

## Ændring og tilbagekaldelse af forvaltningsafgørelser

### A. Indledning og afgrænsning

Der kan være situationer, hvor en forvaltningsmyndighed ønsker at omgøre, ophæve eller ændre myndighedens egen gyldige afgørelse til skade for parten. Denne situation er i forvaltningsretten traditionelt behandlet under begrebet tilbagekaldelse. I det følgende bruges begreberne tilbagekaldelse og ændring synonymt, idet der reelt er tale om det samme, nemlig *at en afgørelse ændres til skade for parten*.

Det kræver formentlig ikke megen argumentation at sandsynliggøre, at der skal ganske tungtvejende omstændigheder til, før en forvaltning kan ændre en allerede truffet afgørelse til skade for parten. Normalt må man kunne regne med de afgørelser, man modtager. Omvendt må der også kunne forekomme så ekstraordinære situationer, hvor dette *kan* være tilfældet, fx hvis en person har fået en tilladelse til udøvelse af en aktivitet og det viser sig, at dette vil skade andres sundhed, liv eller sikkerhed. De regler, der skal gennemgås i dette kapitel, handler derfor om, hvordan og hvor meget der skal til, før en forvaltningsmyndighed kan tilbagekalde en afgørelse. Problemstillingen er altså, hvordan man på den ene side skal vægte partens interesser i at kunne regne med en afgørelse (navnlig partens berettigede forventning), og på den anden side de modhensyn der kan opveje disse interesser.

Det skal dog allerede her slås fast, at det helt klare *udgangspunkt* er, at forvaltningsafgørelser er bindende og ikke umiddelbart kan tilbagekaldes og ændres.

Det er afgørende for forståelsen af reglerne om tilbagekaldelse, at man er fuldstændig klar over problemstillingens afgrænsning. Problemstillingen skal derfor afgrænses i det umiddelbart følgende:

Tilbagekaldelse drejer sig om, at en forvaltningsmyndighed ønsker at *ændre, ophæve, tilbagekalde eller omgøre sin egen beslutning*. Man kan populært sige, at forvaltningen har »fortruet«. Initiativet til at rejse spørgsmålet om tilbagekaldelse vil ofte være forvaltningens. Initiativet kan dog også sagtes komme fra en anden myndighed eller borgere. I princippet kan initiativet også komme fra en part selv, men dette er sjældent. Det centrale i tilbagekaldelsen er nemlig, at en allerede truffet og gyldig afgørelse ændres til *skade for parten*. Hvorvidt tilbagekaldelsen er til skade for parten, afgøres efter partens subjektive opfattelse. Hvis parten opfatter ændringen som negativ, er der tale om en tilbagekaldelsessituation. Strengt taget kan man godt tale om tilbagekaldelse, hvor beslutningen er positiv (dvs. at *ændringen er til gunst*) for parten. Sagen er blot den, at de principper, der behandles i dette kapitel, er så væsentligt anderledes, hvis tilbagekaldelsen er til gunst for parten, at problemstillingen næsten forsvinder. Tilbagekaldelser, der er positive set fra partens side, kan stort set altid lade sig gøre (hvis der naturligvis er materiel hjemmel til afgørelsen). Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at hvis der er flere parter i en sag, så vil en ændring af en afgørelse, som er negativ set fra en eller flere parters side, skulle overholde reglerne om tilbagekaldelse i forhold til disse.<sup>1</sup>

Det er vigtigt at bemærke, at selve tilbagekaldelsen er udtryk for en beslutning, hvor en oprindelig afgørelse *ændres*. Tilbagekaldelsesbeslutningen kan i princippet *starte* med en remonstrations- eller tilsynssag (enten ved et særligt tilsynsorgan eller en overordnet myndighed), men tilbagekaldelsessagen vil som nævnt oftest starte på initiativ fra myndigheden selv.

Reglerne om tilbagekaldelse drejer sig om ændring af *gyldige og bindende* forvaltningsafgørelser. Hvis den oprindelige afgørelse derimod er ulovlig og *ugyldig*, kan principperne om tilbagekaldelse ikke anvendes.<sup>2</sup> En ugyldig afgørelse kan annulleres direkte på dette grundlag, fx ved at forvaltningen meddeler parten, at den meddelte afgørelse er ugyldig og derfor *annulleres*.<sup>3</sup> En forvaltningsmyndighed har normalt pligt til at annullere en ugyldig afgø-

1. Nedenfor s. 453 behandles sager, hvor forvaltningen tager stilling til egentlige partstvistelser.
2. I praksis kan det være svært at adskille situationerne, se fx *UfR 2001.1941 Ø*, hvor landsretten anvender tilbagekaldelsesreglerne, men formentlig blot kunne have konstateret, at der var tale om en ugyldig forvaltningsakt pga. manglende hjemmel.
3. Om der eventuelt skal betales erstatning som følge af den ugyldige afgørelse, er et selvstændigt spørgsmål, som skal afgøres ud fra de almindelige regler om offentlige myndigheders erstatningsansvar.