var konsumtion till sig själv ofta knutet till ett dåligt samvete. Ett exempel på sådant var kosmetika, ”man vill vara fin som andra”, men samvetet sade att pengarna borde läggas på barnen. Ett annat exempel är när vuxna väljer bort lagad mat. Föräldrar berättar att de på olika sätt försökt dölja eller skyla över den knappa ekonomiska situationen för

barnen, till exempel genom att inte prata om det. Men de menar att barnen förstår, det går inte riktigt att hålla barnen utanför. Barnen blir på olika sätt delaktiga i denna strategi, exempel på detta är att de omformulerar frågor om vad de skulle vilja ha. De frågar inte om de kan få utan om föräldern kan se om de har råd med till exempel ett biobesök. Vidare berättar föräldrar om barn som tonar ner sin egen födelsedag eller julafton då de vet att detta känns svårt för föräldrarna.

Att ha kontroll på pengarna utgör ett fjärde förhållningssätt som innebär att behålla pengar på kontot så länge som möjligt. Det innebär att man väntar med utgifter som till exempel räkningar till den absolut sista dagen. Ska ett barn på utflykt och det krävs regnkläder köper man detta dagen innan, utflykten kan ju bli inställd, och då har man lagt pengarna på något mindre nödvändigt. Denna strategi kan te sig märklig ur ett medelinkomstperspektiv, men kan på ett sätt sägas bygga på en slags rationalitet. Det handlar om att skapa en slags buffert utifrån en låg inkomst. En, om än liten, buffert kan skapa någon form av utrymme att hantera oförutsedda utgifter. Eftersom det inte finns något utrymme att spara i egentlig mening kan detta – att inte betala för något förrän i sista stund – vara en möjlighet. I en nordisk studie (Bonke 2005) där ekonomiskt utsatta och etablerade jämförs visar det sig att just ordet spara står för tämligen olika saker för de båda inkomstgrupperna. Att spara har med synen på framtiden att göra. Hushåll med en mer etablerad ekonomi såg framtiden an med tillförsikt och planerade och sparade mer långsiktigt medan hushållen med en knapp ekonomi mer beskrev framtiden som en kurvig väg där det gällde att parera nästa kurva (Hohnen & Hjort 2009).

I detta sammanhang är begreppet kontroll intressant. I den nordiska studien (Bonke 2005) där vi jämförde hushåll med en mer etablerad ekonomisk situation med ekonomiskt utsatta såg vi ett intressant mönster gällande just kontroll i förhållande till konsumtion och hushållsekonomi. De etablerade hushållen gav uttryck för en förhållandevis hög grad av kontroll när det gällde konsumtion, de såg det som lustfyllt, kände självförtroende och de menade sig kunna göra val efter egna preferenser. Hushållen med knapp ekonomi tycktes däremot ha en låg grad av kontroll gällande konsumtion. Deras bild var snarare att de kände sig jagade, att det ofta var förknippat med olust och att de inte själva kunde styra över vad de skulle konsumera då det hela tiden handlade om att försöka följa allmänna konsumtionsnormer. När det däremot gällde hushållsekonomin tycktes de ekonomiskt utsatta generellt sett ha en hög grad av kontroll. De uppgav att de i princip alltid visste hur mycket pengar som fanns på kontot, när de köpte något fanns det alltid i bakhuvudet hur mycket som fanns kvar. De ekonomiskt etablerade hade inte samma kontroll, de beskrev snarare ett flöde där pengar flöt in och ut på kontot. Skulle pengarna ta slut hämtade man mer från något sparkonto eller liknande (se också Hohnen 2005).

Det femte förhållningssättet handlar om att undvika situationer som kan upplevas som potentiellt riskfyllda för att bli utpekad som fattig eller avvikande. I detta sammanhang kan det vara erfarenheter där människor pekats ut eller på olika sätt blivit nekade konsumtion som gör att de undviker sådana situationer, det kan till exempel röra sig om butiker eller banker. När det gäller barn finns samma typ av strategi, men här handlar det om andra situationer, till exempel barnkalas eller skolutflykter. När det gäller barnkalas menar föräldrarna att de inte har möjlighet att köpa lika dyra presenter som de andra barnen. Vidare finns det, när det egna barnet varit på några kalas, förväntningar på att familjen själva ska anordna ett barnkalas och detta uppfattas som både ekonomiskt och socialt besvärligt. Därför väljer man istället att säga att barnet är sjukt när kalaset närmar sig. Det är inte alltid det är föräldrarna som agerar, det händer också att barn

råkar ”tappa bort” kalasinbjudningar eller information om skolutflykter eftersom de vet att detta stressar föräldrarna.

