



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 57

(2008–2009)

Om lov om endringer i lov 25. september
1992 nr. 107 om kommuner og fylkes-
kommuner (kjønnsbalanse i styrene i
aksjeselskaper som er eid av kommuner)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen .	5	4	Nærmere om forslaget til lovkrav om kjønnmessig balansert sammensetning av styrene i kommunalt kontrollerte/eide aksjeselskap	22
2	Bakgrunnen for lovforslaget.....	6			
2.1	Høringen	6			
2.2	Høringsinstansene	6			
2.3	Tall og fakta om kommunalt eide as og kjønns sammensetningen i styrene.....	7	4.1	Generelt om høringsbrevets innhold – en regel som knyttes til eierskap av aksjeselskap	22
2.3.1	Innledning.....	7	4.1.1	Høringsbrevets forslag.....	22
2.3.2	Resultater fra Statistisk sentralbyrås undersøkelse	7	4.1.2	Høringen.....	23
			4.1.3	Departementets merknader	24
			4.2	Hvilke kommunale aksjeselskap bør være omfattet av reglene?	24
3	Gjeldende rett	13	4.2.1	Høringsbrevets forslag.....	24
3.1	Aksjeselskapsformen i kommunal virksomhet.....	13	4.2.2	Høringen.....	25
3.1.1	Generelt	13	4.2.3	Departementets merknader	27
3.1.2	Allment om kommunal deltakelse i aksjeselskap.....	13	4.3	Særlig om et system for håndhevelse.....	28
3.1.3	Stiftelse av aksjeselskap	13	4.3.1	Høringsbrevets forslag.....	28
3.1.4	Forvaltning av aksjeselskap	13	4.3.2	Høringen.....	31
3.1.5	Særlig om styrets ansvar	13	4.3.3	Departementets merknader	32
3.1.6	Nærmere om generalforsamlingens myndighet.....	14	4.4	Ansattevalgte styrerepresentanter	33
3.1.7	Kommunens styringsmuligheter	14	4.4.1	Høringsbrevets forslag.....	33
3.1.8	Kommunens ansvar	14	4.4.2	Høringen.....	33
3.1.9	Særlig om kommunelovens regler om tilsyn og kontroll.....	15	4.4.3	Departementets merknader	33
3.1.10	Statlig kontroll.....	15	5	Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser.....	34
3.2	Kommunelovens regler	15	5.1	Høringsbrevets forslag.....	34
3.2.1	Reglene om kjønnsbalanse i folkevalgte organer, kommuneloven §§ 36-37 og 38 a	15	5.2	Høringen.....	34
3.2.2	Kommunelovens regler om håndhevelse	16	5.3	Departementets merknader	34
3.3	Likestillingsloven § 21	16	6	Ny utforming av kommunelovens regler om kjønnsrepresentasjon – harmonisering til øvrig regelverk.....	36
3.3.1	Hovedregelen om kravet til kjønnsrepresentasjon og unntaksbestemmelsen	16	6.1	Høringsbrevets forslag.....	36
3.3.2	Anvendelsesområdet til likestillingsloven § 21	17	6.1.1	Høringen.....	36
3.4	Særlig om interkommunale selskap .	17	6.1.2	Departementets merknader	36
3.5	Regler med krav til kjønnsbalanse i styret i ulike typer foretak.....	17	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	37
3.5.1	Krav til kjønnsbalanse i styret	17	8	Merknader til de enkelte bestemmelsene.....	38
3.6	Kontroll av styrets sammensetning ..	19	8.1	Endringene i kommuneloven	38
3.7	Særlig om ansattevalgte representanter til styret.....	20	8.2	Overgangsregler	38
3.8	Internasjonal rett.....	21			
3.8.1	Innledning.....	21			
3.8.2	Likebehandlingsdirektivet	21			
				Forslag til lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kjønnsbalanse i styrene i aksjeselskaper som er eid av kommuner).....	39



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 57

(2008–2009)

Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kjønnsbalanse i styrene i aksjeselskaper som er eid av kommuner)

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 3. april 2009,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

I denne proposisjonen fremmer Kommunal- og regionaldepartementet forslag til endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Det foreslås en ny regel om krav til kjønnsbalansert sammensetning av styrene i kommunalt kontrollerte aksjeselskap. Denne regelen er langt på vei etter mønster av reglene om kjønnsbalanse i allmennaksjeloven §§ 6-11 a og 20-6, aksjeloven § 20-6 og likestillingsloven § 21. Regelen krever at hvert kjønn skal være representert med et visst antall medlemmer i styret, tilnærmet lik 40 prosent av styret, der kommuner og/eller fylkeskommuner eier 2/3 eller mer av selskapet. Det foreslås også en forskriftshjemmel som åpner for å for-

skriftsfeste at andre særlige offentlige eierforhold til aksjeselskap mellom stat og kommune, skal falle inn under reglene om krav til kjønnsrepresentasjon i styrene. Andre aksjeselskap blir ikke berørt av forslaget.

I denne proposisjonen foreslås det også å harmonisere ordlyden i kommunelovens regler om kjønnsrepresentasjon for folkevalgte organer, slik at de tilpasser seg ordlyden som ellers er brukt i regelverk som stiller krav til kjønnsbalanse i visse organ.

Når det i proposisjonen vises til kommuner eller kommunalt eierskap skal det forstås som både kommuner og fylkeskommuner/kommunalt og fylkeskommunalt eierskap.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Høringen

I brev av 5. november 2008 sendte Kommunal- og regionaldepartementet et forslag til endringer i kommuneloven på høring. Høringsforslaget gjaldt nye regler om krav til kjønnsbalanse i styrene i kommunalt kontrollerte aksjeselskap og lovtekniske endringer i kjønnsrepresentasjonsreglene for folkevalgte organ. Høringsfristen ble satt til 3. februar 2008.

Det kom inn 69 høringsuttalelser. Av disse er 29 fra kommuner, 10 fra fylkeskommuner og to fra fylkesmenn. Blant de resterende uttalelsene er bl.a. KS, LO, og Likestillings- og diskrimineringsombudet.

2.2 Høringsinstansene

Høringsnotatet ble sendt ut til de høringsinstansene som er listet opp nedenfor. Instanser og personer som ikke stod på høringsliste kunne også gi høringssvar.

Sametinget
Departementene
Interne avdelinger i Kommunal- og regionaldepartementet
Fylkesmenn
Fylkeskommuner
Kommuner
Registrerte politiske partier
Sysselmannen på Svalbard
Longyearbyen lokalstyre
Norges Bank
Statistisk sentralbyrå
Riksarkivet
Riksrevisjonen

Riksantikvaren
Rikstrygdeverket
NAV
Direktoratet for arbeidstilsynet
Direktoratet for naturforvaltning
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Skattedirektoratet
Sosial- og helsedirektoratet

Toll- og avgiftsdirektoratet
Utdanningsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet
Vegdirektoratet

Barneombudet
Forbrukerombudet
Diskriminerings- og likestillingsombudet
Sivilombudsmannen

Datatilsynet
Konkurransetilsynet
Kredittilsynet
Mattilsynet
Statens forurensningstilsyn
Statens helsetilsyn

Forbrukerrådet
Kommunal landspensjonskasse
Kommunalbanken
Statens pensjonskasse

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI)
Innovasjon Norge
SIVA Selskapet for industrivekst

Norges forskningsråd
Handelshøyskolen BI
Høgskolen i Bodø
Høgskolen i Oslo
Norges handelshøyskole NHH
NTNU
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø
Universitetet for miljø- og biovitenskap
Universitetet i Agder

