

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN SOM PREJUDIKATINSTANS GENOM ÅREN

av *Rune Lavin*

*Professor emeritus vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet*

---

När Högsta förvaltningsdomstolen under namn av Regeringsrätten inrättades år 1909 var syftet huvudsakligast att avlasta regeringen från besvärsmål. Mera i förbigående nämndes att genom tillkomsten av en administrativ domstol skulle allmännas väl och enskilds rättssäkerhet bli behörigen tillgodosedda. Några prejudikatskapande uppgifter för den nya domstolen tycks emellertid inte ha varit på tal. Det är också svårt att påvisa att domstolen under sina första sextio år skulle ha gjort några större insatser i fråga om prejudikatbildningen. Det är egentligen först genom förvaltningsrättsreformen år 1972 som domstolen kom att omvandlas till en renodlad prejudikatinstans. Detta möjliggjordes av att kammarrätterna blev flera och placerades som allmänna förvaltningsdomstolar under den högsta instansen. Av betydelse var också att kammarrätterna fick samma sakliga kompetens som Högsta förvaltningsdomstolen. Dennes nya roll tydliggjordes dessutom av att den enda riktigt gångbara dispensgrunden blev prejudikatdispens.

---

## 1. Tillkomsten

När Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) under namn av Regeringsrätten (RegR) inrättades år 1909 var syftet helt och hållet att avlasta regeringen från besvärsmål. Under 1800-talet hade det pågått intensiva diskussioner om hur man bäst skulle kunna nedbringa arbetsbördan i departementen så att de politiska frågorna fick en mera framskjuten ställning. Lösningen på problemet blev således slutligen inrättandet av RegR. Förutom minskningen av statsrådets arbetsbörda fördes också fram att genom tillkomsten av en administrativ domstol skulle allmännas väl och enskilds rättssäkerhet bli behörigen tillgodosedda.<sup>1</sup> Några prejudikatskapande uppgifter för den nya domstolen tycks inte ha varit på tal.

Vad som nu sagts belyses av att den enda författning som ansågs erforderlig vid reformens genomförande var en lag (1909:38 s. 3) om Kungl. Maj:ts regeringsrätt som huvudsakligast innehöll en uppräknning av de mål som till-

---

<sup>1</sup> Se min *Domstol och administrativ myndighet* (1972) s. 23–26.

hörde RegR:s avgörande. Någon administrativ rättegångsordning kom aldrig på plats. Det blev i stället en uppgift för regeringsråden att själva utforma principerna för förfarandet, vilket naturligtvis blev en del av det dagliga arbetet med målens handläggning.<sup>2</sup> Någon egen administration tillerkändes inte heller domstolen, som i stället fick en viss anknytning till de departement som tidigare handlagt målen. Departementen skulle således sörja för kansli- göromålen och tillhandahålla föredragande. (Det sistnämnda känns igen från dagens Lagrådsarbete.) Även fortsättningsvis skulle allmänheten ställa sina besvärsskrivelser till Konungen och ge in dem till respektive departement. På departementen skedde sedan en uppdelning av målen med tillämpning av den ovan nämnda uppräkningslagen i regeringsrättslagen. Mål, som inte upptogs i denna, skulle i princip prövas av regeringen. Om tveksamheter uppstod, gick man vanligtvis till väga på så sätt att målet i första hand erbjöds RegR. Om denna ansåg att målet låg utanför dess kompetens, böjde sig regeringen för denna uppfattning.

Vad gällde föredragandenas skyldighet att tjänstgöra i RegR uppstod till en början vissa slitningar. Det fanns bland föredragandena en uppfattning att RegR tog alltför stort intryck av Högsta domstolens arbetssätt med den följden att målens handläggning blev mera formalistisk än den som iaktogs hos regeringen. Det ansågs bl.a. vara särskilt betungande att upprätta fullständiga föredragningspromemorior och att avge skriftliga förslag till beslut. Vad som här sagts ska kanske ställas i relation till att RegR:s första ordförande hämtades från Högsta domstolen där han varit justitieråd (J. Ramstedt). Jfr NJA 1911 s. 201.

