

ÖNHs hantering av tjänstetillsättningsärenden

Susanne Dodillet

Även om förtjänst och skicklighet är den självklara urvalsprincipen vid rekryteringen av högskolelärare är det inte säkert att den mest välmeriterade kandidaten får jobbet när professorer och lektorer anställs. Sökande som upplever sig blivit förbigångna till förmån för en svagare kandidat kan överklaga tjänstetillsättningen till Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH). I Sverige är det denna juridiska instans och inte lärosätena själva som har det sista ordet vid tillsättningen av vetenskaplig personal. Tidigare forskning problematiserar konstruktioner som denna som ”juridifiering”. Frågan för föreliggande studie är huruvida ÖNHs juridiska process kan säkerställa de meritokratiska principer som efterfrågas av såväl lagstiftaren som de överklagande.

Nyckelord: Överklagandenämnden för högskolan, tjänstetillsättningar, universitet, juridifiering, avakademisering

Människor med insyn i högskolevärlden vittnar regelbundet om att det förekommer avvikelser från principen om meritokrati när svenska lärosäten rekryterar nya medarbetare. I rapporten *Ett spel för galleriet?* kommer universitetslärares fackförbund SULF fram till att anställningar tenderar att utlysas ”under kort tid, söks av mycket få, handläggs snabbt och tillsätts med en intern kandidat” - i några fall redan innan ansökningstidens slut. Förbundet konstaterar att ”det är svårt att bortse från risken att processerna ofta är riggade, det vill säga att de redan från början är avsedda för en viss kandidat.” (SULF, 2018, s. 31) Bilden bekräftas av en lång rad vittnesmål från universitetsprofessorer och högskolelärare (Almäng, 2016a, 2016b; Danius, 2007; Droste, 2018; Gunvik-Grönbladh, 2015; Kennerberg & Lind, 2018). Det talas om vänskapskorruption, inavel och nepotism (Alvesson & Olsson, 2016; Alvesson & Rothstein,

FÖRFATTARE

Susanne Dodillet, lektor, Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, Göteborgs universitet, susanne.dodillet@gu.se

2011; Alvesson & Svenningsson, 2020). Religionsvetaren Magnus Zetterholm som engagerar sig i organisationen Academic Right Watch antar att "[n]ästana alla forskare och lärare känner [...] någon som fått sin tjänst på ett tvivelaktigt sätt." (Zetterholm, 2018, s. 54)

Sökande som upplever att en rekrytering inte följt den meritokratiska principen som beskrivs i Lagen om offentlig anställning (SFS 1994:260, 4 §), eller att högskolan på annat sätt brutit mot sina styrdokument kan vända sig till Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH). Omkring 40 ärenden som berör rekryteringen av högskolelärare hamnar där varje år. Enligt SULF beror denna relativt låga siffra sannolikt på "att det ofta är känt i den vetenskapliga kretsen att anställningen är avsedd för en viss kandidat och att övriga inte vill äventyra sin möjlighet till anställning i framtiden genom att vara en bråkstake." (SULF, 2018, s. 29) Till detta kan läggas att det är en tidskrävande och psykiskt belastande process att överklaga till ÖNH. Och så finns det en uppfattning inom akademiska kretsar att det är svårt att få bifall av nämnden. Litteraturvetaren Roland Lysell (2007) har uppmärksammat detta som "det uppenbara missförhållandet vad gäller överklaganden." Redan för mer än 10 år sedan var hans intryck: "Även förr gick få överklaganden igenom, nu tycks det ha blivit ännu färre och på Överklagandenämnden för högskolan sitter jurister som i huvudsak intresserar sig för formella fel som eventuellt begåtts." (s. 5)

Lysell menade alltså att ÖNH fokuserade för starkt på formfrågor. Även i universitetens fikarum och andra forum för högskoledebatt (till exempel på Högskoleläckan och Universitetsläckan på Facebook) yttras återkommande missnöje med ÖNHs ärendehantering. Men hur tar sig ÖNH egentligen an den vanskliga uppgiften att granska kvalitén av akademiska tillsättningsärenden som genomförts av de främsta inom sina respektive områden utan att ifrågasätta universitetets status som expertmyndighet? Det är denna fråga föreliggande artikel försöker att besvara. Projektet är angeläget då nämndens bidrag till upprätthållandet av meritokratiska rekryteringar aldrig tidigare blivit föremål för en systematisk undersökning. Utredningen utgör ett bidrag till forskningen om den tilltagande juridifieringen av utbildnings- och välfärdssektorn, men riktar sig också till alla dem som vill förstå ÖNH:s funktion och arbetsätt. Kanske kan den även bidra till att fler förstår vad de ger sig in på och hur de borde bära sig åt när de överklagar en tveksam tjänstetillsättning.

TEORETISK UTGÅNGSPUNKT

Forskningen om ÖNH:s arbete består hittills av enstaka reflektioner från nämndens egna ledamöter. Nyligen har juristen Ruth Mannelqvist (2020) som satt i nämnden mellan 2014-2020 beskrivit sina erfarenheter med fokus

på nämndens hantering av studentärenden. Det stora flertalet av ärendena som behandlas av ÖNH kommer just från studenter och berör antagningen till högskolan och utfärdandet av examensbevis. Doktorander kan klaga om deras resurser dras in av högskolan. Totalt behandlar ÖNH ca 1.500 ärenden per år. År 2019 var 140 av dessa tillsättningsärenden. Förutom professors- och lektorstjänster gällde dessa anställningar av bland annat administratörer, ekonomer, HR-strateger, bibliotekarier, koordinatörer, jurister, enhetschefer, djurvårdare, systemadministratörer, adjunkter och forskarasistenter.

För en ingående beskrivning av ÖNH:s uppdrag beträffande professorers och lektors tjänstetillsättningsärenden måste man gå tillbaka till en ledamot som under 1990-talet tillhörde nämnden: professorn i civilrätt Tore Sigeman. I sin artikel "Tjänstetillsättning vid universiteten i rättsligt perspektiv" ger Sigeman (1997) en överblick över villkoren för ÖNH:s tillkomst och över de juridiska förutsättningar för dess ärendehantering.

När det gäller tjänstetillsättningsärenden tillskriver Sigeman ÖNH två syften: Framförallt ska ÖNH enligt honom hjälpa universiteten att tolka det allt mer komplexa juridiska regelverk som styr tillsättningen av universitetslärtjänster. Sigeman förklarar att ÖNH "har att svara för rättsbildningen inom detta område av universitetsjuridiken" (1997, s. 770). ÖNH ska alltså överpröva universitetens beslut, dvs säkerställa att de följer gällande lagar och förordningar. Till de regler som regelbundet åberopas i överklaganden hör jävsregeln, dokumentationsskyldigheten och olika föreskrifter som berör de sakkunniga (till exempel om deras samarbeten och könsfördelning). För att förbättra kvalitén av universitetens rättstillämpning publicerar ÖNH "vägledande ärenden" på sin hemsida.

Förutom att granska och förbättra universitetens regelefterlevnad, kan ÖNH enligt Sigeman också *ompröva* universitetens bedömning av kandidaternas meriter, dvs "självständigt pröva tillsättningsärenden i hela deras vidd" (s. 781). I dessa fall är nämnden i första hand "hänvisad till en bedömning som väsentligen bygger på en granskning av de sakkunnigas utlåtanden" (ibid). I fall där utlåtanden är "delvis motstridiga eller eljest svårtolkade", vilket enligt Sigeman förekommer "[i]nte så sällan", kan nämnden även "begära sådan utredning som nämnden finner vara av vikt", till exempel inhämta en "kompletterande utredning av ytterligare en sakkunnig" (ibid).

