



# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
6330-20

meddelad i Stockholm den 25 mars 2022

## KLAGANDE

Malmö kommun  
205 80 Malmö

## MOTPART

Golfrest Syd AB, 556840-3785  
Rönnebäcksvägen 2  
238 41 Oxie

## ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 22 oktober 2020 i mål nr 4292-19

## SAKEN

Återkallelse av serveringstillstånd

---

## HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och visar målet åter till kammarrätten för fortsatt handläggning.

## BAKGRUND

1. Kommunen har tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkohol och kan återkalla ett serveringstillstånd om tillståndshavaren inte uppfyller de krav som gäller för verksamheten. Kommunens uppgifter i detta avseende ska fullgöras av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

2. Av allmänna kommunalrättsliga bestämmelser följer att en nämnd får uppdra åt bl.a. ett utskott att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Beslutanderätten får dock inte delegeras i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.
3. Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott i Malmö kommun beslutade att återkalla serveringstillståndet för Golfrest Syd AB. Som skäl angavs bristande ekonomisk lämplighet.
4. Bolaget överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Malmö som avslag överklagandet. Förvaltningsrätten konstaterade att bristerna såvitt gällde ekonomisk skötsamhet har utgjort tillräckliga skäl för att återkalla serveringstillståndet.
5. Domen överklagades till Kammarrätten i Göteborg som uttalade följande. Ett beslut om återkallelse av serveringstillstånd är en mycket ingripande åtgärd för den enskilde näringsidkaren. Ett sådant beslut kan få stor ekonomisk betydelse och inverkan på näringsidkarens möjlighet att fortsätta driva sin verksamhet. Ett ärende om återkallelse av serveringstillstånd är därför normalt av större vikt och beslutanderätten kan därmed inte delegeras. Eftersom utskottet inte har haft laglig rätt att på nämndens vägnar besluta om återkallelse av serveringstillstånd ska förvaltningsrättens dom och utskottets beslut undanröjas.

#### **YRKANDEN M.M.**

6. *Malmö kommun* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens dom och anför följande.

7. Möjligheten till delegation ska ses ur ett verksamhetsperspektiv. Det aktuella ärendet är inte av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt utan innebär en direkt tillämpning av det aktuella regelverket.
8. I de flesta större kommuner delegeras beslutanderätten i denna typ av ärenden till utskott. En annan ordning skulle innebära att en alltför stor del av nämndens tid skulle få ägnas åt rutinärenden och att effektiviteten i den kommunala förvaltningen därmed inte kan upprätthållas.
9. *Golfrest Syd AB* har inte yttrat sig.

### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

#### **Frågan i målet**

10. Frågan i målet är om ett beslut att återkalla ett serveringstillstånd på grund av bristande ekonomisk lämplighet är ett beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt och att beslutanderätten därför inte får delegeras.

#### **Rättslig reglering m.m.**

11. Enligt 9 kap. 18 § första stycket 3 alkohollagen (2010:1622) ska en kommun återkalla ett serveringstillstånd om tillståndsinnehavaren brutit mot lagen eller vad som i övrigt gäller för tillståndet på ett sådant sätt att varning inte är en tillräckligt ingripande åtgärd, eller har tilldelats en eller flera varningar utan att de förhållanden som har föranlett varningen har rättats till.
12. I 5 § anges att kommunens uppgifter enligt lagen ska fullgöras av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

13. En nämnd får enligt 6 kap. 37 § kommunallagen (2017:725) uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot eller ersättare att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Enligt 38 § 3 får dock beslutanderätten inte delegeras i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

#### **Högsta förvaltningsdomstolens bedömning**

14. Innebörden av reglerna om kommunala nämnders möjligheter att delegera beslutanderätt till bl.a. utskott utvecklas sparsamt i förarbetena. De exempel som anges där beslutanderätten får respektive inte får delegeras motiveras sällan. Det anges dock att det övergripande syftet med delegeringsmöjligheten är att nämnderna ska kunna avlastas från rutinärenden så att mer tid och uppmärksamhet kan ägnas åt frågor som är av större betydelse eller rör principfrågor. Vidare framhålls att bedömningen av i vilken utsträckning beslutanderätt får delegeras ska göras utifrån förhållandena i den aktuella kommunen och efter en avvägning mellan demokratispekter och kravet på effektivitet i den kommunala förvaltningen. Det anges också att vad som är av principiell beskaffenhet i regel inte skiljer sig åt mellan olika kommuner medan vad som är av större vikt kan variera, bl.a. beroende på kommunernas storlek (prop. 1953:210 s. 120, prop. 1975/76:187 s. 260, KU 1976/77:25 s. 76 f., prop. 1986/87:91 s. 48 och 50, prop. 1990/91:117 s. 102 f. samt SOU 1990:24 s. 124).
15. Något som inte närmare utvecklas i motiven är ur vems synvinkel – kommunens eller den enskildes – ett ärende ska vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Inte heller diskuteras vad som avses med rutinärenden, men som exempel nämns ärenden där det är fråga om en direkt tillämpning av riktlinjer som nämnden har fastställt (prop. 1975/76:187 s. 260).