## 2. Prejudikat eller rent konkreta avgöranden (1909–1958)

Vid inrättandet av RegR tycks det inte ha förekommit någon som helst antydning om att det skulle vara fråga om en prejudikatdomstol. Detta hindrade naturligtvis inte att domstolens ledamöter skulle ha kunnat göra vägledande uttalanden i sina avgöranden. Vad som krävs är dock att ledamöterna på något sätt pekar ut avgörandet och publicerar detta i en därför avsedd skrift. I detta hänseende blev starten för utgivningen av Regeringsrättens årsbok uppseendeväckande trög. Inte förrän år 1912 utkom de tre första årgångarna (1909–1911). Sedan har utgivningen år efter år kännetecknats av en kraftig eftersläpning, vilket ända in i vår tid medfört att det endast varit regerings-

---

<sup>2</sup> Viss hjälp torde vid denna tid ha kunnat hämtas från hovrätternas förfarande, vilket liksom RegR:s var skriftligt.

råden själva som haft en aktuell överblick av vad som hände eller hänt i domstolen.<sup>3</sup>

Motiveringarna i RegR:s beslut var med dagens mått mätt i det torftigaste laget. Domstolen tycks ha agerat mera som en besvärsmyndighet än som en förvaltningsdomstol. Det hängde kanske samman med att målgrupperna tidigare handlagts av regeringen och därmed inte försetts med någon fyllig motivering. Samlingar av regeringens beslut i kommunalmål och skattemål hade tidigare på privat väg getts ut i särskilda publikationer. Kanslisten Wilhelm Walldén hade tagit initiativet till utgivningen av Samling af Kgl. Bref och Resolutioner rörande de nya kommunal-förordningarne, vars första årgång kom ut 1866. Publikationen utkom till och med 1909, dock med olika utgivare under årens lopp. Vidare hade kanslisekreteraren Hjalmar Rettig år 1885 påbörjat utgivningen av Samling af Kongl. Resolutioner och Bref rörande tillämpningen af bevillningsförordningen. Publikationen kom att sträcka sig till och med år 1906. Det måste naturligtvis ha uppkommit frågor om RegR skulle fortsätta på den väg som regeringen slagit in på eller om man skulle utstaka en ny riktning. Det finns exempelvis uttalanden i litteraturen att RegR kom att utsättas för mycket kraftig kritik från kommunalt håll för sitt sätt att handha de kommunala besvärsmålen.<sup>4</sup>

Ett annat skäl, som kan ha inverkat på utformningen av RegR:s avgöranden, kan ha varit att de överklagade besluten ofta kom till domstolen direkt från en förvaltningsmyndighet, t.ex. länsstyrelse eller Kammarkollegiet. Egentligen var det endast Kammarrättens avgöranden som kunde anses ha passerat en domstol på sin väg upp till RegR.<sup>5</sup> Detta skulle för övrigt få en viss betydelse vid införandet år 1959 av krav på prövningstillstånd i skattemål hos RegR (varom mera nedan).

RegR:s beslut blev med åren knappast bättre i fråga om att ge vägledande uttalanden för rättspraxis. Ända in på sextioalet tycks RegR:s uppgift huvudsakligen ha varit att utöva konkret rättskipning i målen och således inte att uppställa principer eller metoder för rättstillämpningen. Det var exempelvis inte alls ovanligt att RegR:s hela avgörande bestod av en mening med följande innehåll: ”Målet föredrogs den (datum) i RegR, varvid RegR ej fann

---

<sup>3</sup> Detta var anledningen till att jag år 2001 tog initiativet till artikelserien Nytt från Regeringsrätten i FT. Artiklarna finns också samlade i boken Lavin m.fl., Regeringsrättens avgöranden i förvaltningsmål. September 2001-November 2007 (2009). Numera publicerar HFD sina avgöranden nästan omgående på hemsidan på nätet.

<sup>4</sup> Gabriel Thulin, *Minnen och hågkomster* (1945) s. 60 och i NAT 1934 s. 98.

