



Ophævelse af boligoverenskomst i almennyttig andelsboligforening

FOB nr. 82.39

Boligministeriet havde givet udtryk for, at bestemmelsen i § 17 i ministeriets bekendtgørelse om almennyttig boligvirksomhed, hvorefter en almennyttig andelsboligforening i tilfælde af misligholdelse af medlemsforpligtelsen ikke alene kunne udelukke medlemmet af foreningen, men også ophæve boligoverenskomsten, havde fornøden lovhjemmel. Denne opfattelse kunne ikke give mig grundlag for bemærkninger.

Under hensyn til, at bekendtgørelsens § 17 synes at hjemle hæveadgang i videre omfang end lejelovens § 93, henstillede jeg til boligministeriet at tage op til overvejelse, om der eventuelt i forbindelse med anden ændring af bekendtgørelsen om almennyttig boligvirksomhed måtte være anledning til at præcisere rækkevidden af bestemmelsen for så vidt angår misligholdelse af medlemsforpligtelser.

(J. nr. 1982-65-15).

A klagede på vegne af Aarhus Retshjælp over, at boligstyrelsen og boligministeriet havde givet udtryk for, at bestemmelsen i § 17 i boligministeriets bekendtgørelse nr. 157 af 24. april 1975 om almennyttig boligvirksomhed har fornøden lovhjemmel.

Ved bedømmelsen af sagen fik følgende bestemmelser betydning:

Ifølge lov nr. 237 af 8. juni 1979 om leje, § 93, kan udlejeren hæve en lejeaftale i en række nærmere angivne tilfælde, hvor lejerens anses at have misligholdt sine forpligtelser. Ifølge bestemmelsen vil ophævelse af lejeaftalen bl.a. kunne ske, hvis leje ikke indbetales rettidigt, lejerens trods udlejerens påmindelse tilsidesætter sine pligter til at iagttage god skik og orden i ejendommen, eller hans forhold trods udlejerens påmindelse er til ulempe for ejendommen eller dens beboere, eller hvis lejerens i øvrigt misligholder sine forpligtelser på en sådan måde, at hans fjernelse er påkrævet.

Ifølge § 96 kan det ikke med retsvirkning aftales, at udlejeren skal kunne hæve aftalen af andre grunde end de, der er nævnt i § 93, eller at disse skal have videregående følger for lejerens end fastsat i den nævnte bestemmelse.

Lejeloven gælder ifølge § 1 for leje af hus eller husrum.

Ifølge § 2 gælder loven ikke i det omfang, lejeforholdet er omfattet af særlige regler i anden lovgivning.

Ved lov om boligbyggeri (lovbekendtgørelse nr. 354 af 30. juli 1980) er der fastsat nærmere regler om almennyttig boligvirksomhed.

Almennyttige boligselskaber kan organiseres som enten andelsboligforeninger, garantiselskaber eller selvejende boligselskaber.

Almennyttige boligselskaber godkendes af boligministeren, der ligeledes skal godkende selskabets vedtægter, jfr. lovens § 4.

Ifølge lovens § 4, stk. 1, kan boligministeren »fastsætte retningslinier for vedtægternes form og indhold«.

Ifølge bestemmelsens stk. 2 kan boligministeren fastsætte »almindeligt gældende regler til afløsning eller supplerung af bestemmelserne i de almennyttige boligselskabers vedtægter«.

Ifølge lovens § 12 fastsætter boligministeren nærmere regler om, hvem ledige lejligheder i almennyttige boligselskaber stilles til rådighed for, herunder om fortrinsret for husstande med børn og andre særlige befolkningsgrupper.

Forholdet mellem selskabet og de enkelte lejere er kun i begrænset udstrækning reguleret ved loven. Loven indeholder således ikke bestemmelser vedrørende ophævelse af indgåede lejeaftaler eller boligoverenskomster svarende til lejelovens § 93.

Der er ikke i lov om boligbyggeri udtrykkeligt taget stilling til, hvorvidt og i hvilket omfang forholdet mellem almennyttige boligselskaber og boligtagerne derefter skal anses for reguleret ved lov om leje.

I henhold til den ovenfor omtalte § 4, stk. 1, i lov om boligbyggeri, har boligministeriet i juni 1975 bl.a. udarbejdet »normalvedtægter for en andelsboligforening«. Ifølge § 7 i normalvedtægten kan et medlem, der misligholder sine medlemsforpligtelser i væsentlig grad, udelukkes fra at være medlem af foreningen med sådant varsel, som bestyrelsen bestemmer.