16. Huruvida ett beslut ska betraktas som principiellt måste avgöras utifrån kommunens synvinkel. Det förhållandet att vad som är av större vikt förutsätts kunna skilja sig åt mellan olika kommuner talar också för det. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening avser därför delegationsförbudet normalt sådana ärenden som utifrån kommunens synvinkel, och inte den enskildes, är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt (jfr RÅ 1989 ref. 88 och RÅ 1994 ref. 67).
17. En nämnd bör alltså kunna delegera beslutanderätten i en viss typ av ärenden som från kommunens synvinkel får betraktas som rutinärenden. Huruvida det är fråga om rutinärenden måste avgöras med hänsyn till bl.a. hur ofta en viss typ av ärenden förekommer i kommunen, ärendenas komplexitet och vilken praxis som gäller för tillämpningen av regelverket på det aktuella ärendområdet (RÅ 1994 ref. 67, jfr även RÅ 1991 ref. 60). Att det i författningskommentaren till 6 kap. 38 § kommunallagen (prop. 2016/17:171 s. 378) utan närmare motivering anges att beslut om återkallelse av tillstånd är exempel på ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, föranleder ingen annan bedömning.
18. Inom vissa områden och avseende vissa ärendeslag kan det emellertid finnas anledning att vara mer restriktiv. Högsta förvaltningsdomstolen har, när det gäller tillämpningen av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, slagit fast att ett beslut om att hemlighålla ett barns vistelseort är ett beslut som omfattas av delegationsförbudet (HFD 2016 ref. 74). De avvägningar som ska göras mellan de berörda personernas intressen i sådana ärenden är av sådan komplexitet att ärendena inte kan anses vara av rutinkaraktär. Det rättsfallet kan därför inte anses vägledande för bedömningen av vad som är ett rutinärende i detta fall.
19. Beslutet att återkalla Golfrest Syds serveringstillstånd har inte innefattat några principiella ställningstaganden, t.ex. ståndpunkter som binder kommunen för

framtiden. Det har inte heller gjorts gällande att beslutet utgör ett avsteg från hittills tillämpad praxis. Beslutet har inte någon större betydelse för eller inverkan på kommunala intressen. Det har således varit tillåtet att delegera beslutanderätten i ärendet till Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott i Malmö kommun.

20. Den överklagade domen ska därför upphävas och målet visas åter till kammar-rätten för fortsatt handläggning

---

---

---

---

---

I avgörandet har deltagit justitieråden Helena Jäderblom, Thomas Bull, Ulrik von Essen, Mats Anderson (skiljaktig) och Marie Jönsson (skiljaktig).

Föredragande har varit justitiesekreteraren Lina Hjorth.

**SKILJAKTIGA**

Justitieråden Mats Anderson och Marie Jönsson är skiljaktiga och anser att överklagandet ska avslås samt att domskälen från och med punkt 14 ska ha följande lydelse.