<sup>5</sup> Kammarrättens kompetens var under åren före förvaltningsrättsreformens genomförande huvudsakligen begränsad till skattemål och vissa sociala ersättningsmål.

skäl att göra ändring i det överklagade beslutet.<sup>6</sup> En sådan motivering kan ju med dagens synsätt inte anses ens acceptabel för utgången i det konkreta fallet. Ibland är den enda lilla vägledning man kan få det som framkommer av rättsfallsrubriken, vilken i och för sig inte tillhör domstolens avgörande som sådant.

Som framgått ovan kan man ifrågasätta om RegR:s ledamöter så särskilt ofta haft ett prejudicerande syfte med sina avgöranden. Jag kan här villigt erkänna att när jag i början av min forskarkarriär skulle välja ämnen så försökte jag i görligaste mån undvika RegR:s så kallade rättspraxis. I min doktorsavhandling, som rörde kompetensfördelningen mellan allmän domstol och administrativ myndighet, kunde jag formulera huvudfrågan sålunda: Under vilka förutsättningar kan allmän domstol anses kompetent att pröva frågor av förvaltningsrättslig art. Med denna frågeställning skulle jag främst kunna arbeta med Högsta domstolens prejudikat. Mitt nästa forskningsprojekt angick påföljden vite. Skälet till att jag valde detta ämne var bland annat att Högsta domstolen vid denna tid dömde ut försuttna viten och således innehade sista ordet i fråga om rättsområdets utveckling och innehåll. Det första rättsområde som jag tog mig an och på vilket RegR var allenarådande domstol blev bidragsförskottsinstitutet.<sup>7</sup> Instansordningen var på detta område barnavårdsnämnd, länsstyrelse och RegR. Förutsättningarna för RegR att agera prejudikatinstans kan nog sägas inte ha varit särskilt gynnsamma. Min undersökning kom att bära underrubriken *En kritisk studie*.

Naturligtvis kan ett eller annat fall ha utsetts som referat av det skälet att det haft ett vägledande syfte, men man kan i så fall tycka att detta borde ha framgått på ett tydligt sätt av referatet. För rättvisans skull ska jag bland de äldre fallen välja ut ett där jag kan erkänna att RegR uttryckligen har formulerat en vägledande princip. Ett sådant fall är RÅ 1928 ref. 50, som gäller en återkallelse av en återkallelse av ett överklagande och där RegR betraktat återtagandet av återkallelsen som ett nytt överklagande. Jag var här personligen med om att vi i domstolen ansåg att 1928 års fall var ett så tydligt prejudikat att vi var tvungna att gå till plenum om vi ville ändra huvudregelns innehåll. Vi ändrade då principen i detta fall på så sätt att återtagandet av återkallelsen skulle uppfattas som om överklagandet inte återkallats (RÅ 1994 ref. 77).<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Jag valde slumpvis årgång RÅ 1965 och fann därvid bland årgångens 54 referat denna formulering i ref. 15, 27, 29, 40, 49 och 51.

<sup>7</sup> Jag var i själva verket tvingad att skriva denna bok för att uppnå professorskompetens i socialrätt. Se min skrift *Femtiofem år av offentlig rättslig forskning* (2020) s. 14 f.

<sup>8</sup> Se mina artiklar i FT 1994 s. 171–173 och FT 1995 s. 55.

