



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Deres ref.

Vår ref.
200807340 EP ASL/mk

Dato
05.02.2009

Høringsbrev med forslag til endringer i kommuneloven – krav til kjønnsmessig balansert sammensetning av styret i kommunalt kontrollerte aksjeselskaper

Vi viser til Kommunal- og regionaldepartementets høringsbrev 5. november 2008.

Høringsbrevet fremstår som grundig gjennomarbeidet og gir et godt utgangspunkt for de aktuelle vurderingene i saken. Justisdepartementet er positiv til tiltak som fremmer kompetanse og mangfold i styrene i norske selskaper. Enkelte sider ved forslagene i høringsbrevet bør det arbeides nærmere med.

1. Spørsmålet om hvilke aksjeselskaper som bør omfattes av kommunelovens regler om kjønnsbalanse i styret

Kommunelovens krav til kjønnsbalanse i folkevalgte organer antas i dag å gjelde analogisk for kommunale aksjeselskaper som i det alt vesentlige driver mer tradisjonell forvaltningsvirksomhet, jf. om dette i punkt 2 i høringsbrevet. Justisdepartementet er enig i at det bør gis regler i kommuneloven som direkte regulerer kjønnsbalansen i slike kommunale aksjeselskaper, med krav til styret etter mønster av likestillingslovens og allmennaksjelovens regler. I denne forbindelse er det et særlig viktig moment at utskilling av offentlig virksomhet i et aksjeselskap ikke uten videre skal medføre at selskapet som helhet faller utenfor kommunelovens regler om kjønnsbalanse, som en utilsiktet virkning av valget av organisasjonsmodell. Se også om dette i Lovavdelingens uttalelse i brev 3. september 1998 til Kommunal- og regionaldepartementet, som er gjengitt på side 19 flg. i Ot.prp. nr. 97 (2002-2003), og som det også vises til i høringsbrevet.

Når det gjelder kommunalt eide aksjeselskaper som i det alt vesentlige driver næringsvirksomhet i et marked i konkurranse med private, viser Kommunal- og regionaldepartementet på side 39 i høringsbrevet til at det ikke vil være i tråd med tidligere vurderinger å oppstille særlige regler om kjønnsbalanse i styret til kommunalt eide aksjeselskaper, men uttaler videre at "hensynet til kjønnsbalanse er så viktig, at det likevel kan tilsi at det gis særlige regler for styrene i kommunalt eide aksjeselskaper". Disse tidligere vurderingene har gått ut på at kommunale aksjeselskaper som i det alt vesentlige driver næringsvirksomhet i et marked i konkurranse med private, ikke skal underlegges andre selskapsrettslige rammevilkår enn privat eide aksjeselskaper. Vi viser her til følgende uttalelser i NOU 1995: 17 punkt 6.5.4 på side 101:

"Når kommuner eller fylkeskommuner driver virksomhet med et sterkt element av næringsvirksomhet, kan det være en målsetting at virksomheten organiseres på en måte som mest mulig gir den de samme organisasjonsmessige rammevilkår som private virksomheter. Dette gjelder særlig hvor virksomheten driver i et marked i konkurranse med private, og virksomheten blir stilt overfor de samme lønnsomhetskrav som private konkurrenter. I slike tilfeller vil ofte aksjeselskapsformen fremstå som hensiktsmessig fordi aksjeselskapet økonomisk såvel som rettslig har en selvstendig stilling i forhold til eierne, og forholdet til eierkommunene er basert på de rettigheter og plikter som aksjeeierne har etter aksjeloven."