KS - Kommunesektorens arbeidsgiver- og interesseorganisasjon
Næringslivets hovedorganisasjon
Finansnæringens hovedorganisasjon
Verdipapirfondenes forening
Sparebankforeningen
Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon

Arbeidsgiverforeningen Spekter
Finansnæringens arbeidsgiverforening

Landsorganisasjonen i Norge
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund
Akademikerne
Unio
Fagforbundet
Fellesforbundet
Kommunalansattes fellesorganisasjon
NITO
Norsk sykepleierforbund
Utdanningsforbundet
Finansforbundet

Norsk journalistlag
Norsk presseforbund
Norsk redaktørforening
Den norske advokatforening
Den norske dommerforening
Den norske lægeforening
Den norske revisorforening
Forbund for kommunal økonomiforvaltning og
skatteinnfordring
Den norske tannlegeforening
Norsk psykologforening
Friluftsrådernes landsforbund
Kulturminnevernets fellesorganisasjon
Norges autoriserte regnskapsføreres forening
Norges idrettsforbund
Norges juristforbund
Norges kommunerevisorforbund
Norges velforbund
Norsk kommunalteknisk forening
Norsk pensjonistforbund
Norsk rådmannsforum
NORVAR – Norsk Va-verk forening
Private barnehagers landsforbund
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Nasjonalforeningen for folkehelsen
Nasjonalt folkehelseinstitutt
Norges handikapforbund
Norsk pasientforening
Samarbeidsorganet for funksjonshemmedes
organisasjoner c/o Norges Handikapforbund
Statens råd for funksjonshemmede

Elevorganisasjonen
Foreldreutvalget for grunnskolen
Landsrådet for norske barne- og ungdoms-
organisasjoner
Norsk forening for bolig- og byplanlegging
Samarbeidsrådet for yrkesopplæring

2.3 Tall og fakta om kommunalt eide as og kjønns sammensetningen i styrene

2.3.1 Innledning

Statistisk sentralbyrå har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet undersøkt hvordan kjønnsrepresentasjonen er i de kommunalt kontrollerte aksjeselskapene i dag. Undersøkelsen er gjengitt nedenfor. Det grunnleggende forhold som er undersøkt er hvor mange av dagens kommunalt kontrollerte aksjeselskap som ville oppfylt kravet til kjønnsrepresentasjon i styret gitt de samme lovregler som gjelder for bl.a. allmennaksjeselskap og enkelte offentlig eide foretak. Dette kravet blir i tabellene under forkortet til «40-prosentregelen». Undersøkelsen er så foretatt i forhold til ulik grad av eierskap og ulike sektorer i kommunene.

2.3.2 Resultater fra Statistisk sentralbyrås undersøkelse

Kilder

Aksjonærregisteret for 2007 er benyttet for å finne kommunalt eierskap, se nærmere omtale av Aksjonærregisteret i punkt 4.3.1.

Enhetsregisteret er benyttet for å finne foretakenes næringskode. I undersøkelsen er det benyttet informasjon per september 2008 til å fjerne de aksjeselskapene som kommunene hadde eierandeler i per 31. desember 2007, men som nå er opphørt (gjelder 87 foretak).

Opplysninger om ansatte fra NAVs Arbeidsgiver-/arbeidstakerregister (august 2007) og rolleopplysninger fra Enhetsregisteret (mars 2008) benyttes i tillegg for å kartlegge hvorvidt foretakene fyller kravet til kjønnsrepresentasjon eller ikke.

Definisjoner

Med kommunalt kontrollerte aksjeselskap menes i denne undersøkelsen;

Direkte eierskap: aksjeselskap som eies av en (eller flere) kommuner eller de tilhørende organisasjonsformene som kommunalt foretak (KF) og kommunale organisasjonsledd (ORGL)¹. For direkte eierskap er det satt som betingelse at kommunen(e) skal eie minst 50 prosent av et selskap.

Indirekte eierskap: dette er i hovedsak heleide datterselskap til slike aksjeselskap.

Interkommunale selskap (IKS) som eiere av aksjeselskap sammen med kommuner er ikke innbefattet i populasjonen. Det er imidlertid undersøkt hvor mange flere selskap som ville blitt defi-

nert som kommunalt kontrollerte om eierandelen settes til 2/3 og der minst en av eierne er et IKS. Det er totalt 54 selskap som direkte blir berørt av IKS-eierskap. Dette innebærer at dersom vi tar med disse inn i populasjonen, ville det bli ytterligere 54 selskap som er definert som kommunalt direkteide. Indirekte eierskap og IKS er ikke vurdert nærmere, men ovenstående tall gir grunn til å tro at det ikke er mange selskap som ville komme inn i denne kategorien. IKS-eierskap er derfor ikke med i resultatene som presenteres nedenfor.

Vurdert kvalitet av datagrunnlaget

De enheter som inngår i undersøkelsen er de selskap som finnes i Aksjonærregisteret. De enheter som er tatt inn i denne undersøkelsen skal være selskap som er direkte eller indirekte eid av kommuner med tilhørende organisasjonsformer, som

¹ Organisasjonsledd (ORGL): Enheter i offentlig sektor som ikke er egne registreringsenheter, men deler av slike enheter. ORGL registreres for å vise en flerleddet struktur i kommuner. ORGL har ofte en form for arbeidsgiveransvar. Eks. på ORGL er Oppvekstetaten eller Helse- og sosialetaten i en kommune.

Offentlig eide juridiske enheter registreres etter reglene for privat sektor, dvs. institusjonelt/juridisk nivå (foretak) og funksjonelt nivå (bedrift). For å vise organisasjonsstrukturen i offentlig sektor er det derfor etablert enheter mellom de juridiske enhetene og bedriftene – organisasjonsleddnivået.

definert ovenfor. En alternativ måte å finne fram til kommunalt eierskap er å bruke institusjonell sektorkode. Dette kjennemerket oppdateres manuelt på ulike tidspunkt bl.a. knyttet til statistikkinnstilling i Statistisk sentralbyrå. En kontroll av foretak med sektorkode som tilsier kommunalt eierskap mot tilsvarende populasjon fra Aksjonærregisteret, viser en ikke ubetydelig forskjell. Det finnes foretak i denne populasjonen der sektorkoden tilsier at det ikke er kommunalt eierskap (slik som Aksjonærregisteret sier) samtidig som det finnes foretak med sektorkode som tilsier kommunalt eierskap som ikke er i denne populasjonen.

Antall aksjeselskap som er eid av kommuner og fylkeskommuner med tilhørende organisasjonsformer

Vi finner ved hjelp av Aksjonærregisteret at kommuner og fylkeskommuner har majoritetsandeler i til sammen 1112 aksjeselskap. 76,4 prosent av aksjeselskapene er heleid av en eller flere kommuner sammen, 11,7 prosent har kommunal eierandel på mellom 50-67 prosent og 11,9 prosent er eid mellom 68 og 99 prosent av en eller flere kommuner.

De næringer som dominerer ved kommunalt eierskap er eiendomsdrift. Her finner vi hele 31 prosent av de kommunalt eide aksjeselskapene. Høyt opp kommer også kraftforsyning (15 prosent) og helse- og sosialtjenester (13 prosent). Se nærmere om dette i tabell 2.1.

Tabell 2.1 Antall kommunalt eide aksjeselskap etter kommunal eierandel og næring.

