

SOCIALMINISTERIET

Folketingets Boligudvalg

Departementet
Holmens Kanal 22
1060 København K

Dato: 8. april 2005

Tlf. 3392 9300
Fax. 3393 2518
E-mail sm@sm.dk

MKI/ J.nr. 81-287

Under henvisning til Folketingets Boligudvalgs brev af 16. marts 2005 følger hermed – i 5 eksemplarer – socialministerens svar på spørgsmål nr. 4 (L 36).

Spørgsmål nr. 4:

”Idet der henvises til debatten under lovforslagets 1. behandling bedes ministeren redegøre for, hvilke eventuelle muligheder der er/kan skabes for at en afgørelse/resultatet af en afgørelse i en sag mellem en lejer og udlejer kan få virkning også for fremtidige lejere af det pågældende lejemål. Ministeren bedes herunder desuden redegøre for mulighederne for at tillægge klagekompetencen til beboerrepræsentanten - evt. sammen med lejeren - i den pågældende ejendom mhp. at sikre, at afgørelsen kan få virkning for alle potentielle lejere af det pågældende lejemål.”

Svar:

Som lovet under 1. behandlingen vedlæger jeg et notat om det begreb, der i juridisk terminologi betegnes som retskraft. Reglerne om retskraft fastsætter nærmere retningslinier for, hvem der er bundet af bestemte afgørelser, og om hvornår retsvirkningerne af disse afgørelser indtræder.

Det fremgår af sammenfatningen i notatet, at både huslejenævns- og domstolsafgørelser er bindende for parterne - og parterne alene. Det ligger ikke inden for rammerne af gældende ret at lade en tredjemand være bundet heraf. Årsagen hertil er, at det faktum, der foreligger i tredjemands sag kan adskille sig væsentligt fra det, som forelå til pådømmelse i sagen mellem de oprindelige parter, og fordi tredjemanden ikke har haft rådighed over sagen mellem de oprindelige parter.

Disse principper mener jeg ikke det vil være hensigtsmæssigt at ændre ved, fordi de er forudsætningen for, at der kan træffes korrekte afgørelser.

Hvad angår forslaget om at tillægge en beboerrepræsentant kompetence til at føre sager på vegne af nuværende lejere, og lade afgørelserne i disse sager få virkning for kommende lejere, ser jeg nogle grundlæggende betænkeligheder.

Det kan oplyses, at der i dag i lejelovgivningen på en række områder er tillagt beboerrepræsentanterne kompetence til at protestere på lejernes vegne med den virkning, at sagen skal indbringes for nævnet, selv om de enkelte lejeres stillingtagen ikke kendes. Beboerrepræsentanterne har på visse områder fået kompetence til selvstændigt at erklære sig på lejernes vegne. I sager hvor beboerrepræsentanterne er tillagt en sådan kompetence, har de ligeledes mulighed for at anke nævnets afgørelse til boligretten. I disse sager er det beboerrepræsentanterne, der er part i sagen, men der er tale om en processuel særegen situation, hvor parten rejser en sag til fordel for en anden, og afgørelsen får virkning for de lejere, som sagen vedrører.

Jeg kan ikke tilslutte mig idéen om at give afgørelser på lejelovens område virkning for fremtidige lejere. Dette beror i første række på, at de faktiske forhold i en sag vedrørende et bestemt lejemål mellem udlejer og en beboerrepræsentant på vegne af en tidligere lejer meget vel kan afvige væsentligt fra de faktiske forhold i en sag mellem udlejer og en ny lejer. De lejevilkår, der foreligger i to på hinanden følgende lejeaftaler vedrørende den samme bolig, kan meget vel afvige fra hinanden, og det kan derfor føre til afgørelser, der ikke er korrekte, hvis to tvister vedrørende et bestemt forhold i et bestemt lejemål skal have samme udfald.