### 3. Prövningstillstånd i skattemål (1959–1971)

Första gången som det i författningstext kom en antydning om att RegR hade prejudikatskapande uppgifter var i 1956 års taxeringsförordning. Av 98 § 2 mom. i förordningen framgick att prövningstillstånd först måste ha meddelats om klagandens talan rörande höjning eller sänkning av skattskyldigs taxerade inkomst eller beskattningsbara förmögenhet skulle komma under RegR:s prövning. Dispensinstitutet i förordningen hade införts 1959 och innefattade prejudikat- och intressedispens, vilkas tillämpning dock förutsatte en viss summa revisibilis. Prejudikatdelen kom i förordningen att uttryckas sålunda att det för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning var av synnerlig vikt att besvären prövades av RegR. I vad mån denna dispensgrund föranledde ledamöterna att lägga ned ett större arbete på att utforma prejudicerande avgöranden är svårt att utreda. För en utomstående är det inte heller särskilt lätt att fastställa vilken dispensgrund som föranlett RegR att ta upp målet till prövning. Intressedispens är en prövningsgrund som inte längre förekommer i någon processform. I den aktuella taxeringsförordningen angavs grunden sålunda att parten skulle ha visat att besvärens prövning eljest skulle ha synnerlig betydelse utöver det mål varom var fråga. Det tycks som om de båda dispensgrunderna hade vissa beröringspunkter och kanske inte var så lätta att skiljas åt i praktiken. Båda hade exempelvis det gemensamt att talans prövning var betingad av något förhållande som låg utanför det ifrågasvarande målet. Det ska kanske sägas att vid denna tid både prejudikatdispens och intressedispens, förutom ändringsdispens, fanns med i Högsta domstolens möjlighet att meddela prövningstillstånd. Ändringsdispens undveks dock i taxeringsförordningen som en möjlig tillståndsgrund.

Jag har tagit mig före att gå igenom sextioalets årgångar av RÅ för att se om reformen hade någon klar inverkan på utbudet av prejudikat på skatteområdet. Jag har därvid kunnat konstatera att det alltjämt förekom ett och annat avgörande som formulerats på det gamla sättet. Man kan kanske inte heller förvänta sig att de äldre ledamöterna på grund av reformen skulle ändra sina arbetsinsatser så att dessa kom att omfatta långa och klagörande motiveringar. Det finns dock en intressant sak att notera i detta sammanhang. I maj 1961 hade ett nytt regeringsråd vid namn Sten Walberg tillkommit. Han tyngdes inte av någon tung ryggsäck innehållande gamla rutiner och tänkesätt och måste ha varit en frisk fläkt i domstolen. (Inom forskningen är han mest känd för att han i FT 1971 s. 104–129, 184–189 rök ihop med Hans Ragnemalm i fråga om vissa klagorätsfrågor.) I RÅ 1963 ref. 14 tillhörde Walberg majoriteten i domstolen, vilken nöjde sig med en enkel gammeldags skrivning. Detta var emellertid något som Walberg inte tyckte var tillräckligt. Han utvecklade sin mening i ett långt votum, där han ingående förklarade

hur en viss bestämmelse i en förordning skulle förstås, tolkas och förhållas till andra bestämmelser på området. Hans skrivning är vad vi i våra dagar skulle kunna kalla för ett prejudikat. Han kom sedan att göra om bedriften i RÅ 1965 ref. 19. Jag kan naturligtvis inte veta vilket inflytande Walberg hade på skrivningarna i skattemålen under sextiotalet. Det är dock lätt att konstatera att i de skattemål där han har medverkat motiveringarna är utförligare än vad som eljest brukade vara fallet och kan sägas ha en viss prejudikatkaraktär (se t.ex. RÅ 1964 ref. 14 och 34, RÅ 1968 ref. 21, 25 och 35). Walberg kom till RegR från finansdepartementet och bör således ha varit i departementet när prövningstillståndsreglerna infördes i taxeringsförordningen.

#### 4. Prejudikatdispens i Högsta förvaltningsdomstolen (1972–)

Genom förvaltningsrättsreformen, som trädde i kraft den 1 januari 1972, ändrades förutsättningarna väsentligt för RegR:s verksamhet. Domstolen fick egna lokaler i Stenbockska palatset på Riddarholmen, ett eget kansli och en kader av egna föredragande. Dessutom trädde Gustaf Petrén in som nytt regeringsråd, vilket borgade för att det skulle bli ett stort drag under rådens galoscher. Nu blev det också i lagförarbetena klart deklarerat att RegR skulle vara en prejudikatinstans.<sup>9</sup> Detta kom främst till uttryck i bestämmelserna om prövningstillstånd. Där heter det att dylikt tillstånd meddelas om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av domstolen. (Den möjlighet att ge tillstånd i fråga om begångna grova fel som också finns används sällan i praktiken.) Prejudikatdispens kan ges när det gäller såväl att förtydliga som att ändra rättspraxis.