Utifrån Sigemans framställning är ÖNH:s arbete alltså inte begränsat till bedömningen av den *formella* riktigheten hos universitetens anställningsprocesser, utan kan också omfatta *innehållsliga* bedömningar. Hos Sigeman formar dessa uppgifter en mer eller mindre harmonisk helhet. Utifrån nyare högskolepolitisk forskning däremot, framstår kombinationen av universitetsinterna kvalitetskriterier (det vill säga den innehållsliga bedömningen

av meriter) och externa logiker (här juridikens formella krav) som ett hot mot universitetet. Statsvetare och filosofer har varnat för en avkollegialisering och avprofessionalisering av högskolan genom introduktionen av nya styr- och kontrollfunktioner (Agnafors, 2017; Ahlbäck Öberg m.fl., 2016; Ankerloo & Friberg, 2012; Rider & Jörnsten, 2007). Socialantropologen Torbjörn Friberg (2015) varnar för en ”juridifiering” av universiteten som kan innebära att juridiska aspekter såsom överklagan och överprövning tränger undan högskolelärares egen kvalitetsbedömning (s. 13). När det gäller ungdomsskolan har liknande effekter beskrivits i ett temanummer av *Utbildning och demokrati* (Arneback & Berg, 2016). Utifrån denna forskning skulle introduktionen av en universitetsextern, juridisk funktion som ÖNH kunna minska lärosätenas eget ansvarstagande för tjänstetillsättningarnas kvalitet. ÖNH:s konstruktion skulle då kunna vara en förklaring till det meritokratiska underskott som människor med insyn i universitetsvärlden vittnat om. Kan det vara så att ÖNH och dess juridiska logik konkurrerar med, och kanske till och med konkurrerar ut sakkunnigförfarandet och dess vetenskapliga bedömningsprinciper? Hade den ovan citerade litteraturvetaren Roland Lysell (2007) rätt när han i *Tidskrift för litteraturvetenskap* förklarade varför nämnden avslår så många överklaganden med hänvisning till ÖNH:s ”jurister som i huvudsak intresserar sig för formella fel som eventuellt begåtts” istället för att värdera de sökandes vetenskapliga meriter (s. 5)?

Utifrån dessa teoretiska överväganden och frågeställningar fokuserar analysen av ÖNHs ärendehantering särskilt på samspelet mellan formella (juridiska) kriterier och innehållsliga (akademiska) bedömningar. Hur samverkar dessa två logiker i nämndens beslutsfattande? Denna fråga kommer analyseras på fyra nivåer: med blick på styrdokument och den högskolepolitiska kontexten för nämndens arbete (1), nämndens form (2), de överklagandes förväntningar på nämnden (3) och slutligen nämndens beslut (4). På så sätt kommer både förutsättningarna för ÖNHs verksamhet och dess slutliga beslutsfattande belysas.

MATERIAL OCH METOD

Utöver styrdokument bygger studien huvudsakligen på en granskning av samtliga lektors- och professorstillsättningar i humanistiska och samhällsvetenskapliga ämnen som behandlats av ÖNH mellan januari och december 2019. Urvalet omfattar 21 överklaganden som gällde 18 olika tjänster. Några av de behandlade tillsättningsärendena har med andra ord överklagats av flera personer. Varje fall består av ansökningshandlingar och sakkunnigutlåtanden, universitetens beslutsprotokoll, överklagandet, lärosätets yttrande, den överklagandes yttrande samt ÖNH:s beslutsprotokoll. Detta material har kompletterats med intervjuer respektive mailkorrespondens med representanter för ÖNH (huvudhandläggaren

Marie Stern Wärn, samt ledamöterna professor Ruth Mannelqvist och professor Stellan Sandler), utbildningsdepartementet (Helena Lejon med anställning på Universitets- och högskoleenheten) och några överklagande. Anledningen till att studien är begränsad till ärenden som gäller humanistiska och samhällsvetenskapliga ämnen är att jag har egen expertis inom dessa områden, vilket underlättade bedömningen av dessa ärenden. Fokuseringen på ärenden från 2019 motiveras med att det var det nyaste materialet som var tillgängligt när studien påbörjades.

Tjänstetillsättningsärendena som hanteras av ÖNH kan avslutas på sex olika sätt. De kan behandlas av ÖNH och leder då till avslag, bifall (när den överklagande får rätt till tjänsten) eller undanröjande (när högskolan anmodas att göra om tillsättningsprocessen), och de kan förbli obehandlade och avslutas med överlämning (när överklagandet har skickats direkt till nämnden istället för universitetet som fattat beslutet), avskrivning (till exempel när någon återkallar överklagandet) eller avvisning (till exempel när någon överklagar innan anställningsbeslut har fattats eller om personen inte yrkat att den vill ha anställningen). I föreliggande undersökning ingår enbart behandlade överklaganden av professorer och lektorstjänster. En sammanställning av statistiken över sådana ärenden för åren mellan 2016-2020 ger följande bild:

År	Avslag	Bifall/undanröjande
2016	43 (84%)	8 (16%)
2017	35 (83%)	7 (17%)
2018	34 (72%)	13 (28%)
2019	40 (87%)	6 (13%)
2020	36 (84%)	7 (16%)

Tabell 1: Av ÖNH behandlade överklaganden av professors- och lektorstjänster 2016-2020

Av *tabell 1* framgår att 2019 kännetecknas av en särskilt låg bifallskvot. Vad det beror på har inte studerats inom ramen för föreliggande studie. Av de 21 ärenden som ingår i föreliggande studie avslutades 3 (14 procent) till förmån för den överklagande (med ett bifall eller undanröjande), vilket motsvarar kvoten för samtliga ärenden under det undersökta året.

Kodas de 21 undersökta ärenden utifrån Sigemans beskrivning av ÖNHs två syften (överprövning och omprövning) visar det sig att 5 av dessa ärenden gäller avvikelser från gällande lagar och förordningar, det vill säga från de formella kraven för rekryteringsprocesser. Dessa överprövningar följer en juridisk logik. I mitt urval gäller det ett fall av jäv (ÖHN 2019a), samt 4 överklaganden där universitetet inte kunde motivera varför de tilldelade tjänsten en kandidat som placerats utanför de sakkunnigas tätgrupp (ÖHN 2019i; 2019k). Tre av dessa 5

överklagandena gällde samma tjänst. Samtliga 3 tjänstetillsättningar som överklagades av de 5 överklagandena i denna kategori ogiltigförklarades av nämnden.

I majoriteten av fallen (de resterande 16) fokuserar de överklagande inte på formella regelbrott, utan anmärker på innehållsliga brister i tillsättningsförfarandet och efterfrågar en omprövning av ärendet. I denna kategori faller överklaganden som uppmärksammar utlåtanden som utelämnar avgörande uppgifter i en ansökan (till exempel ÖHN 2019b), fall där sökande på oklara grunder plockas bort som ”obehöriga” (till exempel ÖHN 2019e; 2019f) och exempel där bedömargruppen ensidigt framhäver en kandidats meriter (till exempel ÖHN 2019g), eller tvärtom skriver ner en sökande (till exempel ÖHN 2019a; 2019d). Dessa överklaganden följer varken en juridisk logik eller pekar på formella fel, utan åberopar vetenskapliga kvalitetskriterier. De överklagande lyfter fram sina försteg när det gäller antalet publikationer och beviljade forskningsprojekt, men även sin ämnesmässiga bredd och djup, förankring i forskningsnätverk och undervisningserfarenhet. Hos ÖNH efterlyser de en rättvisande bedömning av dessa meriter. Samtliga fallen i mitt urval som tillhör denna kategori har resulterat i avslag.

Redan denna första systematisering av ärendena tyder på att Lysells intryck att nämnden fokuserar på tillsättningarnas formella riktighet verkar vara riktigt. Då just frågan om ÖNHs roll som garant för meritokratiska tillsättningar står i fokus för denna undersökning koncentreras beskrivningen av nämndens ärendehantering på fallen i den andra gruppen. Under analysen av dessa ärenden uppstod en tydlig mättnad. Med detta menar jag att ärendena och ÖNH:s beslut liknade varandra och följde återkommande mönster. Jag bedömer det därför inte som troligt att ett större urval skulle förändra den bild av nämndens arbete som presenteras i denna artikel. För presentationen av studiens resultat har jag valt ut tre fall exempel som tillsammans förenar så många som möjligt av de karakteristika som också kännetecknar andra fall i mitt urval. Innan jag presenterar dessa exempel ska några ord sägas om den högskolepolitiska bakgrunden till ÖNH:s tillkomst och om nämndens form.