I henhold til lovens kap. II har boligministeriet udstedt bekendtgørelse nr. 157 af 24. april 1975 om almennyttig boligvirksomhed.

Bekendtgørelsens § 17, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Misligholder en boligtager i væsentlig grad sine forpligtelser iflg. boligoverenskomsten eller lejeaftalen, eller udelukkes et medlem af en andelsboligforening på grund af misligholdelse af sine medlemsforpligtelser, kan boligselskabet hæve aftalen og forlange lejligheden fraflyttet til et nærmere fastsat tidspunkt.«

Det fremgår af de foreliggende oplysninger, at Århus kommunes social- og sundhedsforvaltning, socialafdelingen, forespurgte boligstyrelsen, om en boligforening med hjemmel i vedtægternes § 7 og under henvisning til boligministeriets bekendtgørelse om almennyttig boligvirksomhed, § 17, kan ekskludere en lejer i foreningen med den virkning, at lejeren må flytte, under henvisning til at lejeren ikke har betalt en istandsættelsesregning for et tidligere lejemål i den samme boligforening.

Forvaltningen bemærkede, at lejelovens opsigelsesregler også måtte gælde for boligforeninger, og at det derfor var betænkeligt, at en vedtægt, der er godkendt administrativt af boligministeriet, skulle kunne tilsidesætte en lejelovsbestemmelse. Det fremgik, at baggrunden for henvendelsen var en konkret sag, hvor lejeren var opsagt til fraflytning.

Boligstyrelsen svarede, at en udlejer efter styrelsens opfattelse kun kan hæve en lejeaftale *i henhold til lov om leje*, såfremt den påberåbte misligholdelse har tilknytning til den gældende lejeaftale. I henhold til lejelovens § 2 gælder lejeloven imidlertid ikke i det omfang, lejeforholdet er omfattet af særlige regler i anden lovgivning. Efter styrelsens mening omfattede udtrykket »anden lovgivning« ikke alene egentlige lovbestemmelser, men også bestemmelser såsom bekendtgørelser og vedtægter, der er udfærdiget med hjemmel i lovbestemmelser. Styrelsen påpegede, at § 17, stk. 1, i boligministeriets bekendtgørelse om almennyttig boligvirksomhed er udfærdiget med hjemmel i § 12 i lov om boligbyggeri, og til, at boligministeriets normalvedtægter har hjemmel i § 1, stk. 2, i bekendtgørelsen om almennyttig boligvirksomhed, som igen er hjemlet i lov om boligbyggeri, § 4.

Herefter fandt boligstyrelsen, at en almennyttig andelsboligforening med hjemmel i de forannævnte bestemmelser har en formel mulighed for at bringe et medlems benyttelsesret til en bolig til ophør i det tilfælde, der var beskrevet af socialforvaltningen. Efter boligstyrelsens opfattelse bør en almennyttig andelsboligforening dog normalt ikke benytte sine beføjelser på en måde, der giver bolighavende medlemmer en ringere retsbeskyttelse end lejere i privatejede udlejningsejendomme eller i almennyttige selvejende boligselskaber og garantiselskaber. Styrelsen bemærkede videre, at de almennyttige andelsboligforeninger i samme omfang som andre almennyttige boligselskaber har en naturlig forpligtelse til i udlejnings- og administrationspraksis at tage vidtgående hensyn af social karakter.

Styrelsen tilføjede, at den endelige afgørelse af spørgsmålet henhører under domstolene.

Aarhus Retshjælp rettede derpå henvendelse til boligstyrelsen om spørgsmålet. Retshjælpen anførte, at de bestemmelser, der var relevante for udelukkelser af den pågældende boligtager og ophævelsen af boligoverenskomsten (§ 17 i bekendtgørelse om almennyttig boligvirksomhed og § 7 i boligforeningens vedtægter), savnede fornøden hjemmel i loven. § 12 i lov om boligbyggeri synes således ikke at give hjemmel for fastsættelse af ophævelsesbestemmelser, der på afgørende måde svækker lejerens retsstilling i forhold til lejelovens almindelige regler. Retshjælpen anmodede derfor styrelsen om på ny at overveje forholdet mellem lejeloven og de omhandlede bestemmelser.