För att sammanfatta dessa strategier eller förhållningssätt skulle jag vilja lyfta fram att konsumtion tycks handla mycket om delaktighet, om att kunna visa att man tillhör det etablerade samhället. Att kunna leva upp till det man uppfattar som dominerande konsumtionsmönster är betydelsefullt för hushållen i deras konsumtion och ekonomiska vardag. Emellertid räcker inte pengarna riktigt, för hushållen är flera av de strategier jag nämnde ovan kostsamma, de ryms inte i budgeten. Man skulle kunna uttrycka det som att det handlar om att välja mellan materiella och vad man uppfattar som sociala nödvändigheter, sådant som man bör ha eller göra. Inkomsten räcker för att täcka de materiella nödvändigheterna, men inte de sociala. Därför tvingas hushållen välja, och ibland prioriteras de sociala nödvändigheterna just för att på olika sätt försöka visa att man är som andra, att man tillhör.

3.6 Avslutande diskussion

Under denna rubrik ska jag lyfta fram några sammanfattande punkter och jag börjar med att lyfta fram hur konsumtionens flera olika dimensioner berör också dem som befinner sig i en utsatt ekonomisk situation. Smak, stil och varumärken har en betydelse också för dessa grupper. Eftersom de många gånger har svårt att visa status eller tillhörighet på andra centrala samhällsområden som boende, arbete och utbildning blir konsumtion ett betydelsefullt sätt att visa just detta. Det finns basvarukorgar och uppfattningar om nödvändig konsumtion och detta är vad som ofta kopplas samman med låginkomstgrupper, det är den typ av konsumtion de förväntas ägna sig åt. Men konsumtionssamhället sätter sin prägel på alla och det etableras dominerande normer kring hur man bör konsumera. Detta är inte sällan konsumtion som ligger förhållandevis långt ifrån vad låginkomsttagare har möjlighet till, men forskning visar att de ändå på olika sätt förhåller sig till dessa normer.

En annan aspekt som är betydelsefull i sammanhanget är att se konsumtion och möjligheter till konsumtion som en välfärdsindikator bland andra. Eftersom samhället är präglat av konsumtion och till konsumtionen knutna sociala jämförelser har det en stor betydelse för människors syn på sig själv och på andra. Andra indikatorer som hälsa, boende, arbete etcetera. lyfts ofta fram men konsumtionen syns inte riktigt. I en samhällsutveckling som går mot en ökad social polarisering och ökade skillnader finns det anledning att också lyfta fram konsumtionsmöjligheternas betydelse. Detta gäller naturligtvis till stora delar ekonomiska möjligheter, men inte enbart. Aspekter som har med tillgänglighet, information och olika typer av regelverk och kriterier som både möjliggör men också försvårar är värda att inkludera i förståelsen av konsumtionsmöjligheter.

En tredje aspekt rör hur fler kanaler gällande betalningsformer öppnas upp för människor med låga inkomster. Lättillgängliga krediter, inte minst online, möjliggör konsumtion på ett annat sätt än tidigare. Dessa krediter är av väldigt olika karaktär och innebär olika grader av risker. Granskning av kreditvärdighet och kostnader för den som lånar är sådant som kan skilja sig åt ganska avsevärt. Vi behöver veta mer om hur olika kreditmöjligheter uppfattas och används av hushåll med låga inkomster. De innebär en påtaglig risk för att hamna i en problematisk skuldsituation, samtidigt som de också innebär en möjlighet till konsumtion. I takt med att

konsumtionens betydelse för sociala jämförelser tycks öka samtidigt som inkomstskillnaderna ökar finns det all anledning att förvänta sig att krediterbjudanden och skuldsättning kommer att öka eller i varje fall fortsätta utgöra ett bekymmer. När det som uppfattas som socialt nödvändig konsumtion eller dominerande konsumtionsnormer tenderar att hamna allt längre ifrån vad hushåll med knapp ekonomi har möjlighet till kan olika typer av krediter spela en betydelsefull roll.

Det finns en lång rad aspekter till som jag skulle kunna lyftas fram, detta var bara några. Men jag vill betona betydelsen av mer forskning kring konsumtionens betydelse för hushåll med knapp ekonomi, bland annat utifrån de aspekter jag nämnt ovan.

3.7 Referenser

Ahlström, Richard & Edström, Sonya (2014) *Överskuldsättning och ohälsa*. Konsumentverket rapport 2014:16.

Aléx, Peder (2001) Begär eller hushållning. Om behovets historia. I Aléx, Peder & Söderberg, Johan (red) *Förbjudna njutningar – spår från konsumtionskulturens historia i Sverige*. Stockholms Universitet: Ekonomisk-historiska institutionen.

Aléx, Peder (2003) *Konsumera rätt – ett svenskt ideal: behov, hushållning och konsumtion*. Lund: Studentlitteratur.