ÖNH:S HÖGSKOLEPOLITISKA KONTEXT

ÖNH inrättades 1992, i en tid då välfärdssektorn i Sverige reformerades utifrån principen om mål- och resultatstyrning och tillhörande former för kvalitetssäkring. Syftet med denna ofta som New Public Management betecknade politik var att effektivisera myndigheternas arbete, så även universitetens. När det gäller rekryteringen av högskolelärare och professorer skulle så kallade frihets- och autonomireformer leda till snabbare tillsättningar och på så sätt förbättra universi-

tetens möjlighet att konkurrera om excellenta forskare och deras spetskompetens (Prop. 1992/93:1).

I forskningslitteraturen har 1990-talets reformer beskrivits som början på en kontinuerlig ”avprofessionalisering” och ”avkollegialisering” av universiteten (Ahlbäck Öberg m.fl., 2016; Allvin & Movitz, 2011; Fransson, 2012; Rider & Jörnsten, 2007). Denna tendens kan också skönjas när det gäller tjänstetillsättningar, där staten sänkte kraven på den institution som tidigare hade betraktats som den enskilt viktigaste garanten för meritokratiska tjänstetillsättningar: sakkunnigförfarandet. Enligt den högskolepolitiska utredningen *Lärare för högskola i utveckling* (SOU 1996:166, s.166) skulle antalet sakkunniga minska till två, de sakkunniga skulle inte längre delta vid själva beslutsfattandet, utan enbart lämna skriftliga utlåtanden och deras utlåtanden behövde inte längre vara jämförande och rangordnande. En som varnade för denna förändring var den redan nämnde Tore Sigeman, professor i civilrätt och i början av 1990-talet en av de första ledamöterna i ÖNH. Han kritiserade att den föreslagna ordningen skulle öka ”utrymmet för skönsmässighet i anställningsbesluten” (Sigeman, 1997, s. 794). Invändningar som dessa avfärdades emellertid med hänvisning till just ÖNH som förväntades säkerställa ”tilltron till rekryteringsförfarandet med den ökade lokala frihet” (SOU 1996:166, s. 96). Medan Sigeman lyfte fram de sakkunniga och deras professionella omdöme som kvalitetsgarant, satsade lagstiftarna på ett juridiskt förfarande för att säkerställa rättssäkerheten. Idag är alla nämnda förändringar av sakkunnigförfarandet i kraft.

I propositionen *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor* förklarade regeringen att de sakkunnigas inflytande skulle minska ytterligare. Vid anställningen av professorer kunde det nu ske undantag från sakkunnigförfarandet i fall där det ”är uppenbart obehövligt för en prövning av den sökandes skicklighet” (Prop. 2009/10:149, s. 64). När det gäller anställning av övriga lärarkategorier fick lärosätena helt fria händer att ”avgöra hur kvalitetssäkringen av beslutsunderlaget ska ordnas.” (Prop. 2009/10:149, s. 69) Farhågor om ”att risken för nepotism eller liknande skulle öka när anställningsförfarandet avregleras” bedömde regeringen som ogrundade. Detta med argumentet att redan ”[d]en skada en sådan misstanke skulle orsaka är tillräckligt allvarlig för att lärosätena ska vinnlägga sig om ett korrekt förfarande.” (Prop. 2009/10:149, s. 70) Enligt regeringen låg det ”i varje lärosätes intresse att rekrytera de bästa individerna i syfte att vara en attraktiv och konkurrenskraftig arbetsgivare, utbildningsanordnare och forskningsutförare.” (Prop. 2009/10:149, s. 69)

Följer man regleringen av tillsättningsförfarandet under de senaste trettio åren kan man se hur sakkunnigförfarandet, dvs den kollegiala meritbedömningen och professionens *innehållsliga* diskussioner, gradvis ersattes av marknadens och juridikens *formella* mekanismer. Idag tycks lagstiftarna utgå från att konkurrens

mellan universiteten och rättsprövning är mer effektiva när det gäller att garantera ändamålsenliga rekryteringar än den inomakademiska samverkan och kollegiala bedömningen som tidigare kännetecknade rekryteringsprocessen. Universitetens tjänstetillsättningar har på så sätt blivit mer lika anställningsförfarandena vid andra arbetsplatser. Detta gäller inte bara formen för den akademiska meritprövningen utan även de efterfrågade kvalifikationerna.

Statsvetaren Bo Lindensjö (1981) och idéhistorikern Rangnar Nilsson (2009) anger 1977 års högskolereform som det definitiva brottet med idén om universitetet som oberoende, akademisk institution. ”Den nya högskolan skulle inte längre uteslutande syssla med vetenskaplig verksamhet i traditionell mening – det vill säga organiserad efter ämnen, ordnade för att täcka in vetenskapsområden och deras framåtskridanden. I praktiken sammanställdes universitetsverksamheten med nya typer av (yrkes-)utbildningar, med nya kunskapsmål för forskning och utvecklingsarbete, som saknade förankring i de traditionella vetenskapliga strukturerna.” (Nilsson, 2009, s. 87) Enligt Nilsson hade förändringen stora konsekvenser även för de akademiska tjänstetillsättningarna. Hon konstaterar att ”[d]en vetenskapliga skicklighetens primat över alla andra faktorer bleknade, när tjänsternas vidare syften och ansvarsområden integrerades i anvisningarna.” (Ibid) För tillsättningsärenden innebar denna förändring att kravet om meritokrati inte längre handlade om att identifiera den sökande med de tyngsta vetenskapliga meriterna, utan den som bäst motsvarar arbetsplatsens individuella profil.

Idag har varje lärosäte sin egen anställningsordning. Vissa universitet har behållit systemet med sakkunniga för samtliga anställningar som universitetslärare (till exempel Karlstads universitet, 2017), andra har gett sina institutioner större frihet att rangordna de sökande själv (till exempel Stockholms universitet, 2020, s. 21; Göteborgs universitet, 2020, s. 14). Genomgående gäller att det inte endast är forskningsmeriter som ska avgöra de sökandes behörighet. Även krav på jämställdhet, pedagogisk skicklighet, administrativ kompetens, ledarförmåga, förmåga att informera om forskning och att verka för att forskningsresultat kommer till nytta, samt samarbetsförmåga när det gäller såväl det omgivande samhället som kollegorna utgör kvalitetskriterier när professurer och lärartjänster ska tillsättas. Dessa kvaliteter ska bedömas i relation till lokala behov. I fall där sakkunniga anlitas är deras uppgift alltså inte bara att bedöma kandidaternas vetenskapliga meriter, utan att värdera deras kvalifikationer i relation till högskolelagens och högskoleförordningens övergripande regelverk, anställningsordningen vid det berörda universitetet samt kraven i den specifika jobbbannonsen.

När det slutligen kommer till att värdera huruvida de sökande uppfyller tjänstens sammanlagda kravprofil, kan de sakkunniga i regel *inte* förlita sig på sina ämneskunskaper och bedöma vad som är ett originellt bidrag eller vem som har störst potential att vidareutveckla fältet. Sakkunnigas utlåtanden är inte längre

en plats för professionens diskussion om vad som bör räknas som god vetenskap inom ett visst ämnesområde. Istället har universiteten börjat sammanställa avgränsade och ofta kvantifierbara kvalitetsmått för de sakkunniga att bocka av. Till exempel lägger anställningsordningen för Linköpings universitet fast att:

Vetenskaplig skicklighet visas genom egen forskning som resulterat i vetenskaplig publicering, genom planering och ledning av forskning och forskarutbildning samt genom förmåga att erhålla forskningsanslag. Vetenskaplig skicklighet kan därutöver visas genom förmåga att i forskning uppnå resultat genom samverkan med andra lärare och genom förmåga att informera om forskning. (Linköpings universitet, 2017, s. 11)

Universitetens anställningsordningar är juridiskt bindande dokument, vilket innebär att sakkunnigutlåtanden som inte följer dessa anvisningar kan ogiltigförklaras. Kvalitetsmåten har blivit både snävare och fler och på så sätt svårare att överblicka och genomskåda. Också universiteten löper därför risk att bryta mot de komplexa juridiska regelverken. Det är även denna problematik ÖNH förväntas lösa.