For at tillægge en afgørelse i en sag mellem to oprindelige parter virkning i en sag mellem de nye parter vil der under alle omstændigheder skulle være mulighed for at få en prøvelse af, om de faktiske forhold i de to sager er de samme, og så mener jeg ikke, at der er vundet meget.

Faktisk ser jeg heller ikke noget stort behov for at tillægge afgørelser på lejerettens område retsvirkninger ud over de nuværende. Inden for lejelovgivningen er der i meget vid udstrækning mulighed for at få behandlet tvister mellem lejer og udlejer af et huslejenævn. Huslejenævnsordningen er indført for at give parterne i lejeforhold mulighed for på en hurtig, nem og billig måde at få afgjort uenighed om vilkår i lejeforholdet.

En lejer, der overtager et lejemål efter en anden lejer, som tidligere har fået afgjort en uenighed med udlejer, vil derfor med henvisning til den tidligere afgørelse, og at faktum i de to sager er ens, kunne få en selvstændig afgø-

relse uden stort besvær. En beboerrepræsentation vil i denne sammenhæng selvfølgelig kunne være behjælpelig.

Eva Kjer Hansen

/Martin Preisler Knudsen

Socialministeriet
Byfornyelse og lejelovgivning
J.nr. 81-287
mki
5. april 2005

Notat om retskraft

1) Indledning

Under første behandlingen af L 36 (skærpelse af reglerne om frakendelse af retten til at administrere udlejningsejendomme) den 10. marts 2005 fremkom S og RV med forskellige bemærkninger til lovforslaget.

Bemærkningerne vedrørte blandt andet det emne, der i juridisk sprogbrug sædvanligvis behandles under begrebet retskraft.

Under socialministerens afsluttende bemærkninger blev det lovet, at ministeren ville sende et notat til brug for Boligudvalgets behandling af L 36, hvori begrebet retskraft og de hertil knyttede retsvirkninger forklares samt baggrunden herfor.

Twister mellem en lejer og en udlejer kan både afgøres af et huslejenævn og af en domstol. Derfor gennemgås neden for under pkt. 3 begrebet retskraft både i forhold til domstolsafgørelser og til forvaltningsretlige afgørelser. Af særlig betydning er i denne sammenhæng den virkning, der er knyttet til den del af retskraftsbegrebet, der betegnes som retskraftens subjektive begrænsning, det vil sige, at en afgørelse kun gælder for vedkommende, der har været part i sagen.

Problemstillingen beskrives under pkt. 2, begrebet retskraft beskrives under pkt. 3, og der foretages en sammenfatning under pkt. 4.

I notatet tages der ikke stilling til, i hvilket omfang det vil være hensigtsmæssigt at udvide den retskraft, der er knyttet til forvaltnings- og domstolsafgørelser.

2) Problemstilling

S og RV fremførte blandt andet det synspunkt, at det er uhensigtsmæssigt, at en afgørelse (fx vedligeholdelsespåbud), som et huslejenævn eller domstol har truffet i en tvist mellem en lejer og en udlejer, falder bort, når lejeren, der er part i den sag, som afgørelsen vedrører, fraflytter lejemålet. Det opfattes som urimeligt, at den lejer, der efterfølgende flytter ind i det lejemål, som

den tidligere tvist opstod i tilknytning til, selv må bede huslejenævnet og domstolene tage stilling til tvister om det samme emne, som tvisten mellem udlejeren og den tidligere lejer vedrørte, og at den ny lejer ikke kan ”overtage” udfaldet af den gamle lejers sag.

3) Retskraft

3.1 Domstolsafgørelser

Domstolene tager både stilling i tvister mellem udlejere og lejere i de tilfælde, hvor en huslejenævns- eller ankenævnsafgørelse ankes, og i de tilfælde hvor huslejenævnene ikke har kompetence til at tage stilling.

3.1.1 Retskraftens retsvirkninger

Under begrebet retskraft behandles i juraen de forskellige retsvirkninger, der er knyttet til en domstolsafgørelse.