	Andel kommunalt eid			
	I alt	Kommunalt heleid	68-99 pst. kommunalt eid	50-67 pst. kommunalt eid
I alt	1 112	850	132	130
00 Uoppgitt næring	3	2	-	1
01 Jordbruk, jakt og viltstell	1	-	1	-
02 Skogbruk	1	1	-	-
05 Fiske, fangst og fiskeoppdrett	4	3	-	1
14 Bergverksdrift ellers	1	-	1	-
15 Næringsmiddel- og drikkevareindustri	4	2	-	2
20 Trelast- og trevareindustri	3	2	1	-
22 Forlag og grafisk industri	1	1	-	-
28 Metallvareindustri	2	2	-	-
29 Maskinindustri	3	2	1	-
36 Møbelindustri og annen industri	2	1	-	1
37 Gjenvinning	4	4	-	-
40 Kraftforsyning	170	145	9	16
41 Vannforsyning	3	3	-	-
45 Bygg- og anleggsvirksomhet	31	24	3	4
50 Motorkjøretøytjenester	2	2	-	-

Tabell 2.1 Antall kommunalt eide aksjeselskap etter kommunal eierandel og næring.

	Andel kommunalt eid			
	I alt	Kommunalt heleid	68-99 pst. kommunalt eid	50-67 pst. kommunalt eid
51 Agentur- og engroshandel	6	5	1	-
52 Detaljhandel og reparasjon av varer	5	5	-	-
55 Hotell- og restaurantvirksomhet	2	2	-	-
60 Landtransport og rørtransport	23	20	2	1
61 Sjøtransport	4	2	2	-
63 Tjenester tilknyttet transport	72	51	7	14
64 Post- og telekommunikasjoner	32	29	2	1
65 Finansiell tjenesteyting	5	5	-	-
66 Forsikring og pensjonskasser	2	2	-	-
67 Hjelpevirks.finansiell tj.yting	2	2	-	-
70 Eiendomsdrift	344	256	45	43
70.1 Omsetning og drift av egen fast eiendom	52	43	6	3
70.2 Utleie av egen fast eiendom	275	201	36	38
70.3 Omsetning og drift av fast eiendom på oppdrag	17	12	3	2
71 Utleievirksomhet, mask. og utstyr	2	2	-	-
71.3 Utleie av andre maskiner og utstyr	2	2	-	-
72 Databehandlingsvirksomhet	7	7	-	-
72.2 Konsulentvirksomhet tilknyttet system- og programv.	5 -	5	-	-
72.3 Databehandling	1	1	-	-
72.4 Drift av databaser	1	1	-	-
73 Forskning og utviklingsarbeid	5	4	1	-
73.1 Forskning og utviklingsarb. Naturvitenskap og teknikk	5	4 -	1	-
74 Annen forretn.tjenesteyting	97	62	16	19
74.1 Juridisk, admin. og organisasjonsteknisk tj.yt. og revisjon	46	27	7	12
74.2 Arkitektvirksomhet og teknisk konsulentvirksomhet	11	9	1	1
74.3 Teknisk testing og analyse	8	6	2	-
74.4 Annonse- og reklamevirksomhet	1	1	-	-
74.5 Formidling og utleie av arbeidskraft	2	2	-	-
74.6 Etterforskning og vakttjeneste	6	5	1	-
74.8 Forretningstjenesteyting ellers	23	12	5	6
80 Undervisning	12	9	2	1
80.2 Undervisning på videregående skoles nivå	2	2	-	-
80.4 Voksenopplæring og annen undervisning	10	7	2	1
85 Helse- og sosialtjenester	142	113	19	10
85.1 Helsetjenester	2	2	-	-
85.3 Sosial- og omsorgstjenester	140	111	19	10
90 Kloakk- og renovasjonsvirksomhet	34	33	-	1
91 Interesseorganisasjoner	2	-	-	2
92 Kulturell tjenesteyting og sport	77	45	19	13
93 Annen personlig tjenesteyting	2	2	-	-

Kjønnsrepresentasjon blant eier- og ansattevalgte styrerepresentanter

Under presenterer vi tabeller som viser kjønnsandelen blant eier- og ansattevalgte styremedlemmer i kommunalt eide aksjeselskap (tabell 2.2 og 2.4), og andelen selskap som ville oppfylt kravet til kjønnsrepresentasjon i styret gitt de samme lovregler som gjelder for bl.a. allmennaksjeselskap og enkelte offentlig eide foretak² (tabell 2.3 og 2.5).

Det er registrert totalt 4875 styrerepresentanter (eksklusiv varamedlemmer) i de kommunalt eide aksjeselskapene.

Eiervalgte styrerepresentanter

Blant de 4875 styrerepresentantene i de kommunalt eide aksjeselskapene er 4618 eiervalgte. Av disse eiervalgte styrerepresentantene er 30,6 prosent kvinner og 69,4 prosent menn. Høyest andel kvinner finner vi i de kommunalt heleide selskapene. Her utgjør kvinnelige styrerepresentanter 32 prosent, jf. tabell 2.2.

Det fremgår av tabell 2.3 under at 53,1 prosent av de kommunalt eide selskapene ville fylt kravet til eiervalgte styrerepresentanter. Blant kommunalt heleide selskap fyller 56,8 prosent kravet. Innen helse- og sosialtjenester fyller nesten 72 pro-

sent av selskapene kravet, nær 58 prosent av foretakene som driver eiendomsdrift og i overkant av 42 prosent av foretak innen kraftforsyning, se også her tabell 2.3.

Ansattevalgte styrerepresentanter

168 av aksjeselskapene har til sammen 257 ansattevalgte styrerepresentanter, se krav til ansattevalgte styrerepresentanter under punkt 3.7. Åtte representanter er i fem foretak som ikke har registrert noen ansatte per januar 2008. Av de ansattevalgte styrerepresentantene er 26 prosent kvinner (av totalen på 249), se tabell 2.4. Vi ser at kvinneandelen er høyest i de selskap hvor kommunene har mellom 50-67 prosent eierandel, med nærmere 28 prosent.

Av 163³ foretak har 96 kun ett ansattevalgt styremedlem, og dermed ingen krav knyttet til seg. Øvrige selskap, bortsett fra 37, ville kommet inn under unntaksregelen i allmennaksjelovens § 6-11a annet ledd som sier at kjønnsbalansekravet for ansattevalgte ikke gjelder selskap der et av kjønnene utgjør mindre enn 20 prosent av samlet antall ansatte.

51,4 prosent av selskapene som har ansattevalgte representanter og et krav knyttet til disse, fyller kravet, jf. tabell 2.5. Når det gjelder ansattevalgte styrerepresentanter er kommunale aksjeselskap med eierandel 68 -99 prosent best, 85,7 prosent fyller kravet.

² Noen offentlig eide foretak er allerede omfattet av kravet om kjønnsbalanse i styret. Dette er statsaksjeselskap, statsforetak, interkommunale selskap, helseforetak og de tre særlovsselskapene Norsk Tipping A/S, Vinmonopolet og Innovasjon Norge. Kilde: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/NOUer/2008/nou-2008-6/15/5/4.html?id=501233>

³ 163, dvs. 168 minus fem foretak som ikke har registrert noen ansatte

Tabell 2.2 Andel (prosent) eiervalgte styrerepresentanter etter kjønn og kommunal eierandel.

	Kjønn			Kjønn	
	I alt	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
				Pst.	Pst.
I alt	4 618	1 413	3 205	30,6	69,4
Kommunalt heleid	3 325	1 065	2 260	32,0	68,0
68-99 prosent kommunalt eid	658	198	460	30,1	69,9
50-67 prosent kommunalt eid	635	150	485	23,6	76,4

Tabell 2.3 Andel (prosent) kommunalt eide selskap etter kommunal eierpost og næring. Om de fyller et krav om kjønnsmessig balansert sammensetning av styrene etter «40-prosentregelen».