Sammanfattningsvis kan man hålla fast att innehållsliga bedömningar har kommit att bli allt mer underordnade byråkratiska och juridiska principer när det gäller den högskolepolitiska kontexten för Överklagandenämndens arbete. Sakkunniga anlitas i regel *inte* för att självständigt och utifrån sin vetenskapliga expertis bedöma och rangordna kollegor och för att på så sätt utveckla sina vetenskapsområden, utan för att värdera sökande utifrån formaliserade kriterielistor och juridiska regelverk. Där nämndens granskningar berör innehållsliga frågor är dessa aldrig fristående, utan alltid inramade av en formell ordning. Sigemans idé om ÖNH:s dubbla uppdrag av såväl juridiska prövningar som innehållsliga värderingar är villkorad av denna ordning.

ÖVERKLAGANDENÄMNDENS FORM

ÖNH har sitt kansli hos Universitetskanslersämbetet (UKÄ), vars juridiska avdelning handlägger överklagandenämndens ärenden. Alla som har sökt en tjänst kan överklaga tillsättningsbeslutet. Den överklagande skickar sina invändningar till universitetet, som då skriver ett ställningstagande och sedan skickar båda dokumenten till ÖNH. Där tilldelas varje ärende en jurist som handlägger ärendet och tar fram ett beslutsunderlag. Nämnden sammanträder i regel en gång per månad. De flesta ärenden avgörs emellertid av ordföranden eller av nämndens handläggare enligt delegation, vilket förklaras av den stora mängd fall som ÖNH har att hantera (1.300 – 1.700 per år, varav den stora majoriteten är studentärenden).

Tjänstetillsättningsärenden, i synnerhet de som gäller professorer och lektorer, brukar tas upp på nämndens sammankomster. Möjligheten till ingående diskussioner av de enskilda fallen begränsas därvid av antalet ärenden som tas upp på varje möte. Omkring 360 ärenden avgörs på nämndens sammankomster varje år. Det slumpmässigt utvalda protokollet från sammanträdet den 23 augusti 2019 innehåller en föredragningslista med 18 studentärenden och 10 anställningsärenden som avgjordes på 3 timmar inklusive paus. Nämnden kan alltså inte ägna mer än några minuter åt varje fall.¹

Sigeman (1997) har karakteriserat Överklagandenämnden som ”en *hybrid mellan förvaltningsmyndighet och förvaltningsdomstol*” (s. 773). Nämndens karaktär av domstol återspeglar sig i dess sammansättning. Nämndens ordförande och dess ersättare ska vara eller ha varit ordinarie domare. Av de övriga ledamöterna ska minst hälften vara jurister (SFS 2007:991, 24 §). År 2019 var riksåklagaren Petra Lundh nämndens ordförande. Övriga ordinarie ledamöter var chefsjuristen Christina Helmér, hyresrådet Eva Reldén och hovrättsrådet Per-Anders Svensson, en hög administrativ chef, högskoledirektören Peter Liljenstolpe, en student, Johan Wester, och två professorer: juristen Ruth Mannelqvist från Umeå universitet samt cellbiologen och vicerektorn för Uppsala universitet, Stellan Sandler. Nämnden hade även tre ersättare: docenten i matematik Håkan Sollervall, Bodil Wilde Larsson, professor i omvårdnad samt ytterligare en jurist, chefsjuristen Arne Wahlström. Sammanställningen visar att det är jurister snarare än företrädare för respektive ämne på universiteten som förväntas vara bäst lämpade att avgöra rimligheten i ett anställningsbeslut. Flera ämnesområden saknar helt representation i nämnden, vilket innebär att många överklaganden av tjänstetillsättningar bedöms enbart av icke-ämneskunniga.

Den starka representationen av jurister i ÖNH framstår än tydligare när den jämförs med hur den andra statliga överklagandenämnden som hanterar akademiska professionsfrågor är sammansatt. När det gäller Överklagandenämnden för etikprövning föreskriver inte bara förordningen, utan även lagen om etikprövning av forskning (SFS 2003:460, 32§ och 33§) att majoriteten av ledamöterna är vetenskapligt kompetenta. Där är det bara ordföranden som ska vara jurist. Enligt förordningen (SFS 2007:1068, 2§) föreslår Vetenskapsrådet vetenskapligt kompetenta ledamöter för denna överklagandenämnd. Betydelsen av vetenskaplig kompetens som är tydlig när det gäller granskningen av forskningsbidrag, gäller alltså inte när tillsättningen av professorer och lektorer prövas. ÖNH är ingen vetenskaplig institution och liknar på så sätt den andra myndigheten för prövningen

¹ Ersättningen till ledamöterna regleras i förordningen (SFS 1992:1299) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m. Nämnden är klassad i grupp B (4 §) vilket innebär ett arvode på 1500 kronor för ledamöter och 725 för ersättare per sammanträde.

av överklaganden av statliga myndigheters anställningsbeslut: Statens överklagandenämnd.

ÖNH:s ledamöter utses inte av professorer och universitetslärare, utan av regeringen. När det är dags att förordna ledamöter bereds ärendet av Utbildningsdepartementet. Enligt departementet brukar studenternas egen intresseorganisation, Sveriges Förenade Studentkår, ombes att nominera studentrepresentanten. När det gäller nomineringen av de akademiska ledamöterna är det varken Vetenskapsrådet eller universitetslärarnas fackliga och professionella organisation (SULF) som kontaktas. Utbildningsdepartementet nämner istället arbetsgivar sidan, det vill säga Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) som relevant samarbetspartner när det gäller att utse lämpliga ledamöter. På så sätt belyser nomineringsförfarandet att nämnden inte främst är en institution för den akademiska professionen, utan (vilket också dess namn antyder) ”överklagandenämnden för högskolan”.

Att högskolorna (eller som här deras förbund SUHF) inte nödvändigtvis företräder den akademiska professionen och dess professionella intressen må vara ett djärvt påstående i somligas ögon. I själva verket var det länge sedan samhället tillät den vetenskapliga eliten att styra universiteten utifrån sina ideal. Statsvetaren Bo Lindensjö (1981) daterade slutet för de svenska universitetens professionella självstyre till 1955 års universitetsutredning (s. 137-140).

Sammanfattningsvis gäller inte bara för den högskolepolitiska kontexten utan också för överklagandenämndens form att dess konstruktion tycks syfta till bedömningen och efterlevnaden av *formella* krav snarare än diskussionen eller avgörandet av innehållsliga aspekter. Prioritetsordningen förskjuts på den tredje nivån av ÖNH:s verksamhet: överklagandena.

DE ÖVERKLAGANDES FÖRVÄNTNINGAR PÅ NÄMNDEN

Medan enskilda överklagande hänvisar till juridiska formfrågor när de vänder sig till överklagandenämnden, fokuserar de allra flesta som nämnts på brister i lärosätenas bedömning av de sökandes meriter. Hur detta kan se ut illustreras här med tre exempel.

Ett första fall där ÖNH uppmanas att underkänna bedömningen av de sökandes meriter rör en filosof som sökte två tidsbegränsade lektorstjänster vid Södertörns högskola, som istället förordnade två personer som redan hade arbetat vid institutionen. Anställningsbesluten motiverades med hänvisning till dessa sökandes försteg när det gäller tidigare erfarenheter av filosofiundervisning inom lärarutbildningen. SH värderade filosofens erfarenheter av sådan undervisning som ”ringa”. Detta trots att filosofen i sin ansökan redovisade över 1.000 timmars erfarenhet som lärare i just olika lärarutbildningar (vid sidan av ett stort antal un-

dervisningstimmar i universitetskurser i filosofi). Även efter det att filosofen hade uppmärksammat att SH missat dessa uppgifter i ansökan höll högskolan fast vid att det inte framgick av handlingarna att den överklagande hade nämnda erfarenheter och meddelade att "[b]edömargruppen står fast vid sin tidigare bedömning att [filosofens] undervisningserfarenhet inom lärarutbildningen är ringa." (Högskolans yttrande i ärende Reg.nr 212-414-19, ÖHN 2019b)

Filosofen pekade alltså ut konkreta brister i den innehållsliga bedömningen av ansökningshandlingarna. Bedömargruppen bekräftade att den bortsett från filosofens uppgifter om för anställningen betydelsefulla yrkeserfarenheter, men argumenterade att dessa inte var tydligt framskrivna och därigenom irrelevanta. Filosofen förväntade sig av ÖNH att denna skulle upphäva detta beslut och kräva av lärosätet att ta hänsyn till samtliga i ansökningsdokumenten angivna meriter i sin bedömning av de sökande.

