



<http://www.diva-portal.org>

This is the published version of a chapter published in *Låt fler forma framtiden!: Forskarantologi från 2014-års Demokratiutredning*.

Citation for the original published chapter:

Karlsson, M., Åström, J. (2015)

Kan e-petitioner utveckla den representativa demokratin?.

In: *Låt fler forma framtiden!: Forskarantologi från 2014-års Demokratiutredning* (pp. 559-605).

Stockholm: Wolters Kluwers

Statens offentliga utredningar

N.B. When citing this work, cite the original published chapter.

Permanent link to this version:

<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:oru:diva-47077>

Kan e-petitioner utveckla den representativa demokratin?

Martin Karlsson och Joachim Åström

Innehåll

1	Inledning	561
2	Vad är e-petitioner?.....	563
2.1	Från petition till e-petition	565
2.2	Institutionella variationer.....	567
2.3	Spridning	571
3	Den vetenskapliga kontexten	574
4	Vem deltar?.....	577
4.1	Organisationer eller individer?	578
4.2	Attraheras kritiska medborgare?	581
4.3	Mobiliseras tidigare inaktiva medborgare?	583
5	Vad leder deltagandet till?	587
5.1	Makt över dagordningen	587
5.2	Effekter på policy	590
5.3	Effekter på politiskt förtroende	593
6	Avslutning.....	596
7	Referenser	599

1 Inledning

Medborgarnas politiska engagemang har under de senaste decennierna ändrat karaktär från ett deltagande i politiska partier och andra traditionella organisationer till mer direkta och individualiserade former. I dag är 97 procent av svenskarna inte medlemmar i något av de åtta riksdagspartierna. Över 70 procent känner sig över huvud taget inte som anhängare av något politiskt parti.¹ Samtidigt lockar kampanjer i enskilda politiska sakfrågor ofta till ett utbrett engagemang, inte minst på internet och i sociala medier.²

För att möta denna utveckling har många parlament, regeringar, kommuner och landsting börjat anamma ”demokratiska innovationer”. Demokratiska innovationer är ett samlingsnamn för en rad nya metoder för deltagande, vilka används av den representativa demokratin för att locka tillbaka det flyende engagemanget och minska distansen till medborgarna. Bland myriaden av metoder finner vi till exempel medborgarpaneler, rådslag och medborgarbudgetar. Även om det finns både lyckade och mindre lyckade exempel på hur dessa innovationer implementerats kan vi urskilja två vanliga typer av kritik. För det första anses de inte i tillräcklig utsträckning utmana de politiska institutionerna för att engagera medborgarna. För det andra anses de inte tillräckligt inbäddade i institutionerna för att kunna påverka den förda politiken.³

Det är mot denna bakgrund man kan förstå det internationella intresset för ”e-petitioner” - förslag på åtgärder från medborgare till en politisk institution, vilka kan stödjas av andra medborgare via signaturer på en hemsida. Som demokratisk innovation kan formaliserade e-petitionssystem dra nytta av den nya teknikens dynamik

¹ Holmberg & Oscarsson, 2013.

² Dalton, 2004.

³ Åström & Grönlund, 2012; Tahvilzadeh, 2015.

och ge utrymme för en mobilisering av gräsrotterna. Samtidigt finns det procedurer som gör det möjligt att hantera medborgarnas åsikter och förslag inom den representativa demokratis ram. Dessa faktorer utgör viktiga skäl till varför formaliserade e-petitionssystem har införts av ett stort antal parlament, regeringar och kommuner. Bland de mest prominenta finner vi Vita Husets "We the people", EU:s "European Citizen Initiative", den brittiska regeringens "Downing Street E-petitions", de tyska, finska och skotska parlamentens e-petitionssystem samt lokala system som "Betri Reykjavik" och "Malmöinitiativet".

Åsikterna om vad introduktionen av e-petitionssystem innebär går fortfarande starkt isär. En del ser e-petitionen som det mest framgångsrika verktyget för e-demokrati någonsin och pekar då främst på dess popularitet hos medborgarna. Andra ser det som ett tämligen meningslöst instrument och framhåller då främst att det ändå inte kommer att förmå påverka politikens innehåll.⁴ Vi argumenterar i denna skrift för att e-petitioner har en betydande potential att utveckla den representativa demokratin, men understryker samtidigt att denna potential är sårbar.

Att sätta sig in i utvecklingen av e-petitioner kan hur som helst skapa en förståelse för relationen mellan den representativa demokratis institutioner och det medborgerliga deltagandet över internet.⁵ Syftet med denna skrift är att bidra till en sådan förståelse. Vi inleder med att beskriva vad e-petitioner är, varefter vi diskuterar e-petitioners vetenskapliga kontext. Därefter redogör vi för vår egen och andras empiriska forskning i relation till två frågor som kan hjälpa oss att bedöma om e-petitionen håller vad den lovar: Vem deltar? Och - vad leder deltagandet till?

⁴ Wright, 2015a.

⁵ Lindner & Riehm, 2009.

2 Vad är e-petitioner?

Petitionen är till att börja med en mycket gammal form av politiskt deltagande, med traditioner från 1200-talet. Den äldsta kända petitionen i England dateras till 1215, när Magna Charta gav baroner rätten att framlägga klagomål till kungahuset utan att riskera repressalier.⁶ Även i USA är petitionen sedan länge en grundläggande demokratisk rättighet och dess politiska roll har exempelvis lyfts fram i motståndet mot slaveriet. Petitioner har spelat en viktig roll även i den svenska politiska historien, bland annat för kvinnlig rösträtt, där 1913 års petition samlade 350 000 namnunderskrifter och bidrog till den allmänna rösträttens förverkligande.

Idén med petitioner är enkel: en enskild eller grupp av medborgare skickar in en sakpolitisk begäran till ett beslutsfattande organ om att utföra en politisk handling. Begärans tyngd och fäste i den allmänna opinionen indikeras av hur många signaturer den bär med sig. Hur petitionen hanterats har dock varierat stort både över tid och mellan länder.

I relation till e-petitioner är det till att börja med värt att påminna om att det dels finns formaliserade petitionssystem som är knutna till lagstiftande eller verkställande organ. Dels finns det en lång rad organisationer i det civila samhället som erbjuder oberoende plattformar för petitioner, antingen som stöd för opinionsbildning i allmänhet, eller för att organisera gräsrotskampanjer i relation till egna hjärtefrågor. Petitioner inom ramen för formaliserade system kan vanligen inte helt ignoreras. Så är inte fallet med oberoende plattformar, vilka saknar en självklar länk till besluts-

⁶ van Voss, 2001.

fattande organ. En petitions framgång beror dock alltid på hur den tas emot av dem som är vid makten.

Som deltagarform kan petitioner således beskrivas som påverkansförsök, vilka sker genom att deltagarna för sina representanter uppmärksammar specifika sakfrågor, påvisar befintliga orättvisor eller föreslår konkreta politiska åtgärder. Det är i Jan Teorells terminologi en instrumentell handling genom vilken medborgare försöker göra det representativa politiska systemet mer responsivt. Detta kan jämföras med instrument för direkt demokrati där medborgarna deltar direkt i beslutsfattandet, eller för en deliberativ demokrati inriktad mot diskussion.⁷

Oavsett vad ett parlament eller en regering gör med petitioner så utgör ett formaliserat petitionssystem en länk mellan medborgarna och staten. För individer och organisationer är det en säkerhetsventil, som gör det möjligt att ventilerat klagomål offentligt till parlament och regeringar. För beslutsfattarna ger det "likt en seismograf", som det tyska parlamentet uttryckt det, en indikation på hur medborgare ser på politikens tillämpning och effekter.⁸ Beroende på vad regeringen eller parlamentet gör med petitioner så kan relationen mellan medborgarna och deras representanter utvecklas i en mer responsiv riktning. Det förutsätter dock ett fortlöpande medborgerligt deltagande samt att de förtroendevalda aktivt lyssnar och förklarar sina positioner.

E-petitioner ska således inte förväxlas med initiativ till folkomröstningar och direktdemokrati. Initiativ i relation till folkomröstningar innebär att ett antal medborgare kan formulera ett förslag och tvinga de politiska institutionerna att lämna detta förslag till en folkomröstning.⁹ Den som läser om utvecklingen på detta område kommer dock snart att märka att termen initiativ också används för att beteckna petitioner. Ibland används termerna synonymt, som när Malmö stad betecknar sitt system för Malmö-initiativet medan Sveriges kommuner och landsting (SKL) skriver om e-petitioner. I andra fall försöker man göra en åtskillnad. EU argumenterar till exempel i sin benämning av European Citizen Initiative (ECI) för att petitioner riktar sig till folkvalda parlament

⁷ Jan Teorell 2006.

⁸ Hough, 2012.

⁹ Schmitter & Trechsel, 2004. Se även M. Gilljams och D. Karlssons kapitel i denna antologi för en vidare diskussion om folkomröstningar.

och att ECI riktar sig till den verkställande Kommissionen, men en sådan distinktion är långt ifrån allmängiltig; det finska parlamentets instrument kallas till exempel för medborgarinitiativ och den brittiska regeringens system kallas för e-petitioner.

Ett annat argument för EU:s åtskillnad handlar om att särskilja petitionen som en juridisk process för att hantera klagomål respektive ECI som en politisk process. Inte heller i detta råder emellertid enhetlighet. Vissa system som går under namnet petitionssystem (som det tyska parlamentets) kombinerar politiska frågor och individuella klagomål, medan till exempel det skotska bara hanterar politiska frågor – åtminstone i teorin. Då ombudsmän hanterar klagomål i många länder finns dessutom en utveckling mot att parlamentariska petitionssystem avgränsas till de politiska frågor över vilka parlamenten har lagstiftningsansvar.¹⁰ I denna rapport kommer vi därför att beteckna både de alltigenom politiska och de övriga systemen e-petitionssystem.

2.1 Från petition till e-petition

Den främsta kritiken mot petitionssystemen har handlat om deras bristande effektivitet.¹¹ Även om det i många länder, sedan länge, funnits en grundlagsskyddad rättighet att skriva petitioner så har det inte alltid varit självklart hur man ska göra eller om man överhuvudtaget kan förvänta sig ett svar. Dessutom har möjligheter till mobilisering kraftigt begränsats av tid och rum. Vidare har de medborgare som velat deklarerat sitt stöd för en petition endast kunnat lägga till sitt namn på en lista, utan tillgång till djupare information i frågan eller tid att diskutera och reflektera över den.

Med den nya informationstekniken har petitionen fått en renessans. Ett växande antal parlament, regeringar, kommuner och landsting har aktivt börjat uppmuntra denna form av deltagande och har samtidigt formaliserat sin hantering av petitioner. Förutom de nya möjligheter som tekniken erbjuder finns det ett antal faktorer som bidragit till denna utveckling. En sådan faktor är det sjunkande deltagandet inom konventionella deltagarformer och det

¹⁰ Hough, 2012.

¹¹ Leston-Bandeira, 2002.