Andersson, Erik, Broberg, Oskar, Gianneschi, Marcus & Larsson, Bengt (red.) (2016) *Vardagslivets finanisalisering*. CFK-rapport 2016:01. Centrum för Konsumtionsvetenskap, Göteborgs universitet.

Angelin, Anna & Starrin, Bengt (2012) ”När pengarna inte räcker – ekonomisk stress, skam och kampen för värdighet”. I Swärd, Hans & Engelmark, Lena (red.): *Fattigdom utan gränser*. Stockholm: Carlsson

Bauman, Zygmunt (1998) *Arbete, konsumtion och den nya fattigdomen*. Göteborg: Daidalos

Bergmark, Åke (2016). *Ekonomiskt bistånd: försörjningsvillkor och marginalisering*. Underlagsrapport till Kommissionen för jämlik hälsa, S 2015:02. Stockholm: Socialdepartementet.

Bonke, Jens (ed) (2005) *Udsathed og forbrug i de nordiske velfaerdsstater*. Socialforskningsinstituttet 05:18. Köpenhamn: Socialforskningsinstituttet.

Caplovitz, David (1963) The poor pay more. New York: Free Press

Dellgran, Peter (2000) Skuldproblem, ekonomisk rådgivning och skuldsanering. I Puide, Annika (red) *Socialbidrag i forskning och praktik*. Stockholm: Gothia.

Ekström, Karin M & Hjort, Torbjörn (2010) *”Det blir många nej” - konsumtionens meningar och villkor för barnfamiljer med knapp ekonomi.* Konsumentverket Rapport 2010:28.

Halleröd, Björn (2010) Vem är fattig i Sverige? *Framtider 1*(2010) 18-21. Institutet för framtidsstudier.

Halleröd, Björn & Larsson, Daniel (2008). Poverty, welfare problems and social exclusion. *International Journal of Social Welfare. 17:15-25*

Hjort, Torbjörn (2004) *Nödvändighetens pris – om knapphet och konsumtion hos barnfamiljer*. Socialhögskolan, Lunds universitet.

Hohnen, Pernille (2005) Frit valg for forbrugere uden penge? I Bonke, Jens (ed) (2005) *Udsathed og forbrug i de nordiske velfaerdsstater* (2005) Socialforskningsinstituttet 05:18. Köpenhamn: Socialforskningsinstituttet.

Hohnen, Pernille & Hjort, Torbjörn (2009). ‘Citizens-as-consumers’ A discussion of emerging new forms of marginalization in the Nordic Welfare States. *European Journal of Social Security, 3(11): 271-290.*

Horowitz, Daniel (1985) *The morality of spending: attitudes toward the consumer society in America, 1875-1940*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press

Keeley, Brian (2015) *Income inequality: The gap between rich and poor*. OECD Insights, OECD Publishing, Paris.

Kronauer, Martin (1998). Social exklusion and 'underclass' - new concepts forthe analysis of poverty. i H.-J. Andress, *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective* (ss. 51-75). Hants, England & Vermont, USA: Ashgate Publishing Ltd & Ashgate Publishing Company.

Langley, Paul (2008) *The everyday life of global finance*. Oxford: Oxford University Press

Langley, Paul (2014) Consuming credit, *Consumption Markets & Culture, 17:5*: 417-428.

Lister, Ruth (2004) *Poverty*. Cambridge, UK: Polity Press.

Miller, Daniel (1998) *A theory of shopping*. Cambridge: Polity Press.

Niemi, Johanna, Ramsay, Iain, Whitford, William C (eds.) (2009) *Consumer Credit, Debt and Bankruptcy. Comparative and International Perspectives*. Sydney: The Bloomsbery Group.

Sahlin, Ingrid (2018) Misstänkliggörandet av socialbidragstagare. I Dahlstedt, M. & Lalander, P. (red.) *Manifest – för ett socialt arbete i tiden*. Lund: Studentlitteratur.

Sandvall, Lisbeth (2011) *Överskuldsättningens ansikten. En studie av vägar in i och ut ur ekonomiska svårigheter*. Institutionen för Socialt arbete, Linnéuniversitet.

Saraceno, Chiara (ed) (2002) *Social assistance dynamics in Europe : national and local poverty regimes*. Bristol: Policy Press.

Socialstyrelsen (2010) *Social Rapport 2010*. Stockholm: Socialstyrelsen.

SOU (2013:72) *Ut ur skuldfällan*. Stockholm: Fritzes.

SOU (2013:78) *Överskuldsättning i kreditsamhället?* Stockholm: Fritzes.

Townsend, Peter(1979) *Poverty in the United Kingdom*, London, Allen Lane and Penguin Books.

Konsumentverket, Box 48, 651 02 Karlstad
Telefon: 0771-42 33 00. **konsumentverket.se**