I det andra och tredje exemplet anger de överklagande att lärosätena de sökt sig till medvetet feltolkat referenspersoner och överbetonat uppgifter om förment "samarbetsvårigheter" för att kunna avfärda sökande med överlägsna meriter. Också här efterlyser de överklagande att ÖNH omprövar lärosätenas bedömning.

Germanisten sökte en tidsbegränsad anställning som lektor vid Stockholms universitet, som istället valde att anställa en lokal sökande. Sin tidigare anställning vid SU hade den lokala kandidaten erhållit genom ett prefektbeslut, dvs utan konkurrens och utan meritprövning. Detta är möjligt när tillfälliga tjänster behöver tillsättas med kort varsel, t ex då en lärare oväntat fallit bort. Dylika tjänster får dock inte förlängas utan utlysning, vilket förklarar att SU nu utannonserade tjänsten. Av det referensbrev som ingår i den lokala kandidats ansökan framgår att kollegorna vid SU önskade att hen skulle få jobba kvar på institutionen. "Det vore för mig och – så tänker jag – för oss alla en stor vinst att få fortsätta arbeta med xxx", förklarar den lokala referenspersonen (Referensbrev i ärende Reg.nr 212-1175-19, ÖHN 2019g, min översättning från tyska). Enligt germanisten tyder mycket på att konkurrentens goda relation till kollegiet vid SU avgjorde tjänstetillsättningen där inga utomstående sakkunniga deltog. Det formella kriteriet som germanisten hade kunnat anföra här är jäv, men de relevanta paragraferna i förvaltningslagen åberopas inte i överklagandet. Likt många andra överklagande försöker germanisten istället att övertyga nämnden genom att peka ut innehållsliga brister i universitetets bedömning. I handlingarna som ingår i överklagan förekommer talrika konkreta och delvis drastiska exempel där bedömningen av kandidaternas meriter verkar brista i saklighet till förmån för den lokala kandidaten. Det gäller såväl beskrivningen av de sökandes vetenskapliga skicklighet, pedagogiska skicklighet som deras samarbetsförmåga. Vad gäller det sistnämnda framhåller germanisten att SU fabricerat en bild av honom som oförmögen att samarbeta. Germanistens yttranden innehåller såväl skriftlig dokumentation som stödjer överklagandets skildring, som kontaktuppgifter till en referensperson som anges kunna bekräfta att SU förvanskat dennes vitsord om germanisten.

Germanisten uppehåller sig alltså inte vid formella fel – även där dessa skulle kunna pekats ut som juridiska regelbrott – utan fokuserar på de brister i den innehållsliga bedömningen som lärosätets hantering av ärendet tycks resulterat i. Också denna överklagande förväntar sig att ÖNH *omprövar* huruvida lärosätet har fog för bedömningen av de sökandes meriter snarare än att *överpröva* beslutet med hänvisning till formella brister. Germanisten verkar betrakta eventuella formella brister som klart underordnade den ur hens perspektiv mer grundläggande värderingen av kandidaternas meriter.

Exemplet med germanisten är också representativt så tillsvida att hen likt andra överklagande i mitt urval problematiserar att bedömningskriteriet ”personlig lämplighet” i vissa fall tycks ha blivit en särskild tung vägande merit, kanske den viktigaste, och framstår som en *carte blanche* för universiteten att avfärda kandidater med betydande forsknings- och undervisningserfarenheter. Med hänsyn till denna fråga framstår ÖNH för de överklagande som en instans som skulle kunna kräva en större balans i lärosätenas värdering av olika meriter. Också här efterfrågar de överklagande med andra ord en innehållslig diskussion och korrigerande av lärosätenas bedömningspraktik. Detta illustreras väl av konstvetarens fall.

Konstvetaren, en docent med lång erfarenhet av forskning och undervisning, sökte en lektorstjänst vid Södertörns högskola, vilken gick till en nydisputerad sökande. Konstvetarens överlägsenhet när det gäller såväl kandidaternas vetenskapliga som pedagogiska skicklighet intygades av en sakkunnig och ifrågasattes inte heller av högskolan som betonade i sitt yttrande: ”Referenstagningen var orsaken till att rekryteringskommittén inte rangordnade [konstvetaren] i sin slutgiltiga bedömning då man gjorde bedömningen att [konstvetaren] inte har de personliga förmågorna att fullgöra anställningen väl eller god samarbetsförmåga” (SH:s yttrande i ärende Reg.nr 212-1080-19, ÖHN 2019f). Trots ett för den överklagande mycket positivt utfall av sakkunniggranskningen, plockades denna sökande alltså bort när institutionen sammanställde sina önskekandidater. I sin överklagan ifrågasätter konstvetaren denna bedömning, som försvaras av SH med hänvisning till utdrag ur dess referenstagning. Enligt dessa uppgifter har referenspersoner intygat att ”[konstvetaren] är ambitiös och bra på direktkommunikation”, att ”samarbetet med [konstvetaren] i de allra flesta fall fungerat bra”, att ”[konstvetaren] framför konstruktiva synpunkter” och ”köper relevant information” samt ”är lösningsbenägen”, men även skildrat enskilda (till synes vardagliga) situationer där konstvetaren sägs ha blivit upprörd över någonting och försvarat sin ståndpunkt: Konstvetaren uppges ha klagat på oegentligheter vid en tidigare tjänstetillsättning (och senare dragit tillbaka klagomålet), uppges ha ifrågasatt nedskärningar i ett utbildningsprogram (men slutligen gett sig) och klagat över flytten till ett mindre tjänsterum. Konstvetaren beskrivs vidare ha uttalade krav, att vara bestämd och ibland ”ettrig”. I ett fall sägs konstvetaren ha ”skrikit åt

någon kollega. Men det löste sig med trepartssamtal. Det var två starka personer”. (SH:s yttrande i ärende Reg.nr 212-1080-19, ÖHN 2019f) Ur SH:s ställningstaganden framgår inte att någon avrätt högskolan från att anställa konstvetaren eller yttrat sig tvekande om konstvetarens förmåga att fullgöra en anställning som lektor. Tvärtom anger SH själv att referenspersoner sagt att konstvetaren ”är väldigt ambitiös och pedagogiskt bra.”

I inget av fallen i mitt urval där en sökande tillskrivits samarbetsproblem har dessa brister varit av sådan natur att den sökande blivit föremål för en utredning eller disciplinätgard. Istället konstateras ”samarbetsvårigheter” efter att referenspersoner nämnt enstaka klagomål från studenter, en enskild meningsskiljaktighet mellan kollegor, en kritisk attityd eller en lite strängare framtoning.

Bilden som framträder i exemplen är den av universitet vars rekryteringsprocesser liknar hur anställningen av ny personal går till vid andra arbetsplatser. Kvalitéer som tillhör en lokal arbetsplatslogik såsom personliga relationer, sympatier och arbetsplatskänedom (såsom i filosofens fall erfarenhet av det lokala kursutbudet) överordnas akademins traditionella värden (allmänna forsknings- och undervisningsmeriter, självständiga idéer och ifrågasättanden). De överklagande kritiserar detta tillstånd och förväntar sig av överklagandenämnden att återupprätta vad de utgår från är den akademiska ordningen. Utifrån både den högskolepolitiska kontexten och utifrån ÖNH:s form framstår denna förväntan som allt annat än självklar och inte alltför lätt för ÖNH att infria. Som ovan nämnt brukar nämnden lösa denna problematik genom att avslå överklaganden som efterfrågar en innehållslig bedömning. Hur det går till mer specifikt när nämnden följer högskolornas beslut även i fall som framstår som uppenbara avsteg från det också i förvaltningslagen fastskrivna kravet om en saklig bedömning av de sökandes skicklighet? Denna fråga besvaras i det följande med utgångspunkt i ÖNH:s beslutsprotokoll.