ökande deltagandet inom okonventionella former. En annan faktor är låga nivåer av förtroende för politiker och politiska institutioner, vilket paras med ett behov av nya lösningar för att möta samtidens samhällsutmaningar. E-petitionen är inte bara, eller ens primärt, en teknisk innovation för att göra systemet mer användarvänligt, utan snarare ett sätt att återigen göra petitionen - och de representativa institutionerna - till offentliga angelägenheter.¹²

Vad är då det nya med e-petitioner? När det första e-petitions-systemet utvecklades för det nybildade skotska parlamentet år 2000 var syftet inte bara att förenkla användningen av petitionen. En central aspekt handlade också om att formalisera hanteringen av petitioner, så att den input som gavs kunde komma till användning och deltagarna kunde känna att de blivit lyssnade till. Mot denna bakgrund etablerades en rad nya interna processer och rutiner samt en särskild kommitté för att hantera petitioner. Samtidigt gjordes det möjligt att skriva, signera, diskutera och mobilisera stöd för petitioner på nätet, vilket ansågs kunna erbjuda ett deltagande med lägre trösklar. Genom sakfrågeorienterade kampanjer i digitala nätverk kunde geografiskt utspridda individer med gemensamma intressen enklare föras samman, menade förespråkarna.¹³

I termer av kommunikation och organisering finns ett nära släktskap med proteströrelser i det nätbaserade civila samhället. Dessa rörelser har ofta lyckats mobilisera ett stort antal anhängare och visat förmåga att på kort tid dra till sig allmänhetens uppmärksamhet i olika frågor.¹⁴ Detta har närt en förhoppning om att e-petitioner kan leda till ett ökat medborgerligt engagemang även inom det formella politiska systemet. Deras individuella uttryck och nätverksorganisering har dessutom visat att ett bemäktigande av individer kan vara möjligt på arenor som tidigare dominerats av professionella intresseorganisationer.¹⁵ De som är kritiska till aktivism på nätet uttrycker dock en oro för att det politiska engagemanget ska reduceras till "klicktivism" - stora volymer av lågkvalitativt innehåll.¹⁶

Ytterligare en central aspekt som relaterar till den nya teknikens egenskaper handlar om öppenhet och ansvarsutkrävande. Om

¹² Carman, 2010.

¹³ Macintosh et al. 2008; Cotton, 2011.

¹⁴ Bennet & Segerberg, 2013.

¹⁵ Leston-Bandeira, 2002.

¹⁶ Karpf, 2010.

traditionella petitionssystem ibland har uppfattats som ”parlamentariska svarta hål” kan den digitala tekniken möjliggöra en offentlig granskning av petitioners innehåll och hantering.¹⁷ Det handlar dels om olika typer av bakgrundsinformation som kan bifogas e-petitionen, dels om löpande uppdateringar om dess status. När det finns en tredje part som observerar vad som sker ändrar den asymmetriska kommunikationen karaktär och med de nya e-petitionssystemen är det många som kan övervaka vad som sker och sätta press på beslutsfattarna. E-petitionen kan därmed beskrivas som ett redskap i ett skifte till vad forskaren John Keane har kallat ”monitory democracy”.¹⁸

2.2 Institutionella variationer

Enligt Harvardprofessorn Archon Fung, som är en auktoritet på området, beror demokratiska innovationers politiska konsekvenser på detaljerna i deras konstruktion.¹⁹ Det finns således skäl att uppmärksamma att e-petitionssystem väsentligt skiljer sig åt i sina detaljer, bland annat med avseende på teknikanvändning, access, svarsskyldighet, trösklar, autentisering samt organisatoriskt stöd och resurser.

Teknikanvändning. I övergången från petitioner till e-petitioner är det till att börja med viktigt att notera att olika system använder den nya informationstekniken på olika sätt. Dels finns det system som bara erbjuder begränsad teknisk funktionalitet, till exempel att petitioner kan skickas in elektroniskt och att inkomna petitioner publiceras på institutionens hemsida. Det vanliga är dock att e-petitionssystem också gör det möjligt att signera petitioner elektroniskt.²⁰ I många fall erbjuds dessutom andra funktioner. Bland dessa funktioner återfinns: diskussionsforum, wiki-liknande applikationer för att en grupp av medborgare gemensamt ska kunna formulera petitioner på nätet, verktyg som gör det enklare att relatera petitioner till sociala medier samt visualiseringsverktyg

¹⁷ Hough, 2012.

¹⁸ Keane, 2009.

¹⁹ Fung, 2003.

²⁰ Lindner & Riehm, 2009.

som gör det möjligt att spåra geografiska platser som nämns i petitioner samt visa dem på kartor.²¹

Access. I hanteringen av petitioner finns också stora skillnader. En viktig skillnad är att vissa system erbjuder direkt access till de politiska organen, medan andra är indirekta och endast tillåter att folkvalda representanter lämnar in och presenterar petitioner.²² I det senare fallet är enskilda medborgare beroende av att en parlamentsledamot fungerar som värd för petitionen. På senare tid har många institutioner sett över dessa regler i syfte att öka systemens tillgänglighet, men långt ifrån alla förtroendevalda har ställt sig positiva till en sådan förändring.²³ Exempel på indirekta e-petitionssystem är Queenslands parlament, medan till exempel Vita husets ”We the people” och tyska förbundsdagens system är direkta.

Svarsskyldighet. Av central betydelse är också att institutionernas skyldighet att besvara petitioner varierar. I vissa system finns bara en skyldighet att acceptera (ta emot) petitioner, vilka kan registreras och läggas till handlingarna utan krav på ytterligare åtgärder. Utifrån ambitionen att göra dessa system tydligare och mer transparenta har dock de flesta som reformerat sina system försökt bygga bort sådana otydligheter. Det första svenska e-petitionssystemet i Malmö är ett illustrativt exempel.²⁴ I början betraktade de förtroendevalda politikerna detta som en marknadsplats för idéer och åsikter gentemot vilka de själva ansåg sig ha full frihet agera eller att inte agera. Allt annat vore ett hot mot partiernas dagordningsmakt. Efter kritik har emellertid politikerna åtagit sig att skicka populära förslag vidare till aktuell nämnd som ett informationsärende, vilken också ska lämna ett svar på petitionen. I Vita Husets och den brittiska regeringens system utlovas på liknande sätt framgångsrika petitioner ett utförligt svar från regeringen och i bland andra de finska, tyska, brittiska och skotska parlamentens system lämnas svar efter att framgångsrika förslag diskuterats i plenum eller utskott. Hur seriöst man sedan tar på denna svarsskyldighet lyfts av många forskare fram som den

²¹ Wright, 2015a.

²² Lindner & Riehm, 2009.

²³ Hough, 2012, s. 484f.

²⁴ Åström & Sedelius, 2010.

enskilt viktigaste faktorn för hur framgångsrik denna deltagarform blir.²⁵

Trösklar. För att hantera det stora flödet av petitioner har ofta tröskelkriterier ansetts nödvändiga. Att bestämma hur många signaturer som ska krävas för att få ett officiellt svar är dock ingen enkel balansakt. Sätts gränsen för lågt kan arbetsbelastningen bli för stor samtidigt som det kan bli svårare för någon petition att faktiskt göra skillnad. Sätts gränsen för högt kan det minska medborgarnas motivation att delta.²⁶ Trots (eller kanske på grund av) det kan vi se stora variationer. Den Europeiska Unionens e-petitionssystem kräver till exempel att initiativen samlar minst en miljon underskrifter (0,2 procent av invånarna), medan Vita husets e-petitionssystem endast kräver 100 000 underskrifter (0,03 procent av invånarna). Vidare kräver det finska parlamentets system 50 000 signaturer (1 procent av invånarna), medan det skotska parlamentet inte har några trösklar alls. Frågor som bedöms vara av allmänt intresse väljs ut för vidare behandling och utredning, oberoende av antalet underskrifter.²⁷

Autentisering. Ytterligare en tvistefråga handlar om hur signaturerna ska verifieras. Å ena sidan anses det viktigt att kontrollera giltigheten av signaturerna för att upprätthålla förtroendet för systemet. Å andra sidan riskerar alltför komplicerade förfaranden att utgöra en barriär för deltagande. I praktiken varierar denna procedur från ingen verifiering alls till ganska komplicerade förfaranden. I Queensland fordras ingen validering alls såvida inte misstanke om bedrägeri föreligger. I Storbritannien används en tredelad process som inbegriper: (1) bekräftelse av brittisk hemvist och en giltig adress; (2) införande av slumpmässigt genererade ord, som avser att blockera automatiska system från att underteckna petitioner; och (3) e-postutskick med en länk för att verifiera signaturer.²⁸ I Finland används elektroniska signaturer och en kontroll gentemot befolkningsregistret.²⁹ I EU används en procedur som bland annat innebär att systemet för namnsamling ska godkännas av en nationell behörig myndighet och att de nationella

²⁵ se till exempel Pratchett m.fl. 2009, s 129.

²⁶ Wright, 2015b.

²⁷ The Scottish Parliament, 2015.

²⁸ Reid, 2014.

²⁹ Lag om medborgarinitiativ, 2012/2.

behöriga myndigheterna i respektive land ska intyga antalet giltiga underskrifter.³⁰

Organisatoriskt stöd och resurser

I rekommendationer till de offentliga organisationer som ska bedriva e-demokratiprojekt påpekas slutligen hur viktigt det är att avsätta tillräckligt med resurser för att upplysa medborgarna om hur de kan delta, för att vägleda dem i processen och utveckla deras förmåga att uttrycka sin mening samt för att analysera den input som medborgarna bidrar med.³¹ Det organisatoriska stöd och de resurser som sätts in för att förverkliga den potential som finns varierar emellertid väldigt mycket. I en studie av de brittiska kommunernas e-petitionssystem, som är obligatoriska från och med 2010, konstateras till exempel att de flesta kommuner har gett de nya initiativet minsta möjliga uppmärksamhet och resurser.³²

Vänder vi i stället blicken mot det skotska parlamentet kan vi få idéer om hur en mer utvecklad stödprocess skulle kunna se ut. Här utgör parlamentets petitionskommitté navet för att koppla samman medborgare och beslutsfattare. Alla petitioner går till denna kommitté, som bedömer värdet av varje bidrag genom att konsultera sakutskott och förtroendevalda. I de fall som krävs inhämtas även mer information från initiativtagaren, andra individer och organisationer. På detta sätt filtrerar kommittén ut petitioner som tar upp frågor som parlamentet redan har behandlat eller som inte har en stark grund. Kommittén har således mandat och handlingsutrymme att sortera bort förslag, men den har också ett ansvar att lotsa initiativ vidare till sakutskott för utredning eller formellt svar, eller till kammaren för en kortare debatt. Även om petitionskommittén, det aktuella sakutskottet eller kammaren beslutar att inga ytterligare åtgärder kommer att vidtas har medborgaren blivit lyssnad till; dennes förslag har debatterats i något av parlamentets organ och han eller hon får också återkoppling på förslaget.³³

³⁰ Europeiska kommissionen, 2011.

³¹ OECD, 2003.

³² Panagiotopoulos m.fl., 2011.

³³ Åström & Sedelius, 2010.