Om de forskellige retsvirkninger gælder (Bernhard Gomard, Civilprocessen, 4. udg. 1994, s. 560):

- En dom har formel retskraft, når den ikke længere kan ændres ved anke eller genoptagelse uden særlig tilladelse.
- Når en dom har opnået formel retskraft, udelukker det i almindelighed en ny selvstændig prøvelse af de spørgsmål, som er afgjort ved dommen. Dommens virkning som en bindende afgørelse kaldes materiel retskraft. Dette kan underopdeles i to retsvirkninger:
 - Retskraftens negative funktion medfører, at domstole skal afvise en sag, hvor parterne indbringer en tvist, der er identisk med tvisten i en tidligere sag, som en domstol allerede har afgjort (afvisningsvirkning).
 - Retskraftens positive funktion medfører, at hvis to parter anlægger en retssag, der blandt andet omhandler et spørgsmål, som en domstol tidligere har taget stilling til mellem de samme to parter og som har opnået formel retskraft, skal den tidligere afgørelse lægges uprøvet til grund i den ny sag (præjudicerende virkning).
- Retskraften har i almindelighed kun betydning for dem, der har været parter i sagen (retskraftens subjektive begrænsning) (Gomard s. 560, 565, 595). Det vil sige, at en tidligere dom om samme spørgsmål ikke har retskraft i en sag mellem nye parter – hvad enten begge parter er nye eller kun den ene part. En dom kan for andre parter have betydning som vurdering af et omtvistet faktum (bevisvirkning) eller som præjudikat, men har i almindelighed ikke retskraft.

3.1.2 Retskraftens begrundelse

Princippet om retskraft er først om fremmest begrundet i, at gentagne processer om det samme spørgsmål mellem de samme parter ville være en urimelig belastning såvel af modparten som af retsvæsnen.

3.1.2.1 Afvisnings- og præjudicerende virkning

Lovgivningen ville blive mindre effektiv og ikke nå det tilsigtede mål, hvis en tabende part blot kunne anlægge en ny sag om det samme emne. Hvis en tabende part ville kunne blive ved med at føre retssager om det samme allerede afgjorte spørgsmål ville det være en urimelig belastning af såvel retssystemet som af modparten. Formålet med at gå til retten (bortset fra inkasso) er at få en tvist endeligt afgjort. Parterne må efter ankefristen udløb som udgangspunkt kunne stole på, at dommen er endelig og indrette sig i tillid hertil.

3.1.2.2 Retskraftens subjektive begrænsning

Om retskraftens subjektive begrænsning anføres det i litteraturen (Gomard s. 565), at ”domme i almindelighed kun har bindende virkning for parterne. Dommens retskraft afskærer kun parterne men ikke en tredjemand, som ikke har været part i sagen, fra at anfægte dommens rigtighed under senere retssager. Begrundelsen herfor er åbenbar: tredjemands krav og synspunkter har ikke været gjort gældende under sagen, og dommen har ikke taget stilling til dem.”

Det anføres endvidere i litteraturen (Halfdan Kragh Jespersen og Peter Vesterdorf, Tidsskrift for Bolig- og Byggeret (T:BB) 1998.72, at ...”når afgørelser alene har retskraft mellem de parter, der var impliceret i den tidligere sag, medfører dette bl.a., at lejesager mellem udlejeren og en anden lejer af et tilsvarende lejemål i samme ejendom, ikke er omfattet af retskraften. Det samme gælder i forhold til en ny lejer af samme lejlighed, idet retsforholdet mellem udlejeren og lejeren ikke er ”fikseret” til lejligheden, men til kontraktsforholdet mellem udlejeren og den enkelte lejer; det er således ikke lejlighedens retsforhold, der afgøres i en sag mellem udlejeren og en lejer.”