ÖVERKLAGANDENÄMNDENS BESLUT

Protokollen där ÖNH dokumenterar sina beslut innehåller en kort beskrivning av den utlysta tjänsten, sammanfattningar av den överklagandes och lärosätets yttranden samt skälen för nämndens bedömning. Hur ÖNH resonerar kring sina beslut är dock svårt att avgöra för den som fått sitt ärende bedömt. Detta då skälsbeskrivningarna brukar vara kortfattade. Ofta omfattar de inte mer än ett par rader. Dessutom består de främst av konstateranden snarare än av överväganden och resonemang. Hur nämnden utreder bristerna som beskrivs av de överklagande och hur den kommer fram till sina beslut förklaras i regel inte. Ett exempel som illustrerar denna knapphändighet är germanistens fall.

Som beskrivits ovan hade germanisten anfört en lång rad exempel där högskolans framställning av de sökandes skicklighet framstod som osaklig. Hos ÖNH efterfrågade germanisten en rättvis prövning av sina meriter. På detta svarade nämnden utan vidare förklaring:

”I sak gör nämnden bedömningen att varken det som [germanisten] anfört eller det som i övrigt framkommit i ärendet visar att [germanisten] har ett försteg framför X, vad gäller skickligheten för anställningen. Överklagandet ska därför avslås.” (ÖNH:s beslut Reg.nr 212-212-1175-19, ÖHN 2019g)

Nämnden förklarar inte varför den avfärdar germanistens argument.

ÖNH FÖRLITAR SIG PÅ LÄROSÄTENAS INNEHÅLLSLIGA BEDÖMNINGAR

Först vid granskningen av ett större antal ärenden framträder ett mönster som visar hur nämnden kommer fram till sina ställningstaganden: vid den innehållsliga frågan om bedömningen av de sökandes meriter, följer ÖNH i regel lärosätets önskemål. Detta gäller även fall där de sakkunniga förordade den överklagande, - i alla fall så länge lärosätet kan övertyga ÖNH att det finns ”starka sakliga skäl” för att frågå de sakkunnigas bedömning (jämför ÖHN 2019i). Så var det i konstvetarens fall, där ÖNH utan vidare kommentarer anslöt sig till högskolans framställning av referenspersonernas vittnesbörd:

”Södertörns högskola har i sitt yttrande anfört att referenstagningen var orsaken till att rekryteringskommittén inte rangordnade [konstvetaren] i sin slutgiltiga bedömning då man gjorde bedömningen att [konstvetaren] inte har de personliga förmågorna att fullgöra aktuell anställning väl eller god samarbetsförmåga (bedömningsgrunder enligt ledigkungsörelsen). Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet [sic!] finner Överklagandenämnden inte skäl att frågå denna bedömning.” (ÖNH:s beslut Reg.nr 212-1080-19, ÖHN 2019f)

När jag frågade ÖNHs huvudhandläggare Marie Stern Wärn om hur nämnden tar ställning till av de överklagande påtalade brister i lärosätens skicklighetsbedömningar förklarade hon att nämnden normalt inte gör egna utredningar av de sökandes meriter. Möjligheten att tillkalla ytterligare en sakkunnig i fall där lärosätets bedömning ifrågasätts eller uppfattningarna om en sökandes skicklighet går isär har nämnden av allt att döma inte utnyttjat under sin snart 30-åriga historia. Om nämnden skulle ta in egna sakkunnigutlåtanden skulle nämnden enligt

Stern Wärn ifrågasätta universitetets status som expertmyndighet. Hon förklarade vidare:

”Det är en överprövning, ÖNH är andra instans. De frågor som ska utredas i sak, där ska det ju finnas en utredning från lärosätet. Det är universitetet som utreder. Det är ju deras anställningsärenden.”

Av detta kan man dra slutsatsen att lärosätet intar tre roller i ÖNH:s hantering av överklagandena, dels som part i överklagandeärendet, dels som första instans och slutligen står lärosätet för utredningen av ärendet, den som ÖNH baserar sitt beslut på. Trots att lärosätet alltså är en av två parter i ärendet, och dessutom den som måste försvara sitt handlande, är det denna parts utredning och bedömning som ÖNH brukar basera sina beslut på när det gäller att värdera ansökningshandlingarnas innehåll.

ÖNH BEDÖMER LÄROSÄTENS FORMELLA FEL ENBART OM DE ANFÖRS SOM REGELBROTT AV DE ÖVERKLAGANDE

Den ovan beskrivna praxisen förklarar varför överklagande som fokuserar på den innehållsliga sidan av ett tillsättningsärende utan att anföra formella fel har svårt att få nämndens gehör. Detta gäller även fall där sådana formella fel framgår indirekt av handlingarna som ingår i överklagan, men där dessa formella fel inte uttryckligen anförs som argument. Så är det i germanistens fall. Där dokumenteras att den lokala sökandens kollegor både hade ett personligt intresse i att fortsätta samarbeta med kollegan (i institutionens rekommendationsbrev) och att institutionen skötte tillsättningen av tjänsten helt internt. Men, när dylika konstellationer inte påtalas explicit som jäv av den överklagande, kan ÖNH bortse från dem. Detta då ÖNH inte är en utredande myndighet utan begränsar sig till att bedöma de punkter som formuleras i överklagan. Det räcker med andra ord inte att den överklagande beskriver potentiella regelbrott och presenterar dessa som tecken på beredningens bristande saklighet. Oegentligheter måste lyftas fram som just regelbrott för att säkerställa att de blir föremål för ÖNH:s bedömning. I praktiken innebär detta att ÖNH bortser från beskrivna missförhållanden. Det innebär också att viss juridisk expertis är en förutsättning för en framgångsrik överklagan.²

² Att juridisk expertis inte garanterar framgång hos ÖNH visar fallet med juristen som överklagade tillsättningen av en lektorstjänst vid Örebro universitet (ÖHN 2019d). Också denna överklagan fokuserar på brister i lärosätens bedömning av de sökande och avfärdas med en kort kommentar av nämnden. I detta fall sker avslaget trots att juristen informerar nämnden om sin funktionsnedsättning och anför flera indicier som tyder på att universitetet diskriminerat juristen pga denna. Inte heller i detta fall inhämtar universitetet kompletterande material från en neutral utredare, utan följer det ifrågasatta universitetets bedömning.

De flesta överklagande verkar sakna sådan expertis. Deras skildringar appellerar till den akademiska rättskänslan snarare än den juridiska rättskunskapen.

ÖNH IDENTIFIERAR FORMELLA FEL HOS DE ÖVERKLAGANDES ÄRENDEHANTERING

Överklagandenämnden fokuserar alltså på formella fel i tjänsteställningsprocessen. Därvid prövar nämnden också om det är universiteten som kan klandras för i överklagan utpekade missuppfattningar, eller om det snarare är ansökningshandlingarna som varit bristfälliga. Ett fall som illustrerar detta tillvägagångssätt är filosofens.

Filosofen hade som nämnts klagat över att högskolan inte tagit hänsyn till uppgifter om ett 1.000-tal undervisningstimmar *inom lärarutbildningen* som redovisats i dennes ansökan (bredvid ett stort antal undervisningstimmar i andra kurser), utan missbedömt filosofens undervisningserfarenheter *inom lärarutbildningen* som ”ringa”. ÖNH ifrågasätter inte att filosofen upplyst om dessa meriter, men avslår överklagan med motiveringen att erfarenheten kunnat redovisas tydligare av filosofen. ”I ett anställningsärende är det den sökande som har huvudansvaret för att dokumentationen av meriterna är tillfredsställande angivna” lägger nämnden fast, och godkänner därigenom lärosätets bedömning. (ÖNH:s beslut i ärende Reg.nr 212-414-19, ÖHN 2019b)

Vid en första anblick kan kravet på adekvat angivna meriter framstå som en självklarhet. Problemet är att ÖNH:s hantering ger universiteten fria händer att bortse från viktiga delar i ansökningshandlingarnas innehåll. Ty hur ska den sökande kunna säkerställa att den beskriver sina meriter tillfredsställande på ett sätt som högskolan inte kan misstolka? Filosofen hade redovisat sina undervisningserfarenheter från lärarutbildningar både i ansökningsbrevet (som inleds med en upplysning om ”erfarenhet av undervisning inom lärarutbildningen”) och i en tabell där relevanta kurser markerats med förkortningen ”LAU” (Lärarutbildningens allmänna utbildningsområde). I sitt yttrande kommenterar filosofen både ödmjukt och efterklakt att ”[d]et hade varit tydligare att förklara denna förkortning”, men också att den i ”tidigare ansökningar till olika lärosäten [...] inte orsakat missförstånd.” Att SH:s bedömargrupp inte tog reda på förkortningens innebörd blir utifrån kravet om tillfredsställande ansökningshandlingar ett uttryck för en bristande ansökan snarare än ett tecken på meritgranskningens otillräcklighet. De högt satta kraven på de sökandes noggrannhet matchas med andra ord inte av lika höga krav på lärosätenas bedömargrupper. Avgörande för ÖNH:s ställningstaganden är också här allena efterlevnaden av formella regler och inte de sökandes meriter. Inte heller när det gäller sakkunnigutlåtanden granskar ÖNH innehållsliga aspekter, vilket innebär att även överklaganden som klagat över

slarv, okunskap och osaklighet hos sakkunniga regelbundet avfärdas av nämnden (till exempel ÖHN 2018; 2019c; 2019d; 2019h & 2019j).