2.3 Spridning

Även om det finns stora variationer i hur e-petitionssystem utformas kan vi konstatera att deras betydelse och popularitet har ökat de senaste 10 åren och att de i dag är ett av de mest använda verktygen för politiskt deltagande. Från att det som formellt system introducerades i det nybildade skotska parlamentet 1999 har denna innovation spridits i Storbritannien, till Tyskland, Sydkorea, USA, Finland, Indien och många andra länder. E-petitioner finns dessutom på flera olika nivåer i det politiska systemet, från överstatliga organ till nationella parlament och kommuner. Bland omtalade exempel återfinns Vita Husets ”We the people”, EU:s ”European Citizen Initiative”, den brittiska regeringens ”10 Downing Street”, de tyska, finska och skotska parlamentens e-petitionssystem samt ”Better Reykjavik” och ”Malmöinitiativet”.

Någon uppdaterad översikt som beskriver exakt vilka länder som nyttjar e-petitioner finns inte att tillgå, men vi kan konstatera att länder som har haft en petitionstradition varit snabbare att anamma e-petitioner. Enligt Lindner och Riehm kan man också se att de länder där de traditionella petitionssystemen redan lagt vikt på politiskt engagemang och öppenhet har varit mer benägna att ta till sig e-petitioner jämfört med andra länder.³⁴

Trots att e-petitioner är en mycket vanlig form av e-deltagande har den som formaliserad påverkanskanal fått relativt lite uppmärksamhet i Sverige, vilket knappast är en tillfällighet. Som ett av få europeiska länder saknar Sverige ett traditionellt petitionssystem på nationell nivå. Av en undersökning från 2010, där EU:s 27 medlemsstater samt Schweiz och Norge ingick, framgår att endast sju länder vid denna tidpunkt inte erbjöd någon möjlighet att lämna in petitioner till parlamentet - Cypern, Danmark, Estland, Finland, Irland, Lettland och Sverige.³⁵ Har man inte en tradition av formaliserade petitionssystem är steget att införa e-petitionssystem större. Det betyder dock inte att ett sådant steg är omöjligt. Till exempel reviderade Finland nyligen sin grundlag för att tillåta e-petitioner till parlamentet.

³⁴ Lindner & Riehm, 2009.

³⁵ Böhle & Riehm, 2013.

Sverige har också en stark partidemokratisk tradition. I en studie av kommunal demokrati i 16 europeiska länder hävdar Deters och Klok att Sverige är det tydligaste exemplet av ”en partidemokrati” och ligger längst ifrån ”en medborgardemokrati”.³⁶ Rankingen motiverades av frånvaron av direktvalda borgmästare och medborgarinitierade bindande folkomröstningar, av den låga andelen av fullmäktige som väljs via personval samt bristen både på lokala partier och oberoende kandidater.³⁷ Även om de politiska partierna i Sverige, liksom i de flesta västerländska demokratierna, upplever ett försvagat offentligt stöd har de således en fortsatt stark ställning i beslutande organ.³⁸ Den digitala politiken som ofta återspeglar och förstärker redan etablerade processer talar i stort sett samma språk. Sverige var inte bland de 40 främsta länderna när det gäller att erbjuda sina medborgare olika former av e-deltagande, enligt Förenta Nationernas årliga mätning 2014.³⁹

Trots detta kan petitionssystem knappast sägas strida mot vår politiska kultur. Antalet medborgare som skriver och signerar petitioner på oberoende plattformar växer generellt, vilket forskare ofta ser som uttryck just för samtidens individualistiska och elitutmanande politiska kultur. I Sverige anses denna kultur vara mer utpräglad än i stort sett något annat land och en större andel av medborgarna har signerat petitioner i Sverige (cirka 40 procent under ett år) än i något annat europeiskt land.⁴⁰

Dessa trender fångades upp i Regeringens proposition *Demokrati för det nya seklet* (prop. 2001/02:80), vilken föreslog att kommunfullmäktige kunde besluta om att införa en rättighet för alla folkbokförda i kommunen att väcka ärenden i fullmäktige.⁴¹ Detta ansågs i likhet med e-petitionen kunna öka engagemanget i kommunalpolitiska frågor, leda till fler diskussioner mellan medborgarna samt minska avståndet mellan väljare och valda.⁴² Medborgarförslagsrätten har i dag, liksom petitionsrätten i andra länder, en särställning bland demokratiska verktyg genom att den regleras i kommunallagen. Till skillnad från de parlament som

³⁶ Deters & Klok, 2012.

³⁷ Deters & Klok, 2012.

³⁸ Katz & Mair, 1994.

³⁹ United Nations, 2014.

⁴⁰ Inglehart & Welzel, 2005; Newton & Giebler, 2008.

⁴¹ Prop. 2001/02: 80.

⁴² Ds 2005:58.

byggt vidare på petitionsrätten i övergången till e-petitionssystem har dock inte de kommunala e-petitionssystemen i Sverige getts något legal status eller formaliserad process. Detta är sannolikt en anledning till varför bara ett fåtal svenska kommuner och landsting anammat e-petitionssystem trots att en stor majoritet har infört rätten att lämna medborgarförslag. Efter att Malmö som första svenska kommun introducerade e-petitioner har endast Haparanda, Borås och ett tiotal andra kommuner samt ett par landsting tagit efter.⁴³

Till skillnad från både medborgarförslagen och de traditionella petitionerna utgör E-petitionssystem både en traditionell och en ny deltagarform, som bär drag av såväl konventionella som okonventionella påverkanskanaler. Det har betydelse för dess potential att utveckla den representativa demokratin. E-petitionen representerar förvisso fortfarande ”bara” påverkansförsök som syftar till en mer responsiv representation, men de nya systemen anses ha en potential att avhjälpa problemen med ineffektivitet och kan i bästa fall gifta ihop element av deltagande med representativ demokrati.⁴⁴ Vill man öka deltagandet inom den representativa demokratins ram är kanske därför den stora frågan om e-petitionen motsvarar förväntningarna.

⁴³ Åström & Sedelius, 2010.

⁴⁴ Bochel, 2012.

3 Den vetenskapliga kontexten

Även om den digitala informationstekniken har kommit att få en stor betydelse för medborgarnas möjligheter att delta i och påverka politiken har den inte riktigt levt upp till de höga förväntningar som knutits till den. När de första betydande stegen mot ett världsomspännande datornätverk togs väcktes på många håll förhoppningar om revolutionerande effekter för medborgarnas möjligheter att direkt påverka politikens innehåll. I den digitala informationstekniken sågs en potential att överbrygga de hinder för etablerandet av direktdemokratiska eller deliberativa samhällsordningar som det moderna samhällets storskalighet utgjorde. Med effektivare kommunikationsteknik skulle knappa tidsresurser och tidigare oöverbryggbara geografiska avstånd inte längre utgöra några hinder.

De förväntningar och förhoppningar om revolutionära effekter av informationstekniken som togs för givet under denna era påverkar fortfarande i dag synen på relationen mellan informationsteknik och politik. Specialister inom fältet varnar därför för att forskningen om informationsteknikens konsekvenser för politik och demokrati kan komma att missa viktiga inkrementella utvecklingstrender då man alltför ensidigt letar efter omstörtande förändringar.⁴⁵ Wright menar att den akademiska debatten kring informationsteknikens effekter på demokratin och politiken allt för ofta tillägnat sig en dikotom *revolutions-* eller *normaliseringsram* gentemot vilken dessa effekter tolkas.⁴⁶ Enligt en sådan ram påverkar informationstekniken antingen allt eller inget, leder till en omdanande

⁴⁵ Agre, 2002; Farrell, 2012; Wright, 2012a.

⁴⁶ Wright, 2012a.

förändring av demokratin eller är verkningslös. Detta leder enligt Wright till att observerade effekter ofta underskattas.

[T]he revolution/normalization frame distorts how researchers make sense of their empirical findings by creating undue expectations, and this could lead them to be too pessimistic in their analysis of the impacts of technology on politics. In the face of all the hyping of technology, there is a danger that an implicitly pessimistic mindset is adopted⁴⁷

På senare tid framhålls allt oftare två saker i den akademiska debatten. För det första förordas ett systemperspektiv. Informationstekniken och demokratiska innovationer så som e-petitionssystemen betraktas som små men potentiellt viktiga pusselbitar i ett omfattande och komplext politiskt system.⁴⁸ E-petitionssystemens möjligheter att bidra till positiva effekter på det nuvarande demokratiska systemet i dess reella kontext bör utvärderas snarare än huruvida sådana system uppfyller alla kriterier i en idealtyp av demokrati, så som deliberativ demokrati, deltagande demokrati, eller direktdemokrati. I enighet med Archon Fung förordas, för det andra, en utvärdering av e-petitionssystemens effekter med utgångspunkt i en pragmatisk demokratiförståelse.⁴⁹ En sådan förståelse innebär också att en pluralitet av deltagandeformer och institutioner förordas för att utveckla demokratin. Vissa av dessa bör vara samtalsorienterade (deliberativa), andra bör ge möjlighet för att bara uttrycka en ståndpunkt (aggregativa). Vissa bör vara breda och inkluderande, medan andra kan tillåtas vara mer exklusiva osv. Det är enligt den pragmatiska demokratiförståelsen summan av delarna som ska skapa ett fungerande demokratiskt system, snarare än någon enskild beståndsdel.

En ytterligare viktig förutsättning för bedömningen av e-petitionssystem är tillgången till systematiska, jämförbara studier. Trots att intresset för att införa och utveckla e-petitionssystem varit stort bland regeringar, regioner och kommuner finns fortfarande relativt få utvärderingar och systematiska studier på området.⁵⁰ Den existerande forskningen består främst av kvalitativa studier av enskilda fall. Därtill har ett antal enkätbaserade studier

⁴⁷ Wright, 2012a, s. 249.

⁴⁸ Parkinson & Mansbridge, 2013.

⁴⁹ Fung, 2012.

⁵⁰ Wright, 2012a.

genomförts bland e-petitionssystemens användare. De studier som finns behandlar dessutom framförallt den nationella nivån. För att belysa utvecklingen på området redogör vi därför i denna rapport för de studier som finns på området oavsett politisk nivå: Först genom att titta på vem som deltar i dessa system, därefter genom att undersöka om deltagandet i olika system runt om i världen uppvisat några effekter på agendasättande, policy och legitimitet.

4 Vem deltar?

Numerärt sett utgör många e-petitionssystem en oomtvistad succé. Ett år efter att den brittiska regeringen lanserade sitt e-petitionssystem hade 36 000 petitioner lämnats in och 6,4 miljoner signaturer registrerats. Vita Husets plattform ”We the people” hade efter två och ett halvt år, i januari 2014, över 5,4 miljoner registrerade användare som genererat mer än 14 000 petitioner och 9 miljoner underskrifter. Målsättningen, att med dessa system öka det medborgerliga deltagandet, har ofta överträffats med råge.

Ett av de mål som tillskrivs e-petitioner är ett ökat engagemang i den representativa demokratins institutioner. Av detta skäl baseras de på självval och är öppna för alla som vill och har möjlighet att delta. Samtidigt knyts det ofta explicita förhoppningar till dessa innovationer att skapa mer politisk jämlikhet, i termer av att (1) bemäktiga individer snarare än organisationer, (2) locka tillbaka de kritiska medborgarnas flyende engagemang och (3) mobilisera tidigare inaktiva medborgare och underrepresenterade grupper.