I utgangspunktet er det Justisdepartementets prinsipielle syn at en generelt bør være tilbakeholden med å oppstille særlige selskapsrettslige rammevilkår for en gruppe aksjeselskaper, uten etter en skikkelig vurdering av hensynet til like rammevilkår. Utgangspunktet for denne vurderingen i saken her må være at krav til kjønnsbalanse i styret generelt vil være egnet til å styrke ledelsen av selskapet, gjennom å føre til bedre kompetanse og større mangfold. Også når dreier seg om rammevilkår som anses å innebære en fordel, er imidlertid hensynet til like rammevilkår like relevant. Det vil være like uheldig å gi kommunale aksjeselskaper bedre rammevilkår enn andre aksjeselskaper, som det motsatte. Justisdepartementet deler imidlertid Kommunal- og regionaldepartementets oppfatning av at hensynet til like rammevilkår ikke bør være til hinder for at de foreslåtte reglene om kjønnsbalanse i styret også gjøres gjeldende for kommunale aksjeselskaper som driver i et marked i konkurranse med private. Bakgrunnen for dette er at også aksjeselskaper som ikke omfattes av et lovkrav, uansett vil stå fritt til å sørge for kjønnsbalanse i selskapets styre. Det kan derfor neppe hevdes at et lovkrav om kjønnsbalanse i styret vil gi sette de kommunale aksjeselskapene i en slik særstilling i forhold til andre aksjeselskaper, at dette er problematisk i forhold til hensynet til like rammevilkår.

2. Særlig om kontroll og håndheving

Høringsbrevets utredning av muligheten for en effektiv kontroll og håndheving av reglene, basert på et system som gir de sentrale myndighetene oversikt over eierforholdene i alle aksjeselskaper, er grundig og god. Samtidig illustrerer drøftelsene av dette hvilke utfordringer det vil by på å få til et tilstrekkelig effektivt håndhevingssystem. På side 30 i høringsbrevet fremgår at det antakelig bare vil la seg gjøre å kontrollere eierforholdene i de aktuelle selskapene ved en årlig kontroll, og at myndighetene ikke vil fange opp relevante endringene i eierforholdene gjennom året.

Videre fremgår i punkt 4.3 i høringsbrevet at det heller ikke kan garanteres at det foreslåtte manuelle kontrollsystemet overhodet vil kunne fange opp alle de selskapene som er omfattet av reglene. I høringsbrevet legger Kommunal- og regionaldepartementet til grunn at systemet likevel vil fungere hensiktsmessig, fordi man antar at det vil høre til sjeldenhetene at kommunale selskaper ikke velger et styre som oppfyller lovens krav. Justisdepartementet er for sin del noe usikker på om det er tilfellet.

Etter Justisdepartementets syn kan det synes som om det håndhevingssystemet som foreslås i høringsbrevet, kan innebære litt for store usikkerhetsmomenter, samtidig som det synes å medføre en del ressursbruk. Dersom man legger til grunn at det uansett vil høre til sjeldenhetene at kommunale selskaper ikke velger et styre som ikke oppfyller lovens krav, kan det videre reises spørsmål om det er grunn til å etablere et slikt resurskrevende håndhevingssystem som det foreslåtte.

På denne bakgrunn antar vi at det kunne være verdt et forsøk å vurdere nærmere om det kan tenkes andre alternativer, herunder om det kan tenkes å være et alternativ å innføre systemer som styrker kontrollen med dette i kommunens organer. (Det fremgår av høringsbrevet at valg av styrerepresentanter som blir gjort av et selskapsorgan i et aksjeselskap, ikke er omfattet av lovlighetskontrollen etter kommuneloven § 59.) Kommunen som eier vil på generalforsamlingen være til stede ved personer med fullmakt fra kommunestyret, jf. kommuneloven § 6 og aksjeloven § 5-2, se også punkt 2.1.7 i høringsbrevet. En slik fullmakt kan gi detaljerte instruksjoner om stemmegivning. Med dette utgangspunktet burde man etter Justisdepartementets syn ikke uten videre se bort fra at det kan være mulig å finne frem til ordninger der man i stedet for å basere systemet på en etterfølgende lovlighetskontroll gjennom Brønnøysundregistrene, kan styrke den kommunale kontrollen med selve styrevalget gjennom nærmere regler om dette i kommuneloven. (I så fall vil man også måtte vurdere nærmere hvorvidt sanksjonene bør modelleres etter mønster av allmennaksjelovens system, eller ikke. Videre kan det også tenkes at et slikt system, i utgangspunktet bør gjelde bare heleide kommunale aksjeselskaper.)

Med hilsen



Aud Slettemoen
lovrådgiver



Mona Kristensen
førstesekretær