	I alt		Oppfyller kravet		Oppfyller ikke kravet	
	Antall	Pst.	Antall	Pst.	Antall	Pst.
I alt	1 112	100,0	590	53,1	522	46,9
Kommunalt heleid	850	100,0	483	56,8	367	43,2
68-99 prosent kommunalt eid	132	100,0	59	44,7	73	55,3
50-67 prosent kommunalt eid	130	100,0	48	36,9	82	63,1
00 Uoppgitt næring	3	100,0	1	33,3	2	66,7
01 Jordbruk, jakt og viltstell	1	100,0	1	100,0	-	-
02 Skogbruk	1	100,0	1	100,0	-	-
05 Fiske, fangst og fiskeoppdrett	4	100,0	-	-	4	100,0
14 Bergverksdrift ellers	1	100,0	-	-	1	100,0
15 Næringsmiddel- og drikkevareindustri	4	100,0	1	25,0	3	75,0
20 Trelast- og trevareindustri	3	100,0	1	33,3	2	66,7
22 Forlag og grafisk industri	1	100,0	-	-	1	100,0
28 Metallvareindustri	2	100,0	-	-	2	100,0
29 Maskinindustri	3	100,0	1	33,3	2	66,7
36 Møbelindustri og annen industri	2	100,0	-	-	2	100,0
37 Gjenvinning	4	100,0	1	25,0	3	75,0
40 Kraftforsyning	170	100,0	72	42,4	98	57,6
41 Vannforsyning	3	100,0	-	-	3	100,0
45 Bygge- og anleggsvirksomhet	31	100,0	9	29,0	22	71,0
50 Motorkjøretøytjenester	2	100,0	1	50,0	1	50,0
51 Agentur- og engroshandel	6	100,0	1	16,7	5	83,3
52 Detaljhandel og reparasjon av varer	5	100,0	3	60,0	2	40,0
55 Hotell- og restaurantvirksomhet	2	100,0	1	50,0	1	50,0
60 Landtransport og rørtransport	23	100,0	9	39,1	14	60,9
61 Sjøtransport	4	100,0	3	75,0	1	25,0
63 Tjenester tilknyttet transport	72	100,0	41	56,9	31	43,1
64 Post og telekommunikasjoner	32	100,0	11	34,4	21	65,6
65 Finansiell tjenesteyting	5	100,0	3	60,0	2	40,0
66 Forsikring og pensjonskasser	2	100,0	2	100,0	-	-
67 Hjelpevirks.finansiell tj.yting	2	100,0	-	-	2	100,0
70 Eiendomsdrift	344	100,0	199	57,8	145	42,2
71 Utleievirksomhet, mask. og utstyr	2	100,0	-	-	2	100,0
72 Datavirksomhet	7	100,0	1	14,3	6	85,7
73 Forskning og utviklingsarbeid	5	100,0	3	60,0	2	40,0
74 Annen forretn.tjenesteyting	97	100,0	52	53,6	45	46,4
80 Undervisning	12	100,0	6	50,0	6	50,0
85 Helse- og sosialtjenester	142	100,0	102	71,8	40	28,2
90 Kloakk- og renovasjonsvirksomhet	34	100,0	20	58,8	14	41,2
91 Interesseorganisasjoner	2	100,0	-	-	2	100,0
92 Kulturell tjenesteyting og sport	77	100,0	43	55,8	34	44,2
93 Annen personlig tjenesteyting	2	100,0	1	50,0	1	50,0

Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner
(kjønnsbalanse i styrene i aksjeselskaper som er eid av kommuner)

Tabell 2.4 Andel (prosent) ansattevalgte styremedlemmer etter kjønn og kommunal eierandel.

	Kjønn					
	I alt		Kvinner		Menn	
	Antall	Pst.	Antall	Pst.	Antall	Pst.
I alt	249	100,0	65	26,1	184	73,9
Kommunalt heleid	180	100,0	47	26,1	133	73,9
68-99 prosent kommunalt eid	37	100,0	9	24,3	28	75,7
50-67 prosent kommunalt eid	32	100,0	9	28,1	23	71,9

Tabell 2.5 Andel (prosent) kommunalt eide selskap med krav til ansattevalgte styrerepresentanter og ansatterepresentanter etter om de fyller et krav om kjønnsmessig balansert sammensetning av styrene etter «40-prosentregelen».

	I alt		Oppfyller kravet		Oppfyller ikke kravet	
	Antall	Pst.	Antall	Pst.	Antall	Pst.
I alt	37	100,0	19	51,4	18	48,6
Kommunalt heleid	22	100,0	11	50,0	11	50,0
68-99 prosent kommunalt eid	7	100,0	6	85,7	1	14,3
50-67 prosent kommunalt eid	8	100,0	2	25,0	6	75,0
40 Kraftforsyning	20	100,0	9	45,0	11	55,0
60 Landtransport og rørtransport	3	100,0	2	66,7	1	33,3
74 Annen forretn.tjenesteyting	2	100,0	1	50,0	1	50,0
85 Helse- og sosialtjenester	9	100,0	5	55,6	4	44,4
92 Kulturell tjenesteyting og sport	2	100,0	1	50,0	1	50,0
93 Annen personlig tjenesteyting	1	100,0	1	100,0	-	-

3 Gjeldende rett

3.1 Aksjeselskapsformen i kommunal virksomhet

3.1.1 Generelt

Aksjeselskapsformen er regulert i aksjeloven 13. juni 1997 nr. 44 og lov om allmennaksjeselskap 13. juni nr. 45. Det karakteristiske ved disse selskapsformene er at deltakerne, dvs. aksjeeierne, har begrenset ansvar for selskapets forpliktelser.

Lov om allmennaksjeselskap er etablert med sikte på selskap med et spredt eierskap, mens lov om aksjeselskap er etablert med sikte på selskap med en mer lukket eierkrets.

3.1.2 Allment om kommunal deltakelse i aksjeselskap

Kommuner kan delta i aksjeselskap sammen med andre kommuner, men de kan også delta sammen med andre offentlige rettssubjekter eller private. Det kan også etableres aksjeselskap hvor kommunen er eneste aksjonær.

Den generelle nærings- og reguleringslovgivningen og kommunalrettslige regler og prinsipper om hvilke kommunale oppgaver som kan overlates til andre, kan sette grenser for hva slags virksomhet et aksjeselskap med kommunal deltakelse kan utøve.

Aksjeloven gjelder for alle aksjeselskaps virksomhet, også de med kommunal deltakelse. Dette følger av aksjeloven § 1-1 sammenholdt med kommuneloven § 2. Den virksomhet som drives i regi av aksjeselskapet, er ikke kommunal virksomhet i forhold til kommuneloven § 2. Det er dermed aksjeloven som regulerer organisasjonsmessige spørsmål innenfor selskapet. Kommunelovens økonomiregler og kommunelovens bestemmelser om låneopptak og garantier gjelder derfor ikke for aksjeselskap, selv om de er kommunalt eide.

3.1.3 Stiftelse av aksjeselskap

Aksjeloven kapittel 2 regulerer hvordan stiftelse av et aksjeselskap skal foregå. Etter disse reglene skal det gjøres et kapitalinnskudd i selskapet i forbindelse med stiftelsen. For aksjeselskap skal inn-

skuddet (aksjekapitalen) være minst 100 000 kroner, jf. aksjeloven § 3-1 første ledd. Beløpet kan gjøres opp ved å skyte inn penger eller andre formuesverdier, for eksempel en eksisterende kommunal virksomhet som ønskes omdannet til et aksjeselskap. Det er kommunelovens regler som avgjør hvilke kommunale organer som har kompetanse til å opptre på vegne av kommunen ved selskapsstiftelsen.