14. Ett beslut att återkalla ett serveringstillstånd på grund av bristande ekonomisk lämplighet utgör myndighetsutövning mot enskild. Som framgått av punkt 13 får en kommunal nämnd inte delegera ett sådant beslut om det är av principiell betydelse eller annars av större vikt.
15. Delegationsförbudet i kommunallagen har i aktuellt avseende samma innehåll som i 1991 års kommunallag. I förarbetena till den lagen, prop. 1990/91:117 s. 102, beskrevs att bestämmelsen om delegation i 1977 års kommunallag inte angav vilka ärendegrupper som kunde delegeras, men att det av förarbetena framgår att delegering borde utnyttjas främst i rutinärenden. I anslutning härtill hänvisades till prop. 1953:210 s. 120, prop. 1975/76:187 s. 260 och KU 1976/77:25 s.77. I prop. 1975/76:187 uttalades det att delegation borde förekomma främst i rutinärenden, t.ex. i ärenden där det är fråga om en direkt tillämpning av riktlinjer som nämnden har fastställt (s. 260).
16. De ändringar som föreslogs i prop. 1990/91:117 och som kom att inflyta i 1991 års kommunallag syftade främst till att möta kraven på att ärenden som rör den "inre verksamheten" skulle kunna delegeras i ökad utsträckning (a. prop. s. 103.). I fråga om myndighetsutövning mot enskilda synes däremot någon utvidgning av det delegeringsbara området inte ha varit avsedd. Det uttalades att det fanns skäl att hålla kvar en restriktiv syn på möjligheten att delegera ärenden som avser rättsförhållandet till enskilda kommunmedlemmar, åtminstone om det rörde sig om ärenden som innefattade myndighetsutövning. Den begränsningen borde därför göras att sådana ärenden som rör

myndighetsutövning mot enskilda inte fick delegeras om de är av principiell betydelse eller annars av större vikt (a. prop. s. 103).

17. I propositionen till nu gällande kommunallag uttalas att som exempel på sådana ärenden som omfattas av delegationsförbudet kan nämnas beslut om återkallelse av beviljade tillstånd, exempelvis färdtjänstillstånd (prop. 2016/17:171, s. 378).
18. Av intresse är här även vad som i det lagstiftningsärendet sägs om delegation till en kommunal nämnds presidium. Möjligheten att delegera till ett sådant presidium hade tidigare inte funnits men infördes i och med tillkomsten av nu gällande kommunallag. Sedan det konstaterats att delegation till en nämnds presidium inte kommer att skilja sig från andra former av delegation ges i propositionen några exempel på sådant som skulle kunna delegeras till ett presidium. Här nämns bl.a. enkla myndighetsbeslut och beslut om tillstånd (a. prop. s. 215).
19. Från rättspraxis kan noteras rättsfallet HFD 2016 ref.74. I det avgörandet gjorde Högsta förvaltningsdomstolen bedömningen att ett beslut om att hemlighålla den unges vistelseort enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga får anses vara ett sådant beslut som träffas av delegationsförbudet i 1991 års kommunallag.
20. Som nämnts i punkt 15 ovan innehåller nu gällande kommunallag inga sakliga förändringar i fråga om delegationsförbudet jämfört med dittills gällande reglering. I prop. 2016/17:171 görs heller inga uttalanden av innebörd att möjligheterna att delegera beslut som innefattar myndighetsutövning skulle utvidgas. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening måste de i och för sig kortfattade uttalandena i sistnämnda proposition om att delegation väl kan ske av beslut om tillstånd, men inte ifråga om återkallelse av tillstånd, därför anses ge uttryck för att lagstiftaren alltså har den restriktiva syn på möjligheten att



delegera en kommunal nämnds beslutanderätt ifråga om myndighetsutövning mot enskilda som beskrivs i prop. 1990/91:117 s. 102 och där gjorda hänvisningar.

21. I enlighet härmed bör därför en skiljelinje dras mellan å den ena sidan beslut att meddela ett tillstånd och å andra sidan ett beslut att återkalla ett tidigare meddelat tillstånd. Även om meddelande av tillstånd inte i alla sammanhang kan betecknas som rutinärenden i strikt bemärkelse torde det i dessa fall normalt handla om en rutinartad tillämpning av på området gällande föreskrifter enligt givna riktlinjer. Ett beslut om att återkalla ett tillstånd, t.ex. ett serveringstillstånd, utgör däremot myndighetsutövning av ett helt annat slag. Omständigheterna i det enskilda fallet måste noggrant utredas. Innan ett beslut kan fattas måste vidare ofta ställning tas i mer eller mindre komplexa bedömningsfrågor. Ett beslut om återkallande av ett tillstånd innebär att den verksamhet som tillståndet avser inte längre får bedrivas av innehavaren. Ett sådant beslut medför alltså regelmässigt långtgående och allvarliga konsekvenser för tillståndshavaren.
22. Högsta förvaltningsdomstolen finner därför att ett beslut om att återkalla ett tidigare meddelat serveringstillstånd på grund av bristande ekonomisk lämplighet omfattas av delegationsförbudet. Arbetsutskottets beslut är fattat i strid med detta delegationsförbud. Överklagandet ska därför avslås.