Boligstyrelsen fastholdt i sit svar til retshjælpen den opfattelse, der var tilkendegivet i skrivelsen til Århus kommunes social- og sundhedsforvaltning. Udover det, der var anført i denne skrivelse, henlede boligstyrelsen retshjælpen opmærksomhed på, at selv om boligstyrelsen havde lagt anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen i lejelovens § 2 til grund, var det en udbredt opfattelse - som boligstyrelsen for så vidt for sit vedkommende ikke uden videre ville afvise - at anvendelsen af denne bestemmelse i og for sig var overflødig, når der var tale om almennyttige andelsboligforeninger, idet forholdet mellem en sådan forening og dens bolighavende medlemmer ikke er et lejeforhold, der er omfattet af § 1 i lov om leje, idet et bolighavende medlem er et medlem,

der i kraft af sit medlemskab har en benyttelsesret til en bolig i foreningens ejendomme, jfr. normalvedtægternes § 5, stk. 4. Styrelsen tilføjede, at der i konsekvens heraf ikke indgås lejekontrakt, men afsluttes en boligoverenskomst, ligesom der ikke betales leje, men erlægges en boligafgift. Hvis dette synspunkt lægges til grund, er lejelovgivningen som helhed uanvendelig på forholdet imellem foreningen og dens enkelte medlemmer.

Styrelsen henviste på ny til, at afgørelsen henhører under domstolene.

Retshjælpen rettede derpå henvendelse til mig om sagen, og jeg oversendte skrivelserne til boligministeriet til besvarelse.

Ministeriet bemærkede i sin skrivelse til retshjælpen, at udtrykket »anden lovgivning«, der er omtalt i § 2 i lov om leje, omfatter den lovgivning, herunder bekendtgørelser og normalvedtægter m.v., der regulerer forholdet mellem en andelsforening og et bolighavende medlem, »hvorfor lejeloven ikke kan bringes i anvendelse over for dette forhold«.

Med hensyn til spørgsmålet, om § 17 i boligministeriets bekendtgørelse nr. 157 af 24. april 1975 har fornøden hjemmel, henviste ministeriet indledningsvis til boligbyggerilovens § 4, stk. 1, hvoraf det fremgår, at ministeren kan fastsætte retningslinier for vedtægternes form og indhold. I medfør af denne bestemmelse er bl.a. udfærdiget bekendtgørelsens § 1, stk. 2 (om udarbejdelse af normalvedtægter for selskaber), og normalvedtægterne for almennyttige andelsboligforeninger. Herefter kan en andelshaver, der i væsentlig grad misligholder medlemsforpligtelserne, udelukkes af foreningen - i hvert fald i de tilfælde, hvor normalvedtægterne gælder for foreningen.

Ministeriet henviste videre til, at boligministeren i henhold til boligbyggerilovens § 4, stk. 2, kan fastsætte almindeligt gældende regler til afløsning eller supplerende af bestemmelserne i vedtægterne. I tilfælde, hvor en almennyttig andelsboligforenings vedtægter er i strid med normalvedtægternes § 5, fastsættes det - som supplement til eller ændring af vedtægten - i bekendtgørelsens § 17, at væsentlig misligholdelse af medlemsforpligtelser under alle omstændigheder er grundlag for udelukkelse af foreningen. § 17 måtte efter ministeriets opfattelse anses at have hjemmel i boligbyggeriloven.

Jeg udtalte herefter i en skrivelse til A følgende:

»Retshjælpen har i sagen rejst tvivl om, hvorvidt bestemmelsen i bekendtgørelse nr. 157 af 24. april 1975 § 17 har fornøden hjemmel.

Ministeriet har som hjemmel for bestemmelsen henvist til lov om boligbyggeri § 4, der i stk. 1 bemyndiger boligministeren til at fastsætte retningslinier for indholdet af boligselskabernes vedtægter, og dermed også om forholdet mellem andelsboligforeninger og deres medlemmer. Bestemmelsen i § 4, stk. 2, bemyndiger endvidere boligministeren til at supplere og ændre foreliggende vedtægter. Bemyndigelsen i stk. 1 har boligministeren udnyttet til i normalvedtægternes § 7 at fastsætte, at et

medlem kan udelukkes af foreningen i tilfælde af væsentlig misligholdelse af medlemsforpligtelserne. Bemyndigelsen i stk. 2 er af boligministeren udnyttet til - som supplement til eller ændring af de bestående vedtægter - i bekendtgørelsens § 17 at åbne mulighed for, at foreningen i tilfælde af væsentlig misligholdelse af medlemsforpligtelserne ikke alene kan beslutte at udelukke medlemmet af foreningen, men også at ophæve boligoverenskomsten.

Som udgangspunkt er det efter min mening ubetænkeligt at antage, at de pågældende bestemmelser i lov om boligbyggeri indeholder fornøden hjemmel for boligministeriet til at fastsætte bestemmelser, som den i bekendtgørelsens § 17 omhandlede.