De nya reglerna om generellt prövningstillstånd medförde att man fick tänka om i vad gällde beslutsförfarandet i dylika tillståndsfrågor. I detta hänseende tog man intryck av vad som kommit att gälla i Högsta domstolen. Förfarandet blev att, sedan föredraganden gjort en allmän kontroll av målet, akten överlämnades till *ett* regeringsråd. Denne eller denna hade då befogenhet att besluta om att *inte* ge prövningstillstånd. Om han eller hon övervägde eller fann att tillstånd borde meddelas, skulle frågan hänskjutas till formlig föredragning inför tre regeringsråd. Denna ordning har under årens lopp i princip behållits och såvitt jag vet gäller den alltjämt. Vad som kan ifrågasättas är den makt som det enskilda regeringsrådet (numera justitierådet) får genom att kunna ensam neka prövningstillstånd. När jag själv tjänstgjorde i domstolen iaktogs den principen att ett nyanställt råd skulle ha varit minst ett halvår i domstolen, innan han eller hon betroddes med att på egen hand

---

<sup>9</sup> Prop. 1971 nr 30 s. 75, 78 f.

besluta om prövningstillstånd. Man skulle således ha hunnit skaffa sig en viss erfarenhet av domstolens arbete och rutiner. Det hände allt emellanåt vid våra fikastunder att någon frågade: ”Har ni haft den och den frågan i era pt-mål.” Någon kunde då svara att jag har haft den, men jag tyckte inte att det var någon fråga att släppa upp. Den andre kunde då invända: ”Jag vet inte det för jag tycker nog att frågan borde prövas och kanske besvaras”. Ibland hade man en känsla av att det kunde bli rena tillfälligheter – beroende på vilket regeringsråd som haft frågan på sitt bord – om ett mål kom att bli uppläppt. Man kan också ha med i bilden att den som vill bevilja prövningstillstånd kan komma att ådra sig ett visst extraarbete som ansvarig för frågans uppkomst. Huruvida detta kan inverka på utgången i en fråga om prövningstillstånd vill jag inte spekulera i.

Om prövningstillstånd meddelas, brukar man också formulera en s.k. uppläppandemening, av vilken framgår den fråga som föranlett beviljandet. Från början, då informationen kallades pt-mening, sågs denna som ett internt arbetsmaterial, främst avsett för den fullsuttna rätt som skulle ta sig an målet i sak. Numera är uppläppandemeningarna tillgängliga för envar; de publiceras i bl.a. Förvaltningsrättslig tidskrift. För forskare och praktiskt verksamma jurister kan det vara av särskilt värde att känna till vad som är att vänta i fråga om kommande prejudikat. Parterna i det aktuella målet kan också ha stor nytta av uppläppandemeningarna och därigenom få viss vägledning om hur de ska lägga upp sin fortsatta talan. Vad man kan invända mot meningarna är att dessa under målets gång kanske inte längre står sig. En materiell fråga kan nämligen bli överspelad och ersättas av en rent processrättslig fråga. I sådana fall är det viktigt att parterna informeras om den nya situationen.

Domar i mål, som släppts upp medelst prejudikatdispens, kommer i allmänhet att innehålla två intressesfärer, dels avgörandet av det konkreta fallet, dels de vägledande uttalandena. Det är inte alltid så lätt att skilja de båda delarna åt, eftersom dessa i viss mån kan vara inbakade i varandra. Man får också se upp så att inte det som framstår som en generell vägledning egentligen är beroende av de speciella förutsättningarna i det aktuella fallet.<sup>10</sup> Ibland kan det vara så att senare prejudikat också måste beaktas för att man ska få en riktig helhetsbild av rättsläget. En viss hjälp kan man oftast få av referatrubriken, vilken dock inte alltid har ett adekvat stöd i själva domen.<sup>11</sup> Detta kan få läsaren att fundera över om rubriken ska anses vara en del av prejudikatet eller inte. I fallet RÅ 2008 ref. 18 finns exempelvis en uttrycklig regel i referatrubriken, som inte har någon motsvarighet i beslutsskäl. Detta

<sup>10</sup> Märk mitt ”inlägg” i fråga om tolkningen av RÅ 2002 ref. 61 i FT 2004 s. 177–179. Också omnämnt i min skrift *Femtiofem år av offentlig rättslig forskning* s. 54.