Det anføres endvidere, at ” i det praktiske liv misforstås dette sidstnævnte forhold ofte – formentlig delvis som en ”tradition” fra tiden før 1975, hvor parternes aftalefrihed var stærkt begrænset, bl.a. således at der ved genudlejning ikke kunne aftales en leje eller øvrige vilkår, der var mere byrdefulde end for det tidligere lejemål vedrørende de samme lokaliteter, herunder den samme lejlighed.”

Den omstændighed, at det ikke er hensigtsmæssigt og retssikkerhedsmæssigt forsvarligt at lade en domstolsafgørelse få virkning for andre end de personer, der har været parter i den sag, der har foreligget til afgørelse, begrundes således særligt ud fra to forhold:

- En ny lejer, der ikke har været part i en konkret domstolsafgørelse mellem udlejer og en tidligere lejer af samme lejemål, har ikke haft mulighed for at øve indflydelse på sagens udfald ved fx at formulere sagens påstande og anbringender, føre beviser eller anke afgørelsen.
- Det retsforhold, der foreligger mellem en lejer og en udlejer, behøver ikke være det samme, som det der var grundlag for afgørelsen i sagen mellem udlejer og den tidligere lejer, der var part i sagen. I retsforholdet mellem den ny lejer og udlejer kan aftalevilkårene for lejerforholdet afvige fra de aftalte vilkår i retsforholdet mellem udlejer og den tidligere udlejer, fx kan der være aftalt en anden fordeling af vedligeholdelsesforpligtigheden.

3.2 Forvaltningsafgørelser

Huslejenævne og ankenævnet i København (herefter blot benævnt nævne) kan afgøre tvister mellem udlejere og lejere i de tilfælde, hvor de i lejelovgivningen er tillagt kompetence hertil. Nævne er en del af den offentlige forvaltning. Nævnsafgørelser har således status af forvaltningsretlige afgørelser, se nærmere herom nedenfor under pkt. 3.2.1. Heraf følger, at nævne i afgørelsessager skal overholde almindelige forvaltningsretlige regler – samt selvfølgelig de særlige regler, der følger af lejelovgivningen.

3.2.1 Retskraftens retsvirkninger

Det begrebsapparat, der er udviklet i tilknytning til retskraftslæren, er blevet til med henblik på at beskrive domstolsafgørelses bindende virkning. Dette medfører, at retskraftslæren ikke uden tilføjelser kan anvendes til at beskrive den mere eller mindre bindende virkning, der er knyttet til forvaltningsafgørelser generelt (se tilsvarende Jørgen Mathiassen, Forvaltningsret, almindelige emner, 1979, s. 283). Det er så vidt det ses mest almindeligt, at forvaltningsafgørelses bindende virkning i den forvaltningsretlige litteratur beskrives uden anvendelse af de begreber, der knytter sig til retskraftslæren.

Nedenfor forsøges begreberne fra retskraftslæren knyttet til virkninger, som nævnsafgørelser har. I denne sammenhæng skal der ikke tages stilling til, hvornår forvaltningsafgørelser generelt opnår retskraft.

I retskraftslæren forudsættes formel retskraft for at opnå materiel retskraft. Det vil sige, at en afgørelse ikke får bindende virkning før afgørelsen ikke længere kan påklages uden særlig tilladelse.

I tilknytning til huslejenævnsafgørelser findes der klare regler for anke i boligreguleringsloven. En huslejenævnsafgørelse kan indbringes for boligretten (i København for ankenævnet) senest 4 uger efter parterne er underrettet om nævnets afgørelse. Tilsvarende gælder for ankenævnsafgørelser. Endvidere kan anke ske med særlig tilladelse af ankenævnet eller byretten, når ansøgning herom indgives inden et år efter huslejenævnets eller ankenævnets afgørelse. I forhold til ankereglerne bør det derfor ikke volde besvær at konstatere, hvornår der foreligger formel retskraft.