Det spørgsmål, der kan give anledning til tvivl, er, om § 4 i lov om boligbyggeri også indeholder fornøden hjemmel til at fastsætte administrative forskrifter, der indebærer en væsentlig ringere retsbeskyttelse af medlemmet end den, der efter lejelovens § 93 gælder som en præceptiv begrænsning i en udlejers adgang til at ophæve lejemål.

Afgørende for, om bestemmelsen i bekendtgørelsens § 17 på denne måde kan komme i konflikt med lejelovens § 93, er, om forholdet mellem en almennyttig andelsboligforening og dens medlemmer er omfattet af lejelovens § 93.

På baggrund af retspraksis og udtalelser i den juridiske litteratur må det formentlig antages, at bl.a. den ufravigelige bestemmelse i lejelovens § 93 finder (analog) anvendelse på forholdet mellem *private* andelsboligforeninger og deres medlemmer.

For så vidt angår spørgsmålet, om lejelovens regler kan finde anvendelse på forholdet mellem *almennyttige* andelsboligforeninger og deres medlemmer, har jeg forstået ministeriets skrivelse af 1. marts 1982 til retshjælpen således, at det er ministeriets opfattelse, at bestemmelserne i lejeloven i en vis udstrækning må anses at omfatte sådanne retsforhold. Efter ministeriets opfattelse gælder lejeloven imidlertid kun, for så vidt forholdet ikke er omfattet af særlige regler i anden lovgivning, jfr. lejelovens § 2. Sådanne bestemmelser er efter ministeriets opfattelse gyldigt fastsat med hjemmel i lov om boligbyggeri § 4 i bekendtgørelse nr. 157 af 24. april 1975 § 17, sammenholdt med normalvedtægten § 7.

Denne opfattelse kan for så vidt ikke give mig grundlag for bemærkninger.

Angående spørgsmålet om rækkevidden af bekendtgørelsens § 17, stk. 1, finder jeg dog anledning til at bemærke følgende:

Bestemmelsen giver boligselskabet adgang til at hæve boligoverenskomsten (lejeaftalen) ikke blot i tilfælde af væsentlig misligholdelse af selve overenskomsten, men også i tilfælde, hvor et medlem udelukkes af foreningen på grund af misligholdelse af medlemsforpligtelser.

Medens hævebeføjelsen i den førstnævnte gruppe af misligholdelsestilfælde næppe i realiteten er mere vidtgående end den, der ville gælde efter lejelovens § 93, synes bekendtgørelsen i den sidstnævnte gruppe af misligholdelsestilfælde at hjemle hæveadgang, hvor en sådan ikke ville bestå ifølge lejelovens § 93.

Jeg har i den forbindelse bemærket mig, at boligstyrelsen i skrivelsen til Århus kommunes social- og sundhedsforvaltning har udtalt, at en almennyttig andelsboligforening normalt ikke bør benytte sine beføjelser på en måde, der giver de bolighavende medlemmer en ringere retsbeskyttelse end lejere i privatejede udlejningsejendomme eller i almennyttige selvejende boligselskaber og garantiselskaber. Styrelsen har herved særlig bemærket, at de almennyttige andelsboligforeninger i samme omfang som andre almennyttige boligselskaber har en naturlig forpligtelse til i udlejnings- og administrationspraksis at tage vidtgående hensyn af social karakter.

Jeg har på denne baggrund fundet at burde henstille til boligministeriet at tage op til overvejelse, om der -eventuelt i forbindelse med anden ændring af bekendtgørelsen om almennyttig boligvirksomhed - måtte være anledning til at præcisere rækkevidden af bekendtgørelsens § 17 for så vidt angår misligholdelse af medlemsforpligtelser.

Det bemærkes, at den endelige afgørelse af hjemmelsspørgsmålet hører under domstolene.«

Supplerende oplysninger om sagen

Boligministeriet har udfærdiget en ny bekendtgørelse (nr. 220) af 24. maj 1985 om almennyttig boligvirksomhed, og boligstyrelsen har derefter i cirkulære af 14. marts 1986, § 22, anført følgende:

»Udover den i lov om leje nævnte ret for en udlejer til at hæve en lejeaftale kan et boligselskab, der er organiseret som en almennyttig andelsboligforening, ophæve en boligoverenskomst med et medlem, der udelukkes af foreningen på grund af væsentlig misligholdelse af økonomiske medlemsforpligtelser over for foreningen eller dens afdelinger. Lejligheden kan i så fald forlanges fraflyttet til et nærmere fastsat tidspunkt.«