<sup>11</sup> Se min artikel i FT 2015 s. 281–289 om referatrubrikens ändamål och betydelse.

föranleder frågan om man ska kunna skapa rättspraxis endast genom rubriksättningen. Av betydelse är här naturligtvis vem eller vilka som har formulerat rubriken. Om det är samma personer som dömt i målet kan man nog sätta lit till densamma. Annorlunda är det om någon annan person har författat rubriken, t.ex. redaktören för rättsfallspublikationen.

##### 5. Prövningstillstånd i kammarrätt (1994–)

Det är litet speciellt att förvaltningsprocessen i allmänhet har prövningstillstånd i form av prejudikatdispens i både andra och tredje instans. Vilken betydelse som ska tillmätas kammarrättsdomar, när dessa meddelats till följd av att prejudikatdispens getts, är inte någon lätt fråga att besvara. Frågan ställs på sin spets om kammarrättens dom inte skulle överklagas. Kammarrättens dom står då fast – dvs. den dom som kammarrätten ansett nödvändig för att vägleda rättstillämpningen. Något större prejudikatvärde kan man dock inte läsa in i en sådan dom. HFD kan ju när som helst meddela den dom som ska bli det egentliga, vägledande avgörandet i rättsfrågan. Något annorlunda ställer det sig om kammarrättsdomen skulle överklagas, men HFD inte skulle bevilja prövningstillstånd. Genom HFD:s beslut kommer kammarrättens avgörande att stå fast. HFD kommer här i viss mån att ställa sig bakom kammarrättens överklagade dom och medverka till att denna vinner laga kraft. Det är inte omöjligt att härigenom tillskapas ett verkligt prejudikat genom kammarrättens avgörande. Om HFD vill undanröja varje tvivel härom, bör domstolen meddela prövningstillstånd och i ett särskilt avgörande fastställa kammarrättens dom.

Överklagandet av kammarrättens beslut att inte meddela prövningstillstånd ger upphov till ganska speciella frågor om prövningstillstånd hos HFD. I första omgången ska HFD avgöra om målet över huvud ska släppas upp. Detta får ske med ledning av de dispensgrunder som gäller för mål i allmänhet hos HFD, dvs. prejudikatdispens eller extraordinär dispens. Det kan ofta ställa till bekymmer att möjligheten till ändringsdispens egentligen inte står till buds. HFD kan tänkas tänja något på gränserna för extraordinär dispens (begreppet synnerliga skäl), men detta får naturligtvis inte leda till att ändringsdispens rent faktiskt kommer att bli en del av den extraordinära dispensen. Om målet släpps upp, kommer i en andra omgång de dispensgrunder som varit tillgängliga för kammarrätten bl.a. då ändringsdispens, att ingå i HFD:s prövning av frågan om kammarrätten bort meddela prövningstillstånd. Det händer, även om det inte är ofta, att avdelningen, som handhar den senare s.k. sakprövningen, anser att kammarrätten gjort rätt som inte meddelat prövningstillstånd i målet. Vad som gör detta så anmärkningsvärt



är att en tidigare avdelning meddelat prövningstillstånd i HFD, vilket alltså inneburit förekomsten av prejudikatdispens eller extraordinär dispens. Det är svårt att se något annat än att de båda avdelningarna har olika syn på saken. Till det anförda, se RÅ 2002 not. 23, RÅ 2006 not. 179, RÅ 2006 not. 180 och RÅ 2007 not. 5.