Även om e-petitioner via lägre barriärer ökar deltagandet, är det långt ifrån säkert att den högre nivån avspeglar en mindre ojämlig fördelning av politisk aktivitet. Om ökningen främst kan noteras från redan aktiva personer, grupper och organisationer är konsekvensen snarare en replikering, eller till och med en intensifiering, av existerande ojämlikheter.⁵¹ Av detta skäl är det viktigt att undersöka vilka som deltar.

⁵¹ Schlozman et al., 2012.

4.1 Organisationer eller individer?

En grundläggande idé med e-petitioner är att enskilda medborgare ska ges en starkare röst i politiska beslutsprocesser vid sidan av organiserade intressen. Formellt kommer detta ofta till uttryck via regler som säger att organisationer inte får lägga fram initiativ, eller att initiativtagare med anknytning till en eller flera organisationer ska ange detta så att det kan skapas förutsättningar för insyn. Ytterst handlar det om att bryta de alltmer professionaliserade organisationernas monopol på befintliga påverkanskanaler, inte minst på europeisk och nationell nivå.

Kan internet bidra till att stärka enskilda medborgare på de professionaliserade intresseorganisationernas bekostnad? Frågan har diskuterats i mer än 15 år.⁵² Medan vissa ser att behovet av ”mellanhänder” kan komma att minska när tillgången till information och kommunikation ökar, menar andra att det kollektiva handlandets logik i grunden inte förändras. Nu som tidigare behövs resursstarka organisationer för att mobilisera stöd i olika frågor. Därför anses etablerade organisationers makt bestå.

Den sistnämnda positionen har länge bekräftats av empiriska studier, men på senare tid har forskare kunnat identifiera ett växande antal framgångsrika solitära organisatörer, ensamvargar och aktionsnätverk. Mot denna bakgrund hävdar forskarna Lance Bennet och Alexandra Segerberg att många samtida rörelser saknar grundläggande karaktärsdrag i traditionellt kollektivt handlande, såsom organisatoriska resurser och identiteter.⁵³ I en tid av sociala medier präglas i stället dessa rörelser av självorganisering, där individualiserad politisk information sprids över temporära och löst sammansatta nätverk med hjälp av digital teknik. ”The logic of collective action”⁵⁴ har, menar Bennet och Segerberg, kommit att kompletteras av ”The logic of connective action”.⁵⁵

Hur enskilda individer och typer av organisationer deltar och lyckas mobilisera stöd för sina e-petitioner har studerats av forskare som Bochel, Cotton och Wright.⁵⁶ I Bochels studie av e-

⁵² Bimber 1998; Åström 1998.

⁵³ Bennet & Segerberg, 2013.

⁵⁴ Olson, 1965.

⁵⁵ Bennet & Segerberg, 2013.

⁵⁶ Bochel, 2012; Cotton, 2011; Wright 2015a.

petitionssystemet i Wales framgår att cirka 2/3 av alla petitioner har individer som initiativtagare, vilket får henne att dra slutsatsen att ”systemet gör det möjligt för enskilda individer att göra sina röster hörda”⁵⁷. I Cottons studie av e-petitioner till det skotska parlamentet mellan 1999–2011 hade 55 procent lämnats in av enskilda individer medan intresseorganisationer stått bakom 23 procent. Enligt Cotton visar detta att ”vanliga medborgare deltar i formuleringen av policy tillsammans med parlamentet medan intressegrupper inte har använt systemet för att öka sitt inflytande”⁵⁸. Att 89 procent av petitionerna lämnats in av förstängsförslagställare visar också, menar Cotton, att erfarenheter av systemet inte är en nödvändig förutsättning för att använda det.

Wrights studie i relation till den brittiska regeringens e-petitionssystem (10 Downing Street) är kanske den mest omfattande rörande denna tematik.⁵⁹ Utifrån en analys av 33 000 initiativ visar han att petitioner med organisatorisk koppling var få, endast cirka 15 procent, men att en större andel nådde upp till gränsen på 500 signaturer jämfört med initiativ från enskilda individer. Till exempel var nationella organisationer, vilka ofta använde klassiska kampanjstrategier (flygblad, mediakontakter, e-listor etc.), solida i att generera stöd för sina initiativ. Även företag, som uppgav att de ofta utnyttjade såväl kundnätverk som yrkesorganisationer, lyckades i allmänhet väl.

Initiativ från enskilda individer visade upp ett betydligt ojämnare facit. Å ena sidan resulterade många av de drygt 28 000 enskilda initiativen i väldigt få signaturer. Å andra sidan lyckades en mindre andel av de enskilda medborgarnas initiativ mobilisera ett väldigt stort antal signaturer. De 100 främsta enskilda initiativen genererade alla fler än 62 000 underskrifter. Dessutom: enskilda individer svarade för inte mindre än 19 av de 20 mest signerade initiativen totalt sett.⁶⁰

Men hur gör då enskilda individer och grupper för att mobilisera stöd? I kvalitativa studier framgår att dessa ofta försöker mobilisera stöd genom kontakter med familj och vänner, genom användning av sociala medier och ibland via kontakter med media. I vissa fall

⁵⁷ Bochel, 2012, s 151 (egen översättning).

⁵⁸ Cotton, 2012, s 51 (egen översättning).

⁵⁹ Wright, 2015b.

⁶⁰ Wright, 2015b.

börjar enskilda initiativ relativt snabbt att leva sitt eget virala liv. Ett exempel på det är Peter Roberts petition mot introducerandet av vägsatser i England, vilken samlade 1,8 miljoner signaturer. Roberts startade kampanjen genom att skicka petitionen till sina vänner (29 mejl) och anslå den på en rad olika webbsidor och forum som hade med bilar att göra. Därefter fick initiativet mycket uppmärksamhet i nationell media, vilket sedermera resulterade i så många signaturer att 10 Downing Streets websida kraschade.⁶¹

I andra fall spelar initiativtagarna en mer central roll genom att bygga nätverk av supportrar runt sina initiativ. Ett bra exempel på detta är "Nätverket för en giftfri stad" i Malmö.⁶² Bakgrunden var att föreningen Kulturhuset Kontrapunkt hyrde en lokal i Rosengård för verkstäder och musik. När de ville bygga om lokalen tog planerna stopp eftersom en fabrik låg för nära. Oroade över konsekvenserna av eventuella giftutsläpp centralt i stadsdelen startade ungdomarna ett nätverk för att upplysa allmänheten och få till en förändring. Initiativet lämnades in av en person i föreningen, som tillsammans med övriga medlemmar snart engagerade andra föreningar och boende i området för ett initiativ som gick ut på att företaget antingen skulle sluta använda propylenoxid i tillverkningen eller flytta verksamheten. Deltagarna använde en rad informations- och kommunikationskanaler i sin mobilisering för en giftfri stadsmiljö. Navet bestod av en hemsida, giftfristad.nu, där det fanns en stor mängd ständigt uppdaterad information och länkar till artiklar och andra medier, möjlighet att bli medlem i nätverket, skriva under namnsamlingen och få veta vad som var på gång, stormöten etc. Initiativtagarna var dessutom väl förtrodda med sociala medier och utnyttjade dessa på ett strategiskt sätt. Budskapet spreds mycket snabbt via Facebook och i bloggösfären samtidigt som traditionell press och TV fångade upp vad som var på gång och informerade den breda allmänheten. Redan efter två dygn hade cirka 1 000 personer skrivit under initiativet. Tre månader senare hade samma initiativ cirka 2 500 signaturer.⁶³

När petitionen, en enkel gammal metod för deltagande, kopplas samman med en ny digital teknik uppstår således en rad intressanta

⁶¹ Navarra, 2010.

⁶² Åström & Sedelius, 2010.

⁶³ Åström & Sedelius, 2010.

politiska handlingsmönster. Dessa påminner inte sällan om det Bennet och Segerberg benämner ”connective action”. I motsats till vad klassiska teorier om kollektivt handlande ger uttryck för tycks inte en resursstark formell organisation vara en förutsättning för att lyckas i denna kontext. Enskilda individer står, enligt tillgänglig empirisk forskning, för lejonparten av initiativen och de bedöms ofta vara väl så framgångsrika som organisationer i att mobilisera stöd för sina förslag.

4.2 Attraheras kritiska medborgare?

När vi studerar vem som deltar i e-petitioner är det intressant att belysa dess dubbelnatur. Å ena sidan finns e-petitionen som informell process vilken initieras i det civila samhället (underifrån). Å andra sidan finns den som en mer formaliserad process som skapas av institutioner för att uppmuntra medborgarnas deltagande (ovanifrån). Den första kategorin utgör en del av en bredare uppsättning mobiliseringskanaler och proteströrelser på internet, utan mekanismer som garanterar ett svar från myndigheterna. Inte sällan ses denna variant av e-petitioner som arketyper för de individualiserade, elitutmanande och oberoende deltagarformer som används av ”kritiska medborgare” för att, som Inglehart och Welzer uttrycker det, ”organisera motstånd och mobilisera medborgerlig makt”⁶⁴. Dessa oberoende deltagarformer anses särskilt kompatibla med den nya generationens krav och önskemål, vilka enligt vissa forskare hellre spenderar pengar än tid; som stödjer demokratins principer men är kritiska till hur den för närvarande fungerar, och som vill engagera sig i politiken men drar sig för partipolitik och att ingå i traditionella organisationer.⁶⁵

Institutionaliserade former av deltagande, som att rösta, att vara medlem i ett parti eller kontakta politiker har traditionellt varit kopplade till den elektorala processen. Deltagarna har ”blivit en del av systemet” på ett annat sätt än vad som är fallet när oberoende plattformar används, vilka erbjuder kritisk distans. Av detta skäl har det engagerat medborgare som redan är relativt nöjda med hur

⁶⁴ Inglehart & Welzer, 2005, s 262 (egen översättning).

⁶⁵ Norris, 1999.

det demokratiska systemet för närvarande fungerar.⁶⁶ Även vissa nyare ”demokratiska innovationer” har haft en slagsida mot nöjda medborgare. Curato och Niemeyer visar till exempel att de som tackar ja till att vara med i deliberativa samrådsmöten tenderar att vara mindre kritiska mot politiska institutioner än allmänheten i stort.⁶⁷ E-petitionen kan i detta avseende, på grund av sin dubbla natur, ses som ett kritiskt fall: om inte en deltagarform med rötter i proteströrelser på internet lyckas engagera kritiska medborgare, vilken institutionaliserad deltagarform kan i så fall göra det?