ÖNH:S BIDRAG TILL FORMALISERINGEN AV TILLSÄTTNINGSFÖRFARANDEN

Filosofens ärende lämpar sig också för att illustrera en annan aspekt av ÖNH:s formalistiska agerande, nämligen dess rättsbildande funktion. Bedömningen att det är ”den sökande som har huvudansvaret för att dokumentationen av meriterna är tillfredsställande angivna” är en sådan regel som inte lagts fast av lagstiftaren utan etablerats genom överklagandenämndens beslut. Exemplet visar att ÖNH inte använder regelverket på ett sätt som skyddar de sökandes rätt att bli sakligt bedömda, utan tänjer gränserna för högskolornas handlingsutrymme med sina tolkningar.

I sin skriftliga vägledning för anställningsärenden som riktar sig till högskolorna beskriver Universitetskanslersämbetet (UKÄ, 2019) kravet om tillfredsställande ansökningar som ett undantag från serviceskyldigheten som annars gäller för myndigheter (6 § andra stycket FL). Genom denna paragraf förpliktigar staten sina myndigheter att ge den hjälp som krävs för att den enskilde ska kunna ta till vara sina intressen. UKÄ refererar till ett ÖNH-beslut från 2001 för att förklara varför anställningsärenden ska undantas från denna regel. I detta fall hade den överklagande klagat över att högskolan inte efterfrågat en komplettering när den upptäckte att vissa uppgifter saknades i den sökandes handlingar. Sitt avslag på denna överklagan motiverade ÖNH med att sådan vägledning måste betraktas som olämplig då den skulle ge enskilda sökande en fördel i en konkurrenssituation med andra sökande.³ Redan i detta ursprungliga ärende gynnade ÖNH:s bedömning alltså inte en rättvis bedömning av de sökandes faktiska meriter, utan minskade kraven på lärosätena att hjälpa sökande med bristande kunskaper om lokala krav och förhållanden att inkomma med fullständiga handlingar. Med filosofens fall har kravet om tillfredsställande ansökningar skärpts ytterligare. Sökande förväntas nu inte bara känna till vilka ansökningshandlingar som krävs av universiteten, utan har dessutom den vanskliga uppgiften att presentera sina meriter på ett sätt som utesluter missförstånd eller kräver kunskap om förhållandena vid andra svenska lärosäten.

ÖNH VÄGLEDER UNIVERSITETENS FORMALISERING AV TILLSÄTTNINGSFÖRFARANDEN

Utifrån uppgiften att vägleda högskolorna publicerar överklagandenämnden ”vägledande avgöranden” på sin hemsida. Enkelt uttryckt kan man säga att nämnden

³ Samtidigt leder det inte till en erinran om universiteten skickar sina påminnelser om kompletteringar till samtliga sökande (till exempel ÖHN 2019k).

bidrar till att etablera en formalistisk norm för rättssäkring av tjänstetillsättningar. Allt som inte bryter mot denna norm är tillåtet och bekräftas av nämnden. Lärosätena behöver motivera sina beslut utifrån gällande lagar och förordningar, men har annars fria händer vid tillsättningen av nya medarbetare. De behöver inte använda sakkunniga om det inte står uttryckligt i de lokala dokumenten, universiteten kan byta sakkunniga om de första utlåtandena inte kommer fram till det önskade resultatet, universiteten kan förklara någon obehörig sent i processen, de kan ringa runt till referenspersoner tills de hittar någon som intygar personlig olämplighet hos en önskad kandidat och de kan dra underliga slutsatser ur referenspersoners vittnesmål, bedömaregrupper kan misstolka de sökandes meriter och utelämna meriter i sina motiveringar. Allt detta har ÖNH godkänt genom besluten bara i mitt begränsade urval och genom att vägleda universiteten med dessa avgöranden bidrar nämnden till att lärosätena blir allt bättre på att följa denna norm.

SLUTSATSER

Denna studie gällde överklagandenämndens roll som garant för meritokratiska tjänstetillsättningar vid de svenska lärosätena. Problematiken som har stått i centrum för undersökningen gäller kombinationen av juridiska och akademiska principer i nämndens konstruktion och ärendehantering. Genomgången av nämndens bakgrund och form visade på en allt starkare betoning av juridiska principer på bekostnad av akademins traditionella kvalitetssäkringssystem under de senaste decennierna. Inte bara statliga styrdokument utan även lärosätenas egna anställningsförordningar och rekryteringsprocesser följer idag en starkare juridisk logik som åtminstone i vissa fall tycks konkurrera ut akademins traditionella ideal.

I det undersökta materialet som i huvudsak bestod av styrdokument, överklaganden av tjänstetillsättningar och ÖNHs beslutsprotokoll försvaras de akademiska idealen om förtjänst och skicklighet främst av de överklagande. I sina överklaganden dokumenterar de sökande avsteg från dessa ideal och kräver att dem upprätthålls. Överklaganden som begränsas till frågan om meritokrati utan att också hänvisa till juridiska regelbrott kan emellertid inte räkna med bifall från nämnden.

När det kommer till överklagandenämnden tyder inget som kommit fram i föreliggande studie på något annat än att människorna som arbetar där är samvetsgranna statstjänstemän med stor sakkunskap inom sina områden. Däremot illustrerar nämndens arbete att juridiska regelverk och bedömningar är dåligt lämpade för att säkerställa den innehållsliga kvalitén av tjänstetillsättningar. Upprätthållandet av meritokratiska rekryteringsprinciper tycks också fortsatt kräva

att högskoleläraryrket tar sitt ansvar. ÖNH:s arbete bygger på fiktionen om ett universitet vars medarbetare gör just detta – så kan man åtminstone förstå den stora tilltro som nämnden har till de innehållsrika prövningar som görs av högskolorna själva. I själva verket har det professionella ansvarstagandet demonterats under flera decennier av politisk strävan att genom management, konkurrens och ”autonomireformer” öka universitetens effektivitet och samhällsnytta. Granskningen av ÖNH:s ärendehantering visar att professionen på flera ställen inte lyckats att försvara akademins ideal mot marknadens och juridikens formella mekanismer, utan istället börjat anamma deras logik; bland annat under vägledning av just överklagandenämnden.

Den mörka bild av lärosätenas rekryteringsprinciper som träder fram i denna studie skulle kunna tonas ner och avfärdas som undantag i ett annars välfungerande akademiskt system. Efter genomlysningen av ÖNH:s arbete är min bild emellertid att bilden av universitetet som en akademisk institution som skiljer sig från andra arbetsplatser förhindrar en ärlig lägesbeskrivning. I en sådan ärlig beskrivning framställs inte riggade tillsättningsprocesser som avvikelser, utan som det de är: betecknande för det samtida universitetet, sanktionerade av och godkända inom den rådande högskolepolitiken, prövade i alla instanser och godkända inte bara av lärosätena själva utan även av överklagandenämnden. En sådan lägesbeskrivning är inte bara viktig så att människor som mött dessa praktiker inte luras in i en överklagandeprocess som är konstruerad att bekräfta den moderna högskolans arbetsmarknadslogik, utan också för alla andra som vill bryta den beskrivna trenden.