## 6. Högsta förvaltningsdomstolen – en domstol i två gestalter

Under åren 1909–1959 fanns inte något som tydde på att de mål som var av prejudikatkaraktär uppmärksammades särskilt eller behandlades på visst sätt. I departementen, dit besvären över förvaltningsmyndigheters beslut skulle lämnas in, skedde en sortering av målen allteftersom de skulle föredras hos RegR eller stanna i departementet och föredras hos ministern/regeringen. RegR tycks ha ställt upp vissa krav på handläggningen av de mål som skulle föredras hos domstolen. Antagligen var det influenser från Högsta domstolen som gjorde att man krävde att föredraganden skulle upprätta en föredragningspromemoria och ge förslag till beslut. Något krav på att mål av prejudikatkaraktär skulle underkastas särskild behandling fanns inte. Arbetsmiljön i departementen var nog inte heller sådan att den främjade intresset för att göra djupdykningar i juridiska knäckfrågor. Det är knappast troligt att en föredragande särskilt ofta förstod att det kommande avgörandet skulle få vittomfattande betydelse för framtida rättspraxis.<sup>12</sup>

Om man ska försöka göra en bedömning av i vilken omfattning prejudikatbildning förekom under åren 1909–1959 är den bästa (eller enda) källan Regeringsrättens årsbok (RÅ). Årsboken dominerades under denna tid av notisavdelningen. I denna redovisades departementsvis samtliga under ett år avgjorda mål. Referatavdelningen bestod som regel av 50–60 referat. Det är ingen lätt uppgift att ur dessa läsa ut om det är fråga om ett prejudikat eller inte. RegR har i sina avgöranden uttryckt sig mycket kortfattat och egentligen endast förklarat hur man ställt sig till det överklagade beslutet. En läsare kan lätt få intrycket att domstolen inte velat avslöja hur man övervägt saken och hur diskussionen gått. Referatrubrikerna ger inte heller någon större ledning. Oftast anges enbart den fråga som aktualiserats i målet eller så nämns utgången i målet utan någon närmare förklaring. Man kan nog dra den slutsatsen att prejudikatbildning inte var något som stod högst på dagordningen hos RegR.

---

<sup>12</sup> Märk att till skillnad från NJA har RÅ aldrig haft med föredragandens beslutsförslag i referatet. Huruvida detta har varit av hänsyn till föredragandena själva kan man fundera över.

Finansdepartementet var det departement som under årens lopp haft flest besvärsmål upptagna i notisavdelningen. På femtiotalet var antalet mål under ett år en god bit över 2000. Detta bidrog naturligtvis till att prövningstillstånd i skattemål infördes 1959. Antalet mål, som skulle få nå fram till RegR, borde med andra ord reduceras och detta möjliggjordes genom tillkomsten av två dispensgrunder, varav den ena blev s.k. prejudikatdispens. Huvudsyftet var således att nedbringa antalet skattemål i RegR och inte främst att omvandla domstolen till en prejudikatinstans.<sup>13</sup>

Det är först genom förvaltningsrättsreformen år 1972 som HFD blir en prejudikatinstans av modernt snitt. Detta kunde genomföras därför att kammarrätterna blev flera och placerades som allmänna förvaltningsdomstolar under HFD. Av betydelse var också att kammarrätterna fick samma sakliga kompetens som HFD. HFD:s nya roll tydliggjordes genom att den enda riktigt gångbara dispensgrunden blev prejudikatdispens. I och med dessa ändringar kan vi numera med lätthet förstå vad som är att räkna som prejudikat i HFD:s verksamhet. En annan sak är att det inte alltid är så lätt att förstå innebörden av eller bakgrunden till ett prejudikat.

Vår högsta administrativa domstol har under årens lopp framträtt i två gestalter (först som "avlastare" till regeringen och sedan som fristående prejudikatinstans). Under de första sextio åren var domstolens främsta uppgift att frigöra regeringen från besvärshandlingar men att ärendena även fortsättningsvis skulle beredas i departementen. Domstolen var med andra ord en välbehövlig hjälp för regeringen. En "biprodukt" var naturligtvis att domstolsprövningen också skulle kunna vara till gagn för den rättssökande allmänheten. Genom förvaltningsrättsreformen år 1972 omvandlades domstolen till en ren prejudikatinstans och banden till departementen kom också att skäras av. Under de senaste femtio åren har domstolen haft en organisation och en handläggningsordning, som främjat den prejudikatskapande verksamheten.

---

<sup>13</sup> Den bakomliggande propositionen genomsyras fullständigt av detta syfte, se prop. 1958 nr 32.