I våra analyser framgår att deltagarna i Malmöinitiativet är signifikant mindre nöjda med hur demokratin för närvarande fungerar i Sverige än allmänheten. Bland allmänheten är 27 procent ganska eller mycket missnöjda⁶⁸, medan motsvarande siffra bland våra respondenter är 44 procent. I samma anda visar Schmidt och Johnsen att deltagarna i det tyska parlamentets e-petitionssystem tenderat att vara relativt skeptiska mot politiker och även att en betydligt större andel har deltagit i demonstrationer och andra protestaktioner jämfört med befolkningen i stort.⁶⁹ Till detta kan fogas att de som deltagit i det skotska parlamentets e-petitionssystem i betydligt större utsträckning än allmänheten säger sig sakna partitillhörighet. Medan 13 procent av allmänheten saknade partitillhörighet, uppgav 35 procent av deltagarna samma sak.⁷⁰

Resultaten antyder således att kritiska medborgare inte har övergett e-petitionen efter det att den institutionaliserats. Snarare tycks e-petitioner kunna locka tillbaka en del av dem som upplever en svag koppling till partisystemet och upplever en diskrepans mellan hur demokratin borde fungera och hur den faktiskt fungerar. Även om det vore redan politiskt aktiva kritiker som använder e-petitioner väcker det, som Schmidt och Johnsen ger uttryck för, en förhoppning om att e-petitioner skulle kunna föra kritiska medborgare närmare det parlamentariska systemet och därmed förhindra att de bli politiskt cyniska eller apatiska⁷¹.

⁶⁶ Hooghe & Marien, 2013.

⁶⁷ Curato & Niemeyer, 2013.

⁶⁸ SydSOM, 2011.

⁶⁹ Schmidt & Johnsen, 2014.

⁷⁰ Carman, 2006.

⁷¹ Schmidt & Johnsen, 2014, s. 44 (egen översättning).

4.3 Mobiliseras tidigare inaktiva medborgare?

Det vi vet om politiskt deltagande är att det generellt sett är högst bland den välutbildade medelklassen, och generellt sett också högre bland män och äldre än bland kvinnor och yngre.⁷² En förklaring handlar om socioekonomiska resurser i termer av utbildning, inkomst och social ställning, vilka i sin tur hänger samman med politiskt intresse och motivation.

Resurser är viktiga eftersom det politiska deltagandet bär med sig kostnader för den enskilde. Medborgarna måste vara försäkrade om att vinsterna med att delta är större än kostnaderna, i annat fall avstår de ifrån att engagera sig. Därför är tron på den specifika metodens verkansgrad viktig, men det är likaså viktigt att formen för deltagande inte anses för krävande. Utmaningen för de politiska institutionerna ligger i att utveckla former för deltagande som både gör det möjligt för medborgarna att påverka politiken på ett meningsfullt sätt och som tar medborgarnas begränsade förutsättningar på allvar.

E-petitioner är ofta utformade för att göra deltagandet enklare, men det är långt ifrån givet hur detta påverkar olika individer. Vissa forskare hävdar att internet kan bidra till att mobilisera tidigare inaktiva medborgare.⁷³ Digitala resurser kan minska betydelsen av traditionella resurser samtidigt som digitala sociala nätverk kan bidra till att sprida politiskt engagemang mellan olika sociala grupper. Inte sällan är det yngre medborgare som dessa forskare intresserar sig för. Här finner vi den grupp som har mest utvecklade digitala färdigheter och som ingår i flest digitala sociala nätverk, vilket alltså skulle kunna spilla över i politiskt engagemang. Mer kunskaper i att hantera miljön på nätet gör det möjligt för dessa användare att effektivt söka information om frågor av intresse och att komma i kontakt med andra användare med liknande intressen. Detta ökar sannolikheten för att en användare stimuleras till att underteckna en petition. Enkelt uttryckt: ju mer tid en person spenderar på nätet, desto större är sannolikheten att han eller hon får en inbjudan att skriva under en e-petition.⁷⁴

⁷² Schlozman et al., 2012.

⁷³ Se till exempel Krueger, 2002; Ward, Gibson, & Lusoli, 2003.

⁷⁴ Anduiza et al., 2010.

Andra forskare menar dock att e-petitionen primärt kommer att aktivera dem som redan är politiskt intresserade, snarare än att mobilisera tidigare inaktiva medborgare. När det blir lättare att ta del av politisk information och mer bekväma deltagarformer utvecklas på nätet ser man att det främst är de som redan är involverade och motiverade som kommer att attraheras. Även resurser anses viktiga. Högre utbildning förväntas till exempel ge en större förståelse för de frågor och problem som kan tänkas ligga bakom en petition.⁷⁵

Det mönster som framträder i empiriska studier om e-petitioner bedöms i huvudsak tala för fortsatta ojämlikheter. E-petitioner har utan tvekan aktiverat en stor mängd medborgare, men deltagarna avviker fortfarande från befolkningen i stort och mobiliseringen av tidigare inaktiva medborgare anses på många håll vara begränsad. Carmans forskning om det skotska parlamentets e-petitionssystem visar till exempel att deltagarna är äldre, oftare är män och medelklass samt är högre utbildade än allmänheten.⁷⁶ Lindner och Riehm konkluderar på ett liknande sätt i sin jämförande studie av e-petitionssystem i Tyskland, Skottland, Norge och Queensland: "införandet av e-petitionssystem i våra fyra fall misslyckades att mobilisera icke-deltagare eller underrepresenterade grupper i någon större utsträckning"⁷⁷. Det som ibland kan föranleda mer optimistiska omdömen är åldersfördelningen. I en jämförelse med deltagare i det traditionella pappersbaserade petitionssystemet såväl som allmänheten i stort visar till exempel Lindner och Riehm att deltagarna i e-petitionssystemet är yngre än deltagarna i det traditionella systemet.⁷⁸ Ungefär 33 procent av det elektroniska systemets användare var mellan 20-39 år, vilket motsvarade denna grupps andel i samhället i stort, medan endast 13 procent av deltagarna i det traditionella pappersbaserade systemet hörde till denna åldersgrupp.

Av våra egna studier av Malmöinitiativet framgår att det framför allt finns en bestående socio-ekonomisk skevhet, nämligen i relation till utbildning: deltagarna har en högre utbildningsnivå än

⁷⁵ se till exempel Norris, 2001.

⁷⁶ Carman, 2006, kapitel 5.

⁷⁷ Lindner & Riehm 2009, s. 8 (egen översättning).

⁷⁸ Lindner & Riehm 2011.

medborgarna i stort.⁷⁹ Däremot deltar kvinnor och män i stort sett i samma utsträckning och medelåldern är noterbart lägre än bland befolkningen som helhet. Den slående skillnaden rör i stället andra former av politiskt deltagande, vilket visat sig vara betydande även i andra studier.⁸⁰ Jämför vi Malmöinitiativets deltagare med befolkningen i stort⁸¹ framgår att den första gruppen betydligt oftare kontaktat politiker och tjänstemän, diskuterat politik på internet, bojkottat produkter och arbetar i partier och intressegrupper. Medan en majoritet av skåningarna inte medverkat i någon av dessa aktiviteter under det senaste året har mer än 9 av 10 på Malmöinitiativet varit aktiva, inte sällan mycket aktiva.

Är 10 procent tidigare inaktiva medborgare mycket eller lite? Som Scott Wright påmint oss beror en sådan bedömning till stor del på våra förväntningar.⁸² Förväntar vi oss revolution är det normalisering vi ser, även om en sådan slutsats med en annan teknikförståelse är långt ifrån självklar. Hur som helst är det värt att fråga varför inte fler i underrepresenterade grupper och tidigare politiskt inaktiva mobiliseras när deltagandet görs enklare. För det första är det intressant att konstatera att resurser, såsom tid, tycks vara en viktig faktor som direkt påverkar benägenheten att delta. Oddsens för att en person med lite tid ska delta har i studier visat sig betydligt sämre än för en person med mycket tid.⁸³

De traditionella socio-ekonomiska resursernas betydelse för olika gruppers deltagande framstår annars att vara av ett indirekt slag. I en spansk studie visar till exempel forskaren Anduiza med kollegor att digitala färdigheter är klart viktigare än traditionella socioekonomiska faktorer när deltagande i e-petitioner ska förklaras.⁸⁴ Om alla hade samma digitala färdigheter skulle inte socioekonomi vara av betydelse, men eftersom socioekonomiskt starka grupper har större tillgång till internet (och därigenom kan utveckla sina färdigheter) spelar de fortfarande en indirekt roll.

På ett liknande sätt visar Carmans studier av det skotska parlamentets e-petitionssystem att socioekonomiskt starka grupper

⁷⁹ Åström et al., 2014.

⁸⁰ Carman, 2006; Schmidt & Johnsen, 2014.

⁸¹ SydSOM, 2011.

⁸² Wright, 2012b.

⁸³ Carman, 2014.

⁸⁴ Anduiza m.fl., 2010.

har betydligt större kunskap om hur de kan delta än svagare grupper.⁸⁵ Även ålder har betydelse: medelålders tenderar att ha större kunskap om de möjligheter som finns än såväl yngre som äldre respondenter. Dessa skillnader i medvetenhet bestämmer i sin tur i stor utsträckning benägenheten att signera och skriva petitioner. Bland personer med mycket goda kunskaper om hur de kan delta i skotsk politik var sannolikheten att delta mer än tio gånger högre än för dem med sämst kunskaper. Om kunskapen om vilka möjligheter som finns att delta vore lika skulle socioekonomiska faktorer sakna betydelse för vilka som deltog.

Att effekterna till stor del ser ut att vara indirekta antyder att det finns en mobiliserande potential på sikt; förutsatt att kunskapen om nya deltagarformer och färdigheter på internet sprids. Men de skevheter som uppstår utgör likafullt ett jämlikhetsproblem i dag. De politiker och tjänstemän som introducerar e-petitionssystem bör således akta sig för ett ”if we build it, they will come” – perspektiv, trots överbelastade portaler och många initiativ att besvara. Även när dessa system överträffar alla förväntningar i fråga om antal deltagare, är det långt ifrån säkert att tidigare inaktiva medborgare och underrepresenterade grupper har mobiliserats. Många vet förmodligen inte ens om att möjligheten finns.

⁸⁵ Carman, 2014.

5 Vad leder deltagandet till?

Nästa fråga av intresse handlar om vad deltagarnas engagemang har för konsekvenser. Denna fråga har dock inget enkelt svar eftersom man kan tänka sig effekter av väldigt olika art. De flesta studier fokuserar på huruvida e-petitioner har någon substantiell påverkan på politikens innehåll – policyeffekter. Andra menar dock att detta är alltför begränsat eftersom e-petitioner är sammanflätade med andra kampanjaktiviteter som avser att påverka samhällsdebatten. Man bör därför undersöka hur e-petitioner påverkar bredare informationsflöden i samhället.⁸⁶ Vidare finns de som ser det som nödvändigt att infoga e-petitioner i ett systemperspektiv och belysa hur förtroendet för de politiska institutionerna förändras utifrån hur deltagarna bedömer processen.⁸⁷

I följande avsnitt redogör vi för studier som behandlar konsekvenser av e-petitioner utifrån tre huvudteman: 1) effekter på den politiska agendan, 2) effekter på policy samt 3) effekter på förtroende och legitimitet.

5.1 Makt över dagordningen

E-petitioner har först och främst ett agendasättande syfte. De avser att påverka hur framträdande specifika ämnen är på den politiska dagordningen och att uppmärksamma de representativa institutionerna på frågor av intresse bland medborgarna.⁸⁸ Att influera den inomparlamentariska agendan behöver emellertid inte vara den enda målsättning för dem som deltar. Av betydelse kan också vara

⁸⁶ Karpf, 2010.