Kapitalinnskuddet skal fremgå av kommunens investeringsbudsjett. Vedtak om å etablere et aksjeselskap ved å overføre en eksisterende kommunal virksomhet til aksjeselskapet, vil som regel dessuten være en så sentral beslutning at vedtaket - uavhengig av budsjettbehandlingen - må treffes av kommunestyret. Kommunestyret kan imidlertid delegere til administrasjonen å stå for den praktiske gjennomføringen av selskapsstiftelsen.

3.1.4 Forvaltning av aksjeselskap

Etter aksjeloven er det selskapets styre og daglig leder, samt i enkelte tilfeller bedriftsforsamling, som skal forvalte aksjeselskapet. Selskapets styre og daglig leder representerer dessuten selskapet utad. Kompetansen begrenses av selskapets formål, samt øvrige vedtektsbestemmelser og andre generalforsamlingsbeslutninger.

Disse reglene gjelder også for kommunalt eide aksjeselskap. Kommunestyret eller andre kommunale organer har således ingen direkte innflytelse på hvordan et kommunalt aksjeselskap skal forvaltes. Det kan imidlertid vedtektsfestes at visse forvaltningssaker trenger generalforsamlingens godkjenning.

3.1.5 Særlig om styrets ansvar

Aksjeselskap blir ledet av styret og daglig leder på vegne av eierne. Etter aksjeloven § 17-1 plikter styremedlemmer og daglig leder blant annet å erstatte skade som de i nevnte egenskap forsettlig eller uaktsomt volder selskapet, aksjeeier eller andre. Dersom styret eller daglig leder påfører selskapet en risiko som går ut over det forretningsmessig forsvarlige, kan det medføre erstatnings-

plikt etter denne bestemmelsen. Styret og daglig leders aktsomhetsplikt skjerpes i situasjoner hvor selskapet er i økonomisk krise.

3.1.6 Nærmere om generalforsamlingens myndighet

I aksjeselskap er generalforsamlingen det øverste selskapsorganet. Etter aksjeloven skal visse saker behandles i generalforsamlingen, for eksempel selskapets årsoppgjør, vedtektsendringer, endringer i aksjekapitalens størrelse mv. Dersom selskapet ikke har bedriftsforsamling, skal generalforsamlingen også velge styret, eventuelt styrets flertall. For de private eide allmennaksjeselskapene gjelder det regler som setter krav til at resultatet av valget skal gi en balansert kjønnsmessig sammensetning av et styre, jf. allmennaksjeloven § 6-11 a.. Slike regler gjelder ikke for de privat eide aksjeselskap. Det følger videre av aksjeloven § 6-7 andre ledd at et styremedlem kan fjernes av den som valgte ham eller henne.

Generalforsamlingen har dessuten, med få unntak, myndighet til å ta opp til behandling en hvilken som helst sak som gjelder selskapet. Generalforsamlingens vedtak vil i så fall være bindende for selskapets øvrige organer. Dette innebærer at generalforsamlingen som en hovedregel kan instruere styret, og omgjøre styrevedtak dersom selskapet ikke alt er bundet i forhold til tredjeperson.

Ved å utnytte maksimalt de styringsmuligheter dette regelverket åpner for, vil en kommune/kommunene i stor grad kunne styre og kontrollere selskapet, også den daglige driften. En for inngående inngripen i driften av selskapet vil imidlertid ikke være i samsvar med den rollefordeling aksjeloven legger opp til mellom eierne og selskapsledelsen. Kommunen vil dessuten kunne pådra seg erstatningsansvar etter aksjeloven § 17-1 dersom den overtar den reelle styringen av selskapet.

Aksjeeierne forholder seg gjennom generalforsamlingen til styret, ikke til daglig leder. Styret er etter aksjeloven daglig leders overordnede, og det skal i forhold til generalforsamlingen føre tilsyn med ham/henne. Ansvarsforholdene vil lett kunne bli uklare dersom aksjeeier forholder seg direkte til daglig leder. Når det gjelder heleide kommunale aksjeselskaper vil det imidlertid kunne være hensiktsmessig med en viss uformell kontakt mellom selskapets og kommunens administrasjon. Aksjeloven er ikke til hinder for dette. Man bør imidlertid passe på at denne type kontakt ikke blir så omfattende at det oppstår uklare ansvarsforhold. Dersom det er snakk om instruksjoner og andre vedtak som skal være bindende for

selskapet, må de vedtas formelt på generalforsamlingen.

3.1.7 Kommunens styringsmuligheter

I egenskap av eier styrer kommunen aksjeselskapet gjennom generalforsamlingen. En kommune kan imidlertid øve innflytelse på selskapets drift også på andre måter. Dersom selskapet mottar kommunalt tilskudd, kan kommunen stille vilkår for støtten. De fleste aksjeselskaper er dessuten avhengig av ulike kommunale tillatelser og reguleringer mv. etter alminnelig offentligrettslig rammelegislasjon. Kommunen øver i så fall innflytelse på selskapet i egenskap av sin rolle som offentlig myndighet.

I et kommunalt aksjeselskap utøver kommunen sin eierkompetanse gjennom generalforsamlingen. Det finnes ikke særskilte bestemmelser, verken i kommuneloven eller aksjeloven, om hvem som har kompetanse til å representere en kommune som aksjeeier på selskapets generalforsamling. Det følger derfor av kommuneloven § 6, jf. aksjeloven § 5-2, at kommunestyret må utstede en særskilt fullmakt til den som skal representere kommunen på generalforsamlingen. Kommunestyret vil imidlertid kunne treffe vedtak om hvordan kommunen skal stemme i en bestemt sak. Vedtaket vil være bindende for kommunens representanter på generalforsamlingen. Etter kommuneloven § 35 nr. 1 kan et slikt vedtak treffes med alminnelig flertall. Dette gjelder også i saker hvor aksjeloven stiller opp krav om kvalifisert flertall på generalforsamlingen.

Aksjelovenes regler for eierstyring kjennetegnes ved sin fleksibilitet. Systemet åpner i betydelig grad for å kunne forskyve kompetanseforholdet mellom ledelsen og aksjonærene. Dermed kan kommunene også ved bruk av aksjeselskapsformen sikre seg større eller mindre innflytelse etter behov. Ved å vedtektsfeste gjennomgående politisk representasjon på generalforsamlingen, bruk av generalforsamlingens alminnelige instruksjonsmyndighet, og eierstyring for øvrig gjennom selskapets vedtekter, er eierstyringsverktøy som kan benyttes for å ytterligere styrke den politiske eierstyringen av aksjeselskaper.

3.1.8 Kommunens ansvar

Aksjeeierne har ikke personlig ansvar for aksjeselskapets forpliktelser. Aksjeselskapets kreditorer kan bare rette sine krav mot selskapet. Aksjeeierne kan ikke gjøres ansvarlig for mer enn aksjeinnskuddet. Dette gjelder i utgangspunktet også for

selskap med kun en aksjeeier, herunder heleide kommunale aksjeselskap. En kommune vil imidlertid i enkelte tilfeller kunne få et personlig og direkte ansvar for selskapsforpliktelsene til et kommunalt eid aksjeselskap.