Forvaltningsafgørelser adskiller sig dog fra domstolsafgørelser ved, at der i visse tilfælde gælder en videre adgang for den myndighed, der har truffet en afgørelse, til at genoptage en sag og tilbagekalde en afgørelse, når den pågældende afgørelse ikke er korrekt.

Forvaltningsretlige afgørelser forekommer i mange forskellige sammenhænge og på forskelligt grundlag. Muligheden for at tilbagekalde en forvaltningsafgørelse afhænger i høj grad af afgørelsens retlige grundlag og sammenhængen, den forekommer i. Problemstillingen vedrørende tilbagekaldelse skal - som nævnt - i denne sammenhæng ikke behandles generelt i forhold til forvaltningsretlige afgørelser, men alene i forhold til forvaltningsafgørelser, hvor der tages stilling i en tvist mellem forskellige parter – sådan som det sker ved huslejenævnene.

I den forvaltningsretlige litteratur synes den overvejende opfattelse at være, at forvaltningsafgørelser i partstvister ligner domstolsafgørelser så meget, at myndigheden som udgangspunkt er meget begrænset i sine muligheder for at tilbagekalde sin afgørelse (Bent Christensen, *Forvaltningsret, prøvelse*, 1994, s. 217, Jørgen Mathiassen s. 368, Poul Andersen, *Dansk forvaltningsret*, 5. udg. 1965, s. 488).

For så vidt angår huslejenævnsafgørelser må det antages, at betingelserne for at konstatere formel retskraft i vid udstrækning minder om betingelserne for at kunne konstatere retskraft for domstolsafgørelser, fordi der er klare anke-regler og meget begrænset adgang til genoptagelse og tilbagekaldelse for nævnene.

Det må på den baggrund ligeledes antages, at den bindende virkning, der er knyttet til huslejenævnsafgørelser, minder om den negative (afvisningsvirkning) og positive (præjudicerende virkning) funktion, der er knyttet til domstolsafgørelsers materielle retskraft. Tilsvarende antages i litteraturen: ”Den omstændighed, at et huslejenævn (ankenævn) i et vist - stærk begrænset – omfang, jf. nfr., kan genoptage en allerede afgjort sag, er ikke ensbetydende med, at huslejenævnet ikke som udgangspunkt er bundet af de almindelige regler om retsafgørelsers retskraft” (Halfdan Kragh Jespersen og Peter Vesterdorf, *T:BB* 1998.71). Det anføres endvidere: ”Da huslejenævnet for visse typer af lejesager er en underinstans som et ”fast” led i det almindelige

domstolssystem, taler meget for, at adgangen til fornyet prøvelse hverken er mere vid eller mindre snæver, end tilfældet er for domstolsafgørelser.

Der er ikke i denne sammenhæng taget eksplicit stilling til, om den del af den materielle retskraft, der beskrives som den subjektive begrænsning, tilsvarende kan anvendes i forhold til huslejenævnsafgørelser, således at huslejenævnsafgørelser kun kan få retsvirkninger i forhold til sagens parter. Dette må dog antages at være tilfældet, og resultatet følger da også af de almindelige forvaltningsretlige regler, idet det alene er en sags parter, der har haft mulighed for at varetage deres rettigheder under nævnenes sagsbehandling.

Det kan i denne sammenhæng uddybende oplyses, at en huslejenævnsafgørelse er en forvaltningsafgørelse. Forvaltningsafgørelser kendetegnes ved at være en forvaltningsmyndigheds ensidige fastsættelse af, hvad der er eller skal være ret i en bestemt situation, og dette skal være sket på offentligretligt grundlag (Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret, 1994, s. 40). Det fremgår endvidere: "Forvaltningsakten er for så vidt forvaltningsprocessens parallel til retsplejens dom, også i den forstand, at forvaltningsakten normalt vil fremtræde som den pågældende myndigheds afslutning på sagens behandling." Heraf følger, at en forvaltningsafgørelse som udgangspunkt kun er bindende for dem, der er adressat for afgørelsen. Vedkommende, der er bundet af en forvaltningsafgørelse, vil typisk have en væsentlig og individuel interesse af økonomisk eller personlig karakter i sagens afgørelse (Hans Gammeltoft-Hansen s. 45). Personer med en sådan interesse betegnes som parter i forhold til afgørelser og er i forvaltningsloven tillagt en række rettigheder i tilknytning til myndighedens sagsbehandling (repræsentation og bistand, partsaktindsigt, partshøring, begrundelse og klagevejledning). Disse rettigheder er indført af hensyn til parternes retssikkerhed.