⁸⁷ Carman, 2010; Åström et al, 2014.

⁸⁸ McCombs & Shaw, 1972; McCombs & Reynolds, 2002.

att påverka den allmänna samhällsdebatten och att använda e-petitionssystemen för att bedriva ett mer långsiktigt opinionsarbete.⁸⁹

En klar fördel med formaliserade e-petitioner gentemot traditionella petitioner är att ett visst mått av dagordningsmakt är inbyggt i systemet. Den avgörande faktorn utgörs av hur många underskrifter som krävs för att petitionen ska uppmärksammas och debatteras. Är tröskeln låg hamnar många petitioner på den politiska dagordningen - är tröskeln hög blir det färre. I det nuvarande brittiska e-petitionssystemet "direct.gov", som kräver 100 000 signaturer för att en petition ska debatteras av underhuset, har till exempel endast 32 av över 26 000 petitioner passerat tröskeln och lyckats påverka den politiska agendan. Än mer talande är EU:s European Citizens Initiative (ECI), där endast tre förslag hittills klarat tröskeln på 1 000 000 signaturer och fått respons från kommissionen.⁹⁰

I andra system har den agendasättande makten varit större. I Reykjaviks e-petitionssystem "Betri Reykjavík" används till exempel ingen absolut gräns vad gäller antalet signaturer, utan i stället förbinder sig kommunen att varje månad behandla ett visst antal av förslagen som lanserats genom systemet. Härmed kan man säga att ett visst mått av medborgerligt inflytande kvoterats in. I det skotska systemet, som inte har några trösklar alls, har alla petitioner ett visst mått av agendasättande makt eftersom de åtminstone debatteras i petitionskommittén.⁹¹

Den generella trenden är ändå att antalet signaturer som krävs succesivt ökar. Det är en följd av att övergången till e-petitioner genererat ett långt mer aktivt deltagande än vad som förväntats.⁹² Wright menar att den låga tröskel på endast 200 signaturer som krävdes för att en petition skulle ges en officiell respons vid etableringen av "10 Downing Street E-petitions", innebar att den brittiska regeringen överöstes med petitioner att hantera.⁹³ Detta resulterade i en ytlig och i många fall otillfredsställande hantering

⁸⁹ Wright, 2015a.

⁹⁰ Europeiska kommissionen, 2015.

⁹¹ Bochel 2012, s. 157.

⁹² Wright, 2015b; Lindner & Reihm, 2011.

⁹³ Wright, 2012b.

och deltagarna upprördes ofta över hur kortfattad, ytlig och avvisande den officiella responsen var.

Medborgarnas makt över dagordningen kan således inte enbart mätas i termer av hur många petitioner som kommer över tröskeln, utan måste också relateras till hur de behandlas. Samtidigt som högre trösklar minskar inflödet av idéer, kritik och nya perspektiv har det också klara fördelar. Dels minskar den administrativa arbetsbördan för de politiska institutionerna, vilket möjliggör att de petitioner som hanteras av parlament och regeringar faktiskt uppmärksammas. Dessutom medför höga trösklar att de petitioner som behandlas har ett substantiellt medborgerligt stöd bakom sig. För att e-petitioner ska kunna tillåtas ha någon effekt på den politiska dagordningen krävs en sorteringsmekanism och ett högt antal signaturer tycks utgöra ett intuitivt rimligt och effektivt sorteringskriterium.

Att påverka den utomparlamentariska agendan och mobilisera stöd för en petition är viktigt för att passera institutionernas trösklar, men det kan också ses som ett mål i sig. Schmidt och Johnsen finner till exempel att den viktigaste anledningen för att skapa petitioner bland användare av det tyska nationella e-petitionssystemet inte är en förväntan eller förhoppning om direkt inflytande över policy, utan att det i stället handlar om en vilja att få ett stort genomslag i samhällsdebatten och influera allmänheten.⁹⁴

Enskilda petitioners genomslag i samhällsdebatten varierar stort. Även om den absoluta merparten av alla petitioner inte lyckas få något genomslag visar enskilda fallstudier på e-petitioner som fått mycket stor betydelse. De sägs både ha betydelse för hur medborgaropinionen artikuleras i specifika sakfrågor⁹⁵ och de har skapat betydande massmedial uppmärksamhet⁹⁶. Av en finsk enkätstudie riktad till deltagarna i en e-petition om att förbjuda uppfödning av pälsdjur framgår till exempel att dessa, trots att man inte lyckades påverka policy, samstämmtigt instämde i att petitionen hjälpte till att lyfta viktiga frågor i den offentliga debatten.⁹⁷ Enligt forskarna visar detta att e-petitioner kan ha viktiga sekundära

⁹⁴ Schmidt & Johnsen, 2014, s 34.

⁹⁵ Palmieri, 2007; Navarra, 2011.

⁹⁶ Hale, Margetts & Yasseri, 2007.

⁹⁷ Christensen, Karjalainen & Nurminen, 2015, s. 38.

effekter när det gäller att öka allmänhetens medvetande i olika frågor.

5.2 Effekter på policy

En mer kontroversiell fråga handlar om policyeffekter. Det framgår inte minst i debatten om den brittiska regeringens e-petitions-system, som mött hård kritik utifrån två diametralt motstående ståndpunkter. Vissa menar att petitionssystemet varit tandlöst och gett löfte om ett medborgerligt inflytande som aldrig materialiserats,⁹⁸ medan andra har framfört att samma system gett medborgarna en alltför stor makt över politiken.⁹⁹ Denna motstridiga kritik illustrerar spännvidden i debatten kring e-petitioners effekter på policy: de har omväxlande bedömts vara maktlösa,¹⁰⁰ inflytelserika¹⁰¹ eller till och med alltför inflytelserika.¹⁰²

Denna spännvidd bör förstås i relation till en grundläggande normativ debatt om vilken representativ demokrati som är önskvärd. Utifrån en minimalistisk valdemokratisk demokratisyn utgör e-petitioner och andra former av medborgerligt politiskt deltagande mellan valen ett potentiellt hot mot den representativa demokratin.¹⁰³ Demokratins legitimitet vilar i ett sådant ideal på valens höga nivå av politisk jämlikhet. Genom valhandlingen kommunicerar medborgarna sina politiska preferenser till de parlamentariska institutionerna vars ansvar det är att omvandla dessa i politiskt beslutsfattande. Ytterligare deltagande mellan valen riskerar både skapa ojämlikheter och inskränka de förtroendevaldas handlingsutrymme.

I enlighet med en mer pluralistisk demokratisyn ses i stället sådana kanaler för deltagande som oumbärliga för att uppbära en fungerande representativ relation och en legitim demokratisk ordning.¹⁰⁴ Endast då medborgarna ges möjlighet att kontinuerligt kommunicera sina preferenser, intressen och idéer till de politiska

⁹⁸ Hough, 2012; Wright, 2015a.

⁹⁹ Wright, 2012.

¹⁰⁰ Shulman, 2009; Morozov, 2009; Snider, 2013; Belot, 2013.

¹⁰¹ Cotton, 2011.

¹⁰² Wright, 2015a.

¹⁰³ Se exempelvis Gilljam, 2003; och McKenna, 2011.

¹⁰⁴ Barber, 1984; Zittel, 2006; Smith, 2009.

institutionerna kan den representativa länken mellan medborgare och förtroendevalda fungera på ett tillfredställande sätt. Utan tillgång till effektiva kanaler att delta mellan valen riskerar det att uppstå ett glapp mellan medborgarnas viljor och institutionernas politiska maktutövande.

Att värdera och utvärdera e-petitionssystemets effekter på det politiska beslutsfattandet kompliceras därmed av att frågan relaterar till denna grundläggande normativa debatt. Ställningstaganden i relation till frågan om vilket inflytande e-petitionssystem *bör* ha påverkar i stor utsträckning tolkningen av vilket inflytande systemen har.

Endast i enskilda fall finns studier som systematiskt analyserat hur stor andel av petitionerna som har lett till politiska beslut i föreslagen riktning. Dessa studier antyder dock att den interkontextuella variationen är stor. I vissa fall har e-petitioner fått ett betydande inflytande i det politiska beslutsfattandet, medan de i andra fall helt tycks sakna reell betydelse.¹⁰⁵

Cotton visar till exempel att 13 procent av de e-petitioner som hanterats av det skotska parlamentet har implementerats genom politiska beslut.¹⁰⁶ Dessutom har ytterligare fem procent inkorporerats i relaterade och pågående beslutsprocesser. I det skotska fallet är det således uppenbart att e-petitioner har haft en effekt på policy. Ett exempel är en petition som inkom till det systemet 2008, vilken trots att den endast stöddes av 632 signaturer föranledde en omfattande debatt om patientinflytande i vården samt kring offentlig finansiering av dyra mediciner till cancerpatienter. Denna debatt ledde så småningom fram till ett flertal lag- och regelförändringar.

Lika uppenbart är det att till exempel e-petitionssystemet i Queensland inte har haft någon effekt på policy. Forskare som Belot och Palmieri menar att petitioner till Queenslands e-petitionssystem endast hanteras genom en rent ceremoniell uppläsning utan att i realiteten påverka vare sig den politiska debatten eller beslutsfattandet, trots att de fått stöd av många medborgare.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Hough, 2012.

¹⁰⁶ Cotton, 2011.

¹⁰⁷ Belot, 2013; Palmieri, 2007.

Andelen petitioner som besvaras har dock avsevärt ökat sedan e-petitionssystemet introducerades.¹⁰⁸

Mellan dessa extremer finns en rad exempel som visar på både stora och små policyeffekter i olika kontext. Scott Wright nämner till exempel ett antal petitioner som lett till politiska beslut i den brittiska regeringens system, såsom till exempel när av införandet av vägavgifter stoppades, och när sjukhus hindrades från att använda avgiftsbelagda telefonnummer samt införandet av en nationell helgdag för att hedra stridande trupper.¹⁰⁹ Det råder dock inga tvivel om att den stora majoriteten av e-petitioner inte påverkat policy.¹¹⁰

Flera av de ovan nämnda systemen för e-petitioner bygger på petitionskommittéer. Faktum är att petitionskommittéer är den enskilda institutionella variabeln som lyfts fram mest frekvent i litteraturen kring e-petitionssystem så som viktig för att e-petitioner ska ges effekter på politiska beslut.¹¹¹

Hur bedömer medborgarna e-petitionssystemens effekter på policy? Jämförbara enkätstudier bland deltagare i e-petitionssystem finns åtminstone från två länder: Skottland och Sverige. Dessa visar på ett utspritt missnöje med e-petitioners policyeffekter. Carman visar till exempel att en klar majoritet av respondenterna (70 procent) var missnöjda med hur deras petitioner hanterats i det skotska parlamentet.¹¹² Vidare fann endast en knapp fjärdedel av användarna att deras petitioner varit framgångsrika och endast drygt 15 procent var nöjda med resultaten av petitionsprocessen. Liknande attityder återfinns bland Malmöinitiativet användare då sex av tio uttryckt missnöje med hur medborgarnas input använts i den kommunala beslutsprocessen.¹¹³ Även om empiriska studier inte kan fastställa i vilken utsträckning som e-petitioner faktiskt påverkat policy antyds således en diskrepans mellan förväntningar och utfall. Den intressanta frågan utifrån detta blir: Hur påverkas förtroendet för de politiska institutionerna av en sådan diskrepans?