Et grunnlag for et slikt ansvar kan være at kommunen har stilt en egen garanti overfor selskapskreditorene. Det er imidlertid ikke lenger adgang til å stille garanti for økonomiske forpliktelser som er knyttet til utøvelse av næringsvirksomhet, herunder næringsvirksomhet et kommunalt eid aksjeselskap utøver, jf. kommuneloven § 51. Forbudet gjelder ikke for garantier som ble stilt før den nye kommuneloven trådte i kraft. Kommunene hefter derfor fortsatt for slike garantier.

3.1.9 Særlig om kommunelovens regler om tilsyn og kontroll

Kommunestyret har det øverste tilsyn med den kommunale forvaltning. Kontrollutvalget utøver tilsyn med kommunens forvaltning på vegne av kommunestyret, jf. kommuneloven § 77 nr. 1. Denne bestemmelsen gjelder bare kommunen som juridisk person.

Kontrollutvalget i kommunen kan også gjennomføre selskapskontroll i aksjeselskap som kommunen alene eller sammen med andre kommuner eier alle aksjene i, jf. kommuneloven § 80 og forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner §§ 13-15. Denne kontrollen kan omfatte både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon.

Det er intet i veien for at et aksjeselskap oppretter andre organer enn de loven omhandler, for eksempel en kontrollkomité, med den begrensning at slike organer ikke kan gis beslutningsmyndighet hvor loven legger dette til de lovfestede selskapsorganene. En slik kontrollkomité kan gjøres personidentisk med kommunens kontrollutvalg. Kontrollutvalget vil da opptre som organ for aksjeselskapet, og dets virksomhet vil ikke bli regulert av kommuneloven med tilhørende forskrifter. Det kan fastsettes i vedtektene at selskapet skal ha en kontrollkomité.

3.1.10 Statlig kontroll

Kommuneloven gir staten visse kontrollmuligheter overfor kommunene. Disse gjelder imidlertid ikke overfor aksjeselskap selv om de helt eller delvis er eid av en kommune. Dette innebærer at selskapet kan ta opp lån og stille garantier uavhengig

av kommunelovens regler om kommunale lån og garantier. Kommuneloven § 59 om lovlighetskontroll og plikt for kommunen til å gi departementet de opplysninger det ønsker om kommunens virksomhet, kommer heller ikke til anvendelse på kommunalt eide aksjeselskap.

3.2 Kommunelovens regler

3.2.1 Reglene om kjønnsbalanse i folkevalgte organer, kommuneloven §§ 36-37 og 38 a

Kommuneloven §§ 36–37 og 38 a har regler om kjønnsrepresentasjon ved valg av medlemmer til indirekte folkevalgte organer.

§§ 36-37 omhandler forholdsvalg av medlemmer til folkevalgte organer. Disse reglene inneholder krav til kjønnsbalansen både på den enkelte liste (§ 36) og krav til kjønnsbalansen blant medlemmene som blir valgt fra den enkelte liste (§ 37). Reglene i § 36 innebærer at dersom det skal velges to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert på det enkelte listeforslag. Skal det velges fire eller flere medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent. § 37 stiller tilsvarende krav til kjønnsbalansen for resultatet av valget for den enkelte liste. Valg av medlemmer til folkevalgte organer kan også skje som avtalevalg etter kommuneloven § 38 a dersom alle medlemmene av kommunestyret er enige om det. Reglene om representasjon av begge kjønn er da knyttet til organet som sådan, ikke det enkelte listeforslag. Skal det velges to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert blant dem som velges til organet. Skal det velges fire eller flere medlemmer, skal begge kjønn være representert med minst 40 prosent.

Kommunelovens regler om kjønnsrepresentasjon gjelder ikke direkte for oppnevning til styrer i kommunalt eide aksjeselskap. Justisdepartementets lovavdeling har i sitt brev av 3. september 1998 til Kommunal- og regionaldepartementet imidlertid konkludert med at:

«...i kommunale aksjeselskaper bør utgangspunktet være at prinsippene om kjønnsrepresentasjon i kommuneloven [...] anvendes analogisk på styret i aksjeselskaper i den utstrekning dette følger av retningslinjene ovenfor».

Departementet viser til punkt 3.3.2 for en nærmere redegjørelse for hva som ligger i disse retningslinjene.

3.2.2 Kommune-lovens regler om håndhevelse

Generelt om lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59

Kommune-lovens regler om kjønnsrepresentasjon håndheves ved at departementet kan lovlighetskontrollere det enkelte valg i kommunene med hjemmel i kommuneloven § 59. Etter denne bestemmelsen kan en eller flere kommunestyrerepresentanter bringe en avgjørelse truffet av et folkevalgt organ eller av administrasjonen, inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. Dersom vedtaket er beheftet med slike feil at det er ugyldig, skal det oppheves. Departementets kompetanse etter denne bestemmelsen er delegert til fylkesmennene, når det gjelder vedtak fattet i kommunene. Valg av styrerepresentanter som blir gjort av et selskapsorgan i et aksjeselskap, vil ikke være gjenstand for lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59.

Regler om lovlighetskontroll er et middel til å få avklart rettslig tvil uten å måtte gå til domstolene. I tillegg er hensynet til rettsikkerhet, faglig kvalitet på forvaltningsavgjørelser, hensynet til den offentlige forvaltnings omdømme og behovet for å ivareta grunnleggende nasjonale målsettinger, viktige begrunnelser for bestemmelsen om lovlighetskontroll.

Et viktig utgangspunkt for reglene er således at systemet representerer en sikkerhetsventil. Både regler for utvidet internkontroll i kommunene, samt utvidet klageadgang, reduserer behovet for statlig tilsyn og kontroll.

Alle avgjørelser i alle folkevalgte organ, samt administrasjonen, kan bli gjenstand for lovlighetskontroll. I henhold til § 59 nr. 1 kan tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget bringe en avgjørelse truffet av et folkevalgt organ eller administrasjonen, inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. I tillegg har departementet hjemmel i § 59 nr. 5 til å ta avgjørelser opp til kontroll av eget tiltak. Det bør hefte usikkerhet ved en avgjørelses gyldighet før myndigheten til lovlighetskontroll av eget tiltak brukes.

Lovlighetskontroll er ikke klage i forvaltningslovens forstand. Fylkesmannen har derfor ikke kompetanse til å fatte ny avgjørelse, bare til å oppheve den foreliggende avgjørelse dersom den er ugyldig, jf. § 59 nr. 4, andre ledd.

Fylkesmannens vedtak i en sak om lovlighetskontroll kan ikke påklages etter forvaltningsloven.

Særlig om lovlighetskontroll av valg til folkevalgte organer

Valg av folkevalgte organer i kommunene kan bringes inn for fylkesmannen og valg av folkevalgte organer i fylkeskommunene kan bringes inn for departementet til lovlighetskontroll etter reglene i kommuneloven § 59. Ved en slik lovlighetskontroll skal fylkesmannen/departementet oppheve vedtaket hvis det er gjort slike feil at det er ugyldig. Det vil si at det er begått feil som kan ha hatt innvirkning på avgjørelsens innhold/resultatet av valget.

3.3 Likestillingsloven § 21

Lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene har som mål å sikre et likestilt samfunn som bygger på prinsipper om lik fordeling av ansvar og plikter mellom kvinner og menn.