Som begrundelse for parternes rettigheder under sagsbehandlingen kan yderligere anføres, at det gælder for forvaltningsmyndigheder, at forvaltningen i h.t. undersøgelsesprincippet har ansvaret for, at den nødvendige forberedelse af sagen finder sted. Modsat gælder for domstolsprocessen, hvor parterne i en retssag i h.t. forhandlingsprincippet har ansvaret for den nødvendige forberedelse af sagen. Hvilke oplysninger, der skal indhentes forud for en forvaltningsafgørelse, og hvilke undersøgelser, der skal foretages, er ikke ensidigt bestemt af det offentlige interesser, men myndighederne skal principielt i samme omfang sikre, at partens eller parternes interesser varetages. Selv med dette udgangspunkt kan det imidlertid for at skabe de bedst mulige retssikkerhedsgarantier være rimeligt at opstille særlige regler, der har til formål at sikre partens retsstilling under forvaltningsprocessens forberedelse (Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, Forvaltningsret, sagsbehandling, 4. udg., 1995, s. 153).

3.2.2 Retskraftens begrundelse

De hensyn, der under pkt. 3.1.2 er anført til støtte for domstolsafgørelserets kraft, kan tilsvarende anføres til støtte for den retskraft, der jf. ovenfor tillægges huslejenævnsafgørelser. Det gælder både for det, der fremhæves til støtte for afvisningsvirkningen, den præjudicerende virkning og retskraftens subjektive begrænsning. Af såvel hensynet til huslejenævnsystemet som til parterne skal der ikke kunne føres gentagne sager om det samme forhold. Endvidere har en afgørelse kun virkning for parterne, fordi det alene er disse, der har haft mulighed for at øve indflydelse på sagen, og fordi de faktiske forhold i forskellige sager meget vel kan adskille sig fra hinanden og derfor begrunde forskellige resultater.

3.3 Særlige procesregler i sager vedrørende lejelovgivningen

Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at der på lejelovens område findes procesregler, der bevirker, at der i relation til retskraftlæren opstår mindre forskydninger i forhold til de almindelige udgangspunkter.

I lejelovgivningen er beboerrepræsentanterne på flere områder tillagt kompetence til på lejernes vegne at indbringe tvister for huslejenævnet og anke afgørelserne til boligretten. I disse sager er det beboerrepræsentanterne, der er part i sagen. Der er tale om en processuel særegen situation, hvor parten rejser en sag til fordel for en anden, og afgørelsen får virkning for de lejere, som sagen vedrører – dog uden at lejerne formelt har været parter i sagen. Beboerrepræsentationen er i lovgivningen blevet gjort til en art procesfuldmægtig for lejerne.

4) Sammenfatning

Som det ses af gennemgangen under pkt. 3 er både huslejenævns- og domstolsafgørelser bindende for parterne - og parterne alene, se dog pkt.3.3. Uden en særlig hjemmel kan en tredjemand ikke være bundet af en afgørelse vedrørende andre parter. Årsagen hertil er, at det faktum, der foreligger i tredjemands sag kan adskille sig væsentligt fra det, som forelå til pådømmelse i sagen mellem de oprindelige parter, og fordi tredjemanden ikke har haft rådighed over sagen mellem de oprindelige parter.