¹⁰⁸ Lindner & Riehm, 2009.

¹⁰⁹ Wright 2015a, s. 143.

¹¹⁰ Hale m.fl., 2013; Wright, 2015b.

¹¹¹ Palmieri, 2007; Fox, 2009; Thomson, 2009; Linder & Riehm, 2011; Hough, 2012; Birrell, 2012; Wright, 2015a.

¹¹² Carman, 2010.

¹¹³ Åström et al, 2014.

5.3 Effekter på politiskt förtroende

Carman lyfter fram betydelsen av att medborgarna upplever petitionssystemen som *potentiellt inflytelserika* för att inte riskera att initierandet av ett sådant system leder till ett ökat missnöje med de politiska institutionerna:

If advocacy reforms are to foster, in any meaningful way, a participatory political culture and connect the public with governing institutions, then those individuals who do engage with the advocacy reforms must see the process by which these reforms work as politically neutral and potentially influential. This is due to the nature of advocacy reforms, which reserve the final decision-taking authority to the parliament. This leaves open the very real possibility that people who make use of the opportunity to 'engage' will not be happy with the final result and can place blame for their petition's 'failure' on the parliamentarians or parliamentary officials.¹¹⁴

Analyserna av Malmöinitiativet visar att många användare (40 procent) förändrar sina attityder gentemot kommunen, dess politiker och tjänstemän efter att ha deltagit i processen.¹¹⁵ De förändringar som observerats går i lika stor utsträckning i positiv (20 procent) som negativ (20 procent) riktning. Deltagande i e-petitionssystem kan därmed påverka deltagarnas förtroende för de politiska institutionerna i sin helhet, vilket är intressant i sig. Ju mer systemet används desto mer påverkas också förtroendet, vilket är logiskt med tanke på att den egna insatsen är större. Bland de användare som deltagit aktivt genom att signera eller initiera petitioner är förtroendeförändringar vanligare förekommande (43 procent) än bland personer som varken signerat eller varit petitionsställare (29 procent). Intressant nog förändras förtroendet oftare i positiv riktning bland deltagare som varit mer aktiva (24 mot 7 procent).

Som antyds i citatet från Carman ovan, visar även våra studier på ett samband mellan vilka policyeffekter deltagarna upplever och deras förtroendeförändringar. Bland de användare som är nöjda med det sätt på vilket Malmö kommun använt medborgarnas input är förekomsten av positiva förtroendeförändringar mer frekvent förekommande (25 procent) jämfört med de som är missnöjda

¹¹⁴ Carman, 2010, s. 736.

¹¹⁵ Åström m.fl. 2014.

(15 procent). Omvänt sjönk förtroendet för lokala politiska institutioner bland en mindre andel av användarna som var nöjda med e-petitionernas inflytande i policyprocessen (12 procent) jämfört med användarna som var missnöjda (27 procent). Sammantaget har användarnas upplevelser av hur petitionssystemet integrerats i den ordinarie policyprocessen haft en stor betydelse för hur deras förtroende för politiska institutioner utvecklats.

I studien av Carman jämfördes även effekterna av upplevt inflytande på policy och upplevelsen av att procedurerna kring petitionssystemet varit rättvisa, hävdas dock att rättvisa procedurer är viktigare än upplevt inflytande för deltagarnas förtroendeförändringar.¹¹⁶ Att lyckas påverka policy är därmed trots allt inte det viktigaste för medborgarnas bedömning. I stället är det mest centrala att etablera tydliga och rättvisa procedurer.¹¹⁷

Det finns ytterligare en faktor som är av avgörande betydelse. Det är den inställning deltagarna har till det politiska systemet; om de är nöjda med eller kritiska till hur demokratin i allmänhet fungerar. En större andel nöjda medborgare uppvisar positiva förtroendeförändringar på basis av sitt deltagande i Malmöinitiativet än kritiska medborgare och vice versa.¹¹⁸ Vid sidan av hur man upplever policyeffekter och procedurernas rättvisa finns det alltså en förstärkningseffekt av tidigare attityder.

Detta är ett intressant resultat av flera skäl. För det första visar resultatet att det inte bara är upplevelserna av processen som formar förtroendeförändringar. Även generella attityder till den representativa demokratin färgar deltagarnas bedömning. Att e-petitioner mobiliserar många kritiska medborgare innebär för det andra att dess effekter på deltagarnas politiska förtroende lätt kan tolkas i ett allt för negativt ljus. Detta blir framför allt uppenbart då e-petitionsanvändares förtroendeutveckling jämförs med andra former av politiskt deltagande som snarare mobiliserar en övervikt av nöjda medborgare så som exempelvis deliberativa experiment och partiengagemang. För att generera positiva effekter på användarnas politiska förtroende krävs att e-petitionssystem lyckas med den grannliga uppgiften att omvända kritiska medborgare till

¹¹⁶ Carman, 2010.

¹¹⁷ Carman, 2010, s. 746.

¹¹⁸ Åström m.fl., 2014.

att bli mer förtroendefulla. Det gör man inte fullt ut, men i alla fall till viss del. Nästan var femte kritisk medborgare säger sig ha fått större förtroende genom erfarenheten av att delta i Malmö-initiativet.¹¹⁹

¹¹⁹ Åström m.fl. 2014.

6 Avslutning

Att införa demokratiska innovationer i politiska system innebär en delikat avvägning mellan olika värden. I den ena vågskålen ligger potentialen att skapa nya möjligheter för ett mer omfattande medborgerligt deltagande. I den andra vågskålen väger den representativa demokratis grundläggande principer om en tydlig ansvarsfördelning mellan väljare och valda tungt.

E-petitionssystem är ”på pappret” en innovation med goda förutsättningar att hantera denna avvägning. Den bygger på petitionsinstitutionens långa tradition, samtidigt som den drar nytta av informationsteknikens nya möjligheter. Den har den ena foten i den konventionella politiken, och den andra i den icke-konventionella. Därtill anses den, åtminstone i teorin, kunna gifta ihop element av deltagande med representativ demokrati.¹²⁰ Medan medborgarna tillåts påverka den politiska dagordningen, bevaras beslutsmakten i de förtroendevaldas händer.

Vår utblick över existerande försök att implementera e-petitionssystem i Sverige och internationellt visar att systemen ofta är populära bland medborgarna. De har i vissa fall genererat ett massivt medborgerligt deltagande. De tycks bemäktiga individer snarare än institutioner och de lyckas i stor utsträckning engagera kritiska medborgare i den formella politiken. Det antyder att många medborgare tror att denna metod kan utmana och potentiellt påverka den förda politiken. I vilken utsträckning den faktiskt gör det är svårare att uttala sig om utifrån befintliga studier. Det vi kan säga är att framgångsrika e-petitioner i många system garanteras en plats på den politiska dagordningen och att de i vissa fall även påverkat policy.

¹²⁰ Bochel, 2012.

E-petitionssystem har enligt vår bedömning en betydande potential att utveckla den representativa demokratin, men vi vill samtidigt understryka dess sårbarhet. Inte minst för ojämlikhetens indirekta effekter, risken för en demokratisk bubbla och djävulen i detaljerna.

Risken för ojämlikhet. Även om informationstekniken gör deltagandets trösklar låga består vissa socioekonomiska skillnader. Det finns studier som visar att socioekonomiska förutsättningar inte skulle vara av betydelse för detta deltagande om alla hade samma digitala färdigheter och kunskaper om politik. Men eftersom socioekonomiskt starka grupper har större tillgång till internet (och därigenom kan utveckla sina färdigheter) samt har större kunskap om de möjligheter som finns att delta spelar de fortfarande en viktig indirekt roll. Deltagandet fördelas inte jämnt. Detta måste hanteras, dels genom att arbeta för att mobilisera underrepresenterade grupper, dels genom att hantera e-petitioner som de påverkansförsök de faktiskt är (snarare än som uttryck för den generella folkviljan).

Risken för en demokratisk bubbla. Vidare finns en sårbarhet i relation till de förväntningar e-petitionssystem skapar hos användarna. Den ökade tillgängligheten till den representativa demokratin ser ut att bidra till att fler engagerar sig och är beredda att höja sin insats i politiken. Om inte detta resulterar i en högre utdelning i form av inflytande riskerar detta, som Bryer påpekar, att leda till en demokratisk bubbla.¹²¹ Allting handlar dock inte bara om inflytande. För att hantera förväntningar visar snarare litteraturen på att det mest centrala är tydliga och rättvisa samt politiskt neutrala procedurer.¹²² Tydlig kommunikation gentemot medborgarna är också av central betydelse. Genom att redogöra för syftet med systemet och förklara vad deltagarna kan och inte kan uppnå genom att skicka in en e-petition samt vad de kan förvänta sig för råd och stöd under processen kan man bidra till att hantera förväntningarna.¹²³

Djävulen i detaljerna. Införandet av ett e-petitionssystem innebär slutligen en rad viktiga institutionella val. Ska trösklarna

¹²¹ Bryer, 2010, s. 9.

¹²² Carman, 2010.

¹²³ Bochel & Bochel, 2015.

vara låga eller höga? Hur ska signaturerna verifieras? Ska en petitionskommitté inrättas? Vilka personella och administrativa resurser behövs för att göra e-petitionssystem effektiva? Enligt de flesta forskares bedömningar är institutionell design helt avgörande för hur många som deltar samt om systemen kan leda till effekter på dagordningar och policybeslut. Dessutom påverkar den, åtminstone till viss del, konsekvenserna av deltagandets ojämlikhet och vad som går att göra för att hindra eventuella bubblor från att brista.

Även om E-petitioner är en lovande demokratisk innovation är den således inte färdigutvecklad. Internationellt sker en löpande vidareutveckling. Storbritannien utgör kanske det tydligaste exemplet på detta. Tidiga försök med lokala e-petitionssystem föranledde här lanseringen av ett nationellt system som sedan omformats och utvecklats i flera steg. I dag har Storbritannien etablerat e-petitioner på såväl lokal som nationell nivå och utvecklat nya institutioner för att förbättra hanteringen och kommunikationen kring e-petitioner.

Samma vidareutveckling sker dock inte i Sverige. De få fall av e-petitionssystem som finns i Sverige i dag handlar om lokala försök där utländska förlagor mer eller mindre kopierats. Sverige har i detta avseende en reaktiv snarare än proaktiv roll. Det är beklagligt eftersom det försvårar en anpassning till de förutsättningar och omständigheter som kännetecknar vår politiska kontext. Det som i dag sker i svenska kommuner och landsting är betydelsefullt, men bör ges mer stöd. Det är till exempel viktigt att ge ett ökat stöd för teknikutveckling, processutveckling och en mer systematisk försöksverksamhet där uppföljning och utvärdering kan ingå. Men det behövs också ett nationellt engagemang om e-petitioner ska kunna formaliseras i kommunallagen. Hur som helst förtjänar mötet mellan den representativa demokratins institutioner och det medborgerliga deltagandet över internet en mer strategisk diskussion.