3.3.1 Hovedregelen om kravet til kjønnsrepresentasjon og unntaksbestemmelsen

Likestillingsloven § 21 første ledd fastsetter at når

«et offentlig organ oppnevner eller velger utvalg, styrer, råd, nemnder mv. skal hvert kjønn være representert på følgende måte:

1. Har utvalget to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert.
2. Har utvalget fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to.
3. Har utvalget seks til åtte medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst tre.
4. Har utvalget ni medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst fire, og har utvalget flere medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent.
5. Reglene i nr. 1 til 4 gjelder tilsvarende ved valg av varamedlemmer.»

Med innføringen av kjønnsrepresentasjonsregelen ønsket en å fremskynde utviklingen. Bestemmelsen har hatt stor betydning: Fra 1979 til 1997 økte kvinneandelen i statlige styrer og råd fra 21,8 prosent til om lag 40 prosent. Siden da har kvinneandelen holdt seg rundt 40 prosent.

Forskrift 2. februar 1996 nr. 110 om representasjon av begge kjønn i statlige utvalg, styrer, råd, delegasjoner m.v., er fastsatt med hjemmel i likestillingsloven § 21 femte ledd. Det følger av forskriften § 4 at forslag til utvalg som ikke tilfredsstiller kravet til kjønnsfordeling skal forelegges

Barne- og likestillingsdepartementet for godkjenning. Dersom departementet vurderer at lovens vilkår for å gjøre unntak ikke er oppfylt, må det oppnevnte departement endre sammensetningen av utvalget i tråd med likestillingslovens krav. Unntaksregelen er svært snever.

3.3.2 Anvendelsesområdet til likestillingsloven § 21

Likestillingsloven § 21 gjelder i utgangspunktet bare offentlige utvalg, dvs. utvalg som er valgt eller oppnevnt av et offentlig organ. Hva som er et offentlig organ vil følge samme kriterier som etter forvaltningsloven. Det fremgår av forarbeidene at bestemmelsen også gjelder ved valg eller oppnevning av medlemmer til visse ikke-offentlige organer mv. Med nåværende ordlyd innebærer det at reglene vil gjelde ikke-offentlige utvalg der det offentlige skal oppnevne eller velge minst 2 medlemmer. I forarbeidene nevnes bankenes representantskap som eksempel. I disse tilfellene gjelder reglene bare for de representanter det offentlige har oppnevnt eller valgt. Justisdepartementets lovavdeling har i et brev av 3. september 1998 til Kommunal- og regionaldepartementet foretatt en vurdering av anvendelsen av daværende kommunelov §§ 36–38 og likestillingsloven § 21 på statlige nemnder og ikke-offentlige utvalg mv., herunder selskapsorganer. I brevet konkluderer Lovavdelingen følgende på spørsmålet om likestillingsloven § 21 kommer til anvendelse på valg av styrer i aksjeselskap:

«Under tvil er Lovavdelingen etter en samlet vurdering kommet til at likestillingsloven § 21 i prinsippet kan komme til anvendelse på representantene til styret i et helt eller i det vesentlige offentlig eid aksjeselskap. Det må etter vårt syn være et vilkår at selskapet i det alt vesentlige driver mer tradisjonell forvaltningsvirksomhet, uten å være utsatt for konkurranse av noen betydning fra private aktører. Anvendelse av reglene vil derfor først og fremst være aktuelt for selskaper som har en rettslig eller faktisk monopolstilling. For øvrig vil spørsmålet bero på en helhetsvurdering, der det i tillegg må legges vekt på bl a bakgrunnen for opprettelsen av selskapet og graden av økonomisk og administrativ tilknytning til det offentlige, se nærmere offentlighetsmeldingen s 41.»

Likestillingsloven § 21 fjerde ledd gjør unntak for tilfeller som reguleres av kommunelovens regler om kjønnsrepresentasjon. Om kommunelovens regler, se punkt 3.2.1. Unntaksbestemmelsen kom til gjennom en lovendring i 1995. Bakgrunnen

var at reglene om kjønnsrepresentasjon i kommuneloven grep inn på områder som også var regulert av likestillingsloven § 21, idet denne bestemmelsen gjaldt generelt for både statlige og kommunale organer. Det ble derfor ansett å foreligge et behov for harmonisering og lovteknisk samordning av reglene, se Ot.prp. nr. 29 (1994–1995) side 13, jf. side 16. Tanken var at kommunelovens regelverk om kjønnsfordeling mv. innenfor sitt område skulle innebære en uttømmende regulering av problemkomplekset.

3.4 Særlig om interkommunale selskap

Interkommunale selskap er en egen selskapsform som reguleres av lov 29. januar 1999 nr. 71 om interkommunale selskap (IKS-loven). Dette er en særskilt selskapsform for offentlig eid virksomhet. Det er bare kommuner og andre interkommunale selskap som kan være deltakere i denne selskapsformen. Et aksjeselskap kan derfor ikke være deltaker i et interkommunalt selskap, men et interkommunalt selskap kan derimot være deltaker i et aksjeselskap.

I forbindelse med at det ble innført regler om krav til kjønnsmessig balanse i styrene for allmennaksjeselskap, statsforetak og statsaksjeselskap mv., ble det innført tilsvarende regler for de interkommunale selskaps vedkommende. Det ble i § 10 første ledd tatt inn et nytt fjerde punktum som viste til at reglene i aksjeloven § 20-6 om representasjon av begge kjønn i styrene skulle gjelde tilsvarende for de interkommunale selskapene.

IKS-loven har ingen regler om sanksjoner ovenfor de selskap som har en uriktig sammensetning av styrene i henhold til reglene om kjønnsbalanse.

3.5 Regler med krav til kjønnsbalanse i styret i ulike typer foretak

3.5.1 Krav til kjønnsbalanse i styret

Ved lov 19. desember 2003 nr. 120 ble det vedtatt regler om kjønnsrepresentasjon i lov om allmennaksjeselskap og i flere andre lover, jf. Ot.prp. nr. 97 (2002-2003) om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskap, lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskap og i enkelte andre lover (likestilling i styrer i statsaksjeselskap, statsforetak, allmennaksjeselskap mv.).

Allmennaksjeloven § 6-11a lyder som følger:

«§ 6-11a. Krav om representasjon av begge kjønn i styret

(1) I styret i allmennaksjeselskap skal begge kjønn være representert på følgende måte:

1. Har styret to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert.
2. Har styret fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to.
3. Har styret seks til åtte medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst tre.
4. Har styret ni medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst fire, og har styret flere medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent.
5. Reglene i nr. 1 til 4 gjelder tilsvarende ved valg av varamedlemmer.

(2) Første ledd omfatter ikke styremedlemmer som skal velges blant de ansatte etter § 6-4 eller § 6-37 første ledd. Når det skal velges to eller flere styremedlemmer som nevnt i første punktum, skal begge kjønn være representert. Det samme gjelder for varamedlemmer. Annet og tredje punktum gjelder ikke dersom et av kjønnene utgjør mindre enn 20 prosent av samlet antall ansatte i selskapet på det tidspunkt valget skjer. »

I § 20-6 gjelder tilsvarende regler om statsaksjeselskap:

«§ 20-6. Representasjon av begge kjønn i styret i statsaksjeselskaper

(1) I styret i statsaksjeselskap skal begge kjønn være representert på følgende måte:

1. Har styret to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert.
2. Har styret fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to.
3. Har styret seks til åtte medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst tre.
4. Har styret ni medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst fire, og har styret flere medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent.
5. Reglene i nr. 1 til 4 gjelder tilsvarende ved valg av varamedlemmer.