REFERENCER

- Agnafors, M. (Red.). (2017). *Universitetet AB*. Daidalos.
- Ahlbäck Öberg, S., Bennich-Björkman, L., Hermansson, J., Jarstad, A., Karlsson, C., & Widmalm, S. (Red.). (2016). *Det hotade universitetet*. Dialogos.
- Ahlbäck Öberg, S., & Widmalm, S. (Red.). (2016). Att göra rätt – även när ingen ser på. Temanummer. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1). <https://journals.lub.lu.se/st/issue/view/2367>.
- Allvin, M. & Movitz, F. (2011). Självständiga lärosäten. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 17(2), 59-73. <https://journals.lub.lu.se/aoa/article/view/17838>.
- Almäng, J. (4 augusti 2016a). Ofarligt för chefer att bryta mot lagen. *Dagens Nyheter*. <https://www.dn.se/debatt/replik/ofarligt-for-chefer-att-bryta-mot-lagen/>.
- Almäng, J. (16 juni 2016b). Lagstridigheter vid Göteborgs universitet. *Svenska Dagbladet*. <https://www.svd.se/jan-almang-lagstridigheter-vid-goteborgs-universitet>.
- Alvesson, M. & Olsson, E. J. (1 augusti 2016). Vänskapskorruption och inavel på svenska högskolor. *Dagens Nyheter*, 1 augusti. <https://www.dn.se/debatt/vanskapskorruption-och-inavel-pa-sveriges-hogskolor/>.
- Alvesson, M. & Rothstein, B. (28 augusti 2011). Intellektuell inavel hot mot forskningen i Sverige. *Dagens Nyheter*. <https://www.dn.se/debatt/intellektuell-inavel-hot-mot-forskningen-i-sverige/>.
- Alvesson, M. & Sveningsson, S. (Red.). (2020). *Ledning och (sned-)styrning i högskolan*. Studentlitteratur.
- Ankerloo, D. & Friberg, T. (Red.). (2012). *Den högre utbildning*. Gidlunds Förlag.
- Arneback, E. & Berg, A. (Red.). (2016). Juridifieringen av skolan. Temanummer. *Utbildning & demokrati*, 25(1). <https://oru.diva-portal.org/smash/get/diva2:956119/FULLTEXT01.pdf>.

- Danius, S. (2007). Tjänsteställningssystemet. *Tidskrift för litteraturvetenskap*, 37(1-2), 7-8.
- Friberg, T. (2015). *Universitetslärare i förändring*. Universus Academic Press.
- Droste, H. (2018). Sveriges historiker och deras mobilitet. *Historisk tidskrift* 138(3), 536-544. https://www.historisktidskrift.se/fulltext/2018-3/pdf/HT_2018-3_536-544_droste.pdf.
- Fransson, O. (2012). Om avprofessionaliseringen av universitetets läraruppdrag. I D. Ankarloo & T. Friberg (Red.), *Den högre utbildningen* (s. 20-50). Gidlunds Förlag.
- Gunvik-Grönbladh, I. (2014). *Att bli bemött och att bemöta*. Uppsala universitet.
- Göteborgs universitet. (2020). *Anställningsordning*. Dnr GU 2020/415. https://medarbetarportalen.gu.se/digitalAssets/1784/1784550_anstallningsordning-fo--r-larare-vid-gu---2020-12-07---gu-2020-3077.pdf.
- Göteborgs universitet. (2021). *Ett universitet för världen. Göteborgs universitets vision 2021-2030*, tillgänglig på https://medarbetarportalen.gu.se/digitalAssets/1783/1783909_vision-2030-go--teborgs-universitet.pdf.
- Karlstads universitet. (2017). *Handläggningsordning för anställning*. Dnr C2107/586. <https://docplayer.se/112673874-Nr-71-dnr-c2107-586-handlaggningsordning-for-anstallning-och-befordran-av-larare.html>.
- Kennerberg, L. & Lind, M. (2018). *Utredning av anställningsprocesser vid Uppsala universitet*. Uppsala universitet.
- Lindensjö, B. (1981). *Högskolereformen*. Stockholms universitet.
- Linköpings universitet. (2017). *Anställningsordning*. DNR LiU-2017-03931. <https://styrdokument.liu.se/Regelsamling/VisaBeslut/622784>.
- Lysell, R. (2007). Replik på enkät i TFL 2007:1-2. *Tidskrift för litteraturvetenskap*, 39(3), 4-6.
- Mannelqvist, R. (2020). Studerandefrågor inom högskolan. I M. Derlén, L. Landström & N. Nilsson Rådeström (Red.), *Vänbok till Ulf Israelsson* (s. 207-215). Umeå universitet.
- Nilsson, R. (2009). *God Vetenskap*. Göteborgs universitet.
- Prop. 1992/93:1. *Om universitet och högskolor - frihet för kvalitet*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/om-universitet-och-hogskolor---frihet-for-kvalitet_GG031.
- Prop. 2009/10:149. *En akademi i tiden - ökad frihet för universitet och högskolor*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2010/03/prop.-200910149>.
- Rider, S. & Jörnsten, A. (Red.). (2007). *Reclaim the Science!* Gidlunds Förlag.
- Sigeman, T. (1997). Tjänsteställning vid universiteten i rättsligt perspektiv. I Å. Fränberg, U. Göranson & T. Håstad (Red.), *Festskrift till Stig Strömholm* (s. 769-794). Lustus förlag.
- SOU 1996:166. *Lärare för högskola i utveckling*. https://weburn.kb.se/metadata/101/SOU_7266101.htm.
- Stockholms universitet. (2020). *Anställningsordning*. SU FV-2.3.1.2-3779-17.
- SULF. (2018). *Ett spel för galleriet?* SULF. <https://sulf.se/rapport/rapport-ett-spel-for-galleriet/>.
- Zetterholm, M. (2018). Brott och straff? Om olagliga anställningar i högskolan. I D. Rauhut & G. Adamson (Red.), *Kejsarens nya kläder* (s. 49-64). Academic Rights Watch.
- ÖNH. (2018). Beslutsprotokoll m m, Reg.nr 211-1119-18. ÖNHs arkiv, Stockholm, Sverige.
- ÖNH. (2019a). Beslutsprotokoll m m, Reg.nr 212-387-19. ÖNHs arkiv, Stockholm, Sverige.
- ÖNH. (2019b). Beslutsprotokoll m m, Reg.nr 212-414-19. ÖNHs arkiv, Stockholm, Sverige.
- ÖNH. (2019c). Beslutsprotokoll m m, Reg.nr 212-428-19. ÖNHs arkiv, Stockholm, Sverige.
- ÖNH. (2019d). Beslutsprotokoll m m, Reg.nr 212-455-19. ÖNHs arkiv, Stockholm, Sverige.
- ÖNH. (2019e). Beslutsprotokoll m m, Reg.nr 212-935-19. ÖNHs arkiv, Stockholm, Sverige.
- ÖNH. (2019f). Beslutsprotokoll m m, Reg.nr 212-1080-19. ÖNHs arkiv, Stockholm, Sverige.
- ÖNH. (2019g). Beslutsprotokoll m m, Reg.nr 212-1175-19. ÖNHs arkiv, Stockholm, Sverige.
- ÖNH. (2019h). Beslutsprotokoll m m, Reg.nr 212-1184-19. ÖNHs arkiv, Stockholm, Sverige.
- ÖNH. (2019i). Beslutsprotokoll m m, Reg.nr 212-1201-19 – 1203-19. ÖNHs arkiv, Stockholm, Sverige.
- ÖNH. (2019j). Beslutsprotokoll m m, Reg.nr 212-1226-19. ÖNHs arkiv, Stockholm, Sverige.
- ÖNH. (2019k). Beslutsprotokoll m m, Reg.nr 212-1891-19. ÖNHs arkiv, Stockholm, Sverige.

ABSTRACT:

University teachers should be recruited based on the meritocratic principle of merit and skill. However, there are indications that other factors often determine

who gets a job at Swedish universities. How can this be explained? Researching this question, this study focuses on the role of The Swedish Higher Education Appeals Board (ÖNH). The article analyses the political background of this board, its composition and assessment practice. It shows that academic ideals have continuously lost its significance in recruitment processes and been replaced by legal regulations and control bodies.

Keywords: The Higher Education Appeals Board, employment decisions, university, juridification, de-academization