7 Referenser

- Agre, P. E. (2002). Real-time politics: The Internet and the political process. *The information society*, 18(5), 311–331.
- Anduiza, E., Gallego, A. G. & Cantijoch, M. (2010). Online political participation in Spain: The impact of traditional and internet resources. *Journal of Information Technology and Politics*, 7(4): 356–368.
- Barber, B. (1984). *Strong democracy: Participatory democracy for a new age*. Berkley & Los Angeles.
- Belot, H. (2013). "Petitions are in vogue, but do they make a difference?", *The Citizen*, 20:e juni.
- Bennet, L. & Segerberg, A. (2013). *The Logic of Connective Action: Digital Media and the Personalization of Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bimber, B. (1998). The internet and political transformation: Populism, community and accelerated pluralism. *Polity*, 31(1):133–160.
- Bochel, C. (2012). Petitions: Different Dimensions of Voice and Influence in the Scottish Parliament and the National Assembly for Wales. *Social Policy & Administration*, 46(2): 142–160.
- Bochel, C., Bochel, H., & Pool, B. A (2015). 'Reaching In Scenario': The Potential for E-Petitions in Local Government. Uppsats presenterad vid the PSA Annual Conference 2015, 30:e mars – 1:a april, Sheffield.
- Böhle, K. & Riehm, U. (2013). E-petition systems and political participation: About institutional challenges and democratic opportunities. *First Monday*, 18(7).

- Bryer, T. (2010). President Obama, Public Participation, and an Agenda for Research and Experimentation, *International Journal of Public Participation*, 4(1): 5–11.
- Carman, C.J. (2006). *The Assessment of the Scottish Parliament's Public Petitions System 1999 – 2006*. Scottish Parliament Information Centre for the Public Petitions Committee.
- Carman, J. (2010). The process is the reality: Perceptions of procedural fairness and participatory democracy. *Political Studies*, 58 (4): 731–751.
- Carman, J. (2014). Barriers are barriers: asymmetric participation in the Scottish public petitions system. *Parliamentary Affairs*, 67(1), pp. 151–171."
- Cotton, R. D. (2011). *Political participation and e-petitioning: An analysis of the policy-making impact of the Scottish Parliament's e-petition system*. University of central Florida.
- Curato, N., & Niemeyer, S. (2013). Reaching out to overcome political apathy. Building participatory capacity through deliberative engagement. *Politics & Policy*, 41(3): 355–383.
- Dalton, R. J. (2004). *Citizen politics: Public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. Cq Press.
- Denters, B., & Klok, P. J. (2013). Citizen democracy and the responsiveness of councillors: The effects of democratic institutionalisation on the role orientations and role behaviour of councillors. *Local government studies*, 39(5), 661–680.
- Ds 2005:58 (2005). "Förenklad hantering av medborgarförslag."
- Europeiska kommissionen (2011). *Vägledning om Europeiskt medborgarinitiativ*. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Europeiska kommissionen (2015). "Avslutade initiativ", internetadress: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/answered> (besökt: 2015-08-27).
- Farrell, H. (2012). The consequences of the internet for politics. *Annual Review of Political Science*, 15, 35–52.
- Fung, A. (2003). Survey article: recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences. *Journal of political philosophy*, 11(3), 338–367.

- Fung, A. (2006) Varieties of participation in complex governance. Special issue. *Public Administration Review*, December: 66–75.
- Gilljam, M. 2003. "Deltagardemokrati med förhinder". I *Demokratins mekanismer*, Gilljam, M. & Hermansson, J (Red.) Malmö: Liber
- Hale, S. A., Margetts, H., & Yasseri, T. (2013). Petition growth and success rates on the UK No. 10 Downing Street website. I *Proceedings of the 5th Annual ACM Web Science Conference* (pp. 132–138). ACM.
- Hooghe, M. & Marien, S. (2013) A Comparative Analysis of the Relation between Political Trust and Forms of Participation in Europe. *European Societies*, 15(1), 131–152.
- Hough, R. (2012) Do Legislative Petitions Systems Enhance the Relationship between Parliament and Citizen? *The Journal of Legislative Studies*, Volume 18, Issue 3–4.
- Inglehart, R & Welzer, C (2005) *Modernization, cultural change and democracy: The human development sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teorell, J. (2006). Political participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda. *European Journal of Political Research*, 45(5), 787–810.
- Karpf, D. (2010). Online political mobilization from the advocacy group's perspective: Looking beyond clicktivism. *Policy & Internet*, 2(4), 7–41.
- Katz, R., & Mair, P. (1994). *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western Europe*. London: Sage.
- Keane, J. (2009). *The life and death of democracy*. London: Simon and Schuster.
- Krueger, B.S. (2002). Assessing the Potential of Internet Political Participation in the United States A Resource Approach. *American Politics Research*, Vol. 30 no. 5, 476–498."
- Leston-Bandeira, C. (2002). Parliament and Citizens in Portugal: Still Looking for Links. I Norton, P. (red) *Parliament and Citizens in Western Europe*. London: Frank Cass.

- Lindner, R. & Riehm, U. (2009). Electronic Petitions and Institutional Modernization. International Parliamentary E-Petition Systems in Comparative Perspective. *JeDEM – eJournal of eDemocracy and Open Government*, 1(1), 1–11.
- Lindner, R. & Riehm, U. (2011). Broadening participation through e-petitions? An empirical study of petitions to the German Parliament. *Policy & Internet*, 3(1), 1-23.
- Macintosh, A., Adams, N., Whyte, A., & Johnston, J. (2008). ePetitioning in the Scottish Parliament. I *Digital Government* (pp. 487–501). Springer US.
- McKenna, D. (2011). UK local government and public participation: Using conjectures to explain the relationship. *Public Administration*, 89(3), 1182–1200.
- Morozov, E. (2009). The Brave New World of Slacktivism. *Foreign Policy* (19 Maj).
- Navarria, G. (2010). E-petitioning and Representative Democracy: a doomed marriage? - Lessons learnt from the Downing Street e-Petition Website and the case of the 2007 Road-Tax petition. Uppsats presenterad vid "Internet, Politics, Policy 2010: an impact assessment", 16–17 september, 2010.
- Newton, K. & Giebler, H. (2008). *Patterns of Participation: Political and Social Participation in 22 Nations*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Norris, P. (1999). *Critical citizens. Global support for democratic governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, P. (2001). *Digital divide? Civic engagement, information poverty, and the internet worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2003). *Promise and problems of e-democracy: Challenges of online citizen engagement*. Paris: OECD.
- Olsen, M. (1965). *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Boston: Harvard University Press.
- Oscarsson, H., & Holmberg, S. (2013). *Nya svenska väljare*. Nordstedts Juridik.

- Palmieri, S. A. (2008). Petition effectiveness: improving citizens' direct access to parliament. *Australasian Parliamentary Review*, 23(1), 121–135.
- Panagiotopoulos, P., Moody, C. & Eliiman, T. (2011). An overview assessment of ePetitioning tools in English local government. I Tambouris, E., Macintosh, A. & Bruijn, H. (red) *Electronic participation*. New York: Springer.
- Pratchett, L., Durose, C., Lowndes, V., Smith, G., Stoker, G. and Wales, C. (2009). *Empowering communities to influence local decision making: Systematic review of the evidence*. London: Communities and Local Government Publications.
- Reid, L. (2014). Are E-petitions a viable tool for increasing citizen participation in our parliamentary institutions? *Canadian parliamentary review*, winter 2014.
- Regeringens propositioner 2001/02:80 "Demokrati för det nya seklet"
- Schlozman, K. L., Verba, S., & Brady, H. E. (2012). *The unheavenly chorus: Unequal political voice and the broken promise of American democracy*. Princeton University Press.
- Schmidt, J.-H., & Johnsen, K. (2014). On the use of the e-petition platform of the German Bundestag. HIIG Discussion Paper Series. Hamburg: Alexander von Humboldt Institute for Internet and Society.
- Schmitter, P. C., & Trechsel, A. H. (2004). *The future of democracy in Europe. Trends, Analysis and Reforms. A green Paper for the Council of Europe*. Straßburg.
- Shulman, S.W. (2009). The case against mass e-mails: Perverse incentives and low quality public participation in U.S. federal rulemaking. *Policy & Internet*, 1(1) artikel 2.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.
- Snider, J.H. (2013). Updating Americans' First Amendment Right to Petition Their Government. Uppsats presenterad vid "the Harvard Law School Luncheon", 20 September.
- Tahvilzadeh, N. (2015). *Det våras för medborgardialoger*. Underlagsrapport till Demokratiutredningen.

- Teorell, J. (2006). Political participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda. *European Journal of Political Research*, 45(5): 787–810.
- The Scottish Parliament (2015). *Public Petitions Committee Annual Report 2014–2015*. Glasgow: The Scottish Parliament.
- United Nations (2014). *United Nations E-Government Survey 2014. E-government for the future we want*. New York: United Nations.
- van Voss, L. H. (2001). *Petitions in social history*. Cambridge University Press.
- Ward, S., Gibson, R. & Lusoli, W. (2003). Online Participation and Mobilisation in Britain: Hype, Hope and Reality. *Parliamentary Affairs*, 56 (4): 652–668.
- Wright, S. (2012a). Politics as usual? Revolution, normalization and a new agenda for online deliberation. *New Media & Society*, 14(2), 244–261.
- Wright, S. (2012b). Politics as usual? Revolution, normalization and a new agenda for online deliberation. *New media & Society*, 14(2), 244–261.
- Wright, S. (2015a). "E-petitions". I Coleman, S., & Freelon, D. (red). *Handbook of Digital Politics*, 136-150. Cheltenham: Edgar Elgar.
- Wright, S. (2015b). Populism and Downing Street E-petitions: Connective Action, Hybridity, and the Changing Nature of Organizing. *Political Communication*, 32(3) 414–433.
- Zittel, T. (2007). "Participatory democracy and political participation" i Zittel, T. & Fuchs, D. (Red.) *Participatory democracy and political participation: Can participatory engineering bring citizens back in?*, Oxon, London: Routledge.
- Åström, J. & Grönlund, Å. (2012). Online Consultations in Local Government: What works, When and Why? In Coleman, Stephen & Shane, Peter (eds.) *Connecting Democracy: Online Consultation and the Flow of Political Communication*. Cambridge, MA: MIT Press. Nazem Tahvilzadeh Nazem Tahvilzadeh

- Åström, J., & Sedelius, T. (2010). *Representativ demokrati 2.0. En utvärdering av Malmöinitiativet och Malmöpanelen*. Malmö: Malmö stad.
- Åström, Joachim (1998). Lokal digital demokrati – en översikt. I Åström, J. (red). *IT och kommunerna: en översikt*. Ajour nr 1. Stockholm: Kommentus förlag.
- Åström, J., Jonsson, M., & Karlsson, M. (2014). Can Democratic Innovations generate Trust? An e-Petitioning Case-study. Uppsats presenterad vid "ECPR general conference" i Glasgow, 3-6 september, 2014.