(2) Første ledd gjelder ikke styremedlemmer som skal velges blant de ansatte etter § 6-4 eller § 6-35 jf. allmennaksjeloven § 6-37 første ledd. Når det skal velges to eller flere styremedlemmer som nevnt i første punktum, skal begge kjønn være representert. Det samme gjelder for varamedlemmer. Annet og tredje punktum gjelder ikke dersom et av kjønnene utgjør mindre enn 20 prosent av samlet antall ansatte i selskapet på det tidspunkt valget skjer.

(3) Første og andre ledd gjelder tilsvarende for aksjeselskap som er heleid datterselskap til statsaksjeselskap eller statsallmennaksjeselskap, eller til statsforetak.»

En tilsvarende bestemmelse om statsallmennaksjeselskaper er å finne i allmennaksjeloven § 20-6.

Reglene i aksjeloven § 20-6 om representasjon av begge kjønn i styret gjelder tilsvarende etter § 19 femte ledd i lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak, § 10 første ledd fjerde punktum i lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskap, § 21 første ledd annet punktum i lov 15. juni 2001 nr. 93 om helseforetak, § 5 første ledd i lov 19. juni 1931 nr. 18 om Aktieselskapet Vinmonopolet, § 14 fjerde ledd i lov 19. desember 2003 nr. 130 om Innovasjon Norge og § 6 fjerde ledd i lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v.

Det gjelder ikke tilsvarende regler for private aksjeselskaper. Bakgrunnen for at det ikke ble foreslått tilsvarende regler for aksjeselskapene, beskrives slik i i punkt 6.1.1 i Ot.prp. nr. 97 (2002-2003):

«Når reglene ble foreslått gjort gjeldende for allmennaksjeselskaper, men ikke for aksjeselskaper med private eiere, begrunnet høringsbrevet dette med at aksjeselskapene gjerne er små private foretak hvor ledelsen av selskapet har et personlig preg, typisk et familieselskap, hvor selskapets eiere er fysiske personer som selv sitter i styret. Departementet mente at hensynet til den direkte eierrepresentasjonen som er vanlig i disse selskapene, tilsa at aksjeselskapene ble holdt utenfor ordningen. En undersøkelse foretatt av NHO i november 2000 viste at av de til sammen 148.591 aksjeselskapene i Norge, hadde 83 prosent under 10 ansatte, og ca. tre fjerdedeler av selskapene var familieselskaper.»

Når det gjelder allmennaksjeselskapene ble det i Ot.prp. nr. 97 (2002-2003) vist til at eierrepresentasjonen sto i en annen stilling. Departementet uttalte i punkt 6.1.1 at:

«For så vidt gjelder selskaper som ikke er heleiet av det offentlige, begrenses på denne bakgrunn forslaget til å omfatte bare allmennaksjeselskaper. Selskapsformen allmennaksjeselskap er etablert nettopp med sikte på selskaper som henvender seg til allmennheten med hensyn til eierskap, og er derfor forutsatt av lovgiver å være selskaper med spredning av aksjene. De hensyn som gjelder i forhold til aksjeselskaper, jf. over, gjør seg derfor ikke på samme måte gjeldende for allmennaksjeselskaper. Det finnes riktignok også enkelte allmenn-

aksjeselskaper med bare en eller få eiere, hvor forutsetningen om spredning av aksjene altså i praksis ikke slår til, men disse eierne har frivillig valgt en selskapsform som er utformet med sikte på selskaper med spredning av aksjene. Regler om kjønnsrepresentasjon vil for disse eierne i prinsippet ikke stille seg i noen annen stilling enn andre regler i allmennaksjeloven som passer best for selskaper med en spredt eierkrets.»

Det ble heller ikke foreslått at regler om kjønnsrepresentasjon skulle gjøres gjeldende for aksjeselskap som delvis er eid av det offentlige, i punkt 6.1.1 sies det følgende om dette:

«Det foreslås heller ikke særregler for styrene i aksjeselskaper som bare delvis er eid av det offentlige. Dette ville bety at de andre eierne i slike aksjeselskaper ville få andre rammevilkår enn man ville hatt dersom det offentlige ikke var en betydelig medeier, og en slik forskjellsbehandling anses lite hensiktsmessig.»

I departementets vurderinger i Ot.prp. nr. 97 (2002-2003) punkt 6.1.3.2 viser departementet til høringsbrevet og uttaler:

«På samme måte som i høringsbrevet, foreslås reglene om kjønnsrepresentasjon ikke gjort gjeldende for aksjeselskaper som bare delvis er eid av det offentlige, men hvor det også er private eiere. Om man innførte regler om kjønnsrepresentasjon i slike aksjeselskaper, ville det bety at de private medeierne ville få andre rammevilkår enn eiere i aksjeselskaper der det offentlige ikke er medeier, og en slik forskjellsbehandling anses for lite hensiktsmessig.»

Når det særlig gjelder kommunalt eide aksjeselskap uttalte departementet videre i punkt 6.1.3.2:

«Departementets forslag omfatter ikke kommunalt eide aksjeselskaper. Dette var heller ikke foreslått i høringsbrevet. Etter aksjelovens system gjelder det i kapittel 20 særregler for selskaper som er heleid av staten. Tilsvarende særregler finnes imidlertid ikke for kommunalt eide aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper. Departementet ser det som naturlig å videreføre dette systemet. Spørsmålet om i hvilken grad det gjelder regler om kjønnsrepresentasjon for styret i kommunalt eide aksjeselskaper, må derfor fortsatt vurderes ut fra en tolkning av likestillingslovens og kommunelovens regler, jf. om dette i punktene 4.1.2 og 4.2 foran.

Interkommunale selskaper er derimot regulert i en egen lov, lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper, jf. punkt 4.4.2. Det framgår av punkt 4.1.2 at det er uklart om like-

stillingsloven § 21 kommer til anvendelse på interkommunale selskaper. Det er her behov for en klargjøring, og departementet ser det mest naturlig at det er de nye selskapsrettslige reglene om kjønnsrepresentasjon som innføres også for de interkommunale selskapene. Det er av relativt liten betydning om man her innfører de nye reglene, eller om man gjør likestillingsloven § 21 anvendelig. Betydningen av om man velger det ene eller det andre knytter seg først og fremst til dispensasjonsadgangen. Det vises her til det som sies over om dette i tilknytning til helseforetakene.»

Også lov 29. juni 2007 nr. 81 om samvirkeforetak § 69 (i kraft 1. januar 2008) gir regler om kjønnsbalansen i styret.

Oppsummering

I dag er således styrene i følgende virksomheter underlagt regler om kjønnsbalanse:

- Styret oppnevnt av et offentlig organ, jf. likestillingsloven § 21
- Statsforetak, jf. statsforetaksloven § 19
- Statsaksjeselskap, jf. aksjeloven § 20-6
- Helseforetak, jf. helseforetakloven § 21
- Interkommunale selskap, jf. lov om interkommunale selskap § 10
- Innovasjon Norge, jf. lov om Innovasjon Norge § 14
- Vinmonopolet, jf. vinmonopolloven § 5
- Norsk Tipping, jf. pengespilloven § 6
- Allmennaksjeselskap, jf. allmennaksjeloven § 6-11a
- Statsallmennaksjeselskap, jf. allmennaksjeloven § 20-6
- Stiftelser, når staten en fylkeskommune eller kommune oppnevner medlemmer av styret, jf. stiftelsesloven § 27a
- Samvirkeforetak, jf. samvirkelova § 69

3.6 Kontroll av styrets sammensetning

Kontroll av styresammensetningen i allmennaksjeselskapene og statsallmennaksjeselskapene (allmennaksjeloven §§ 6-11a og 20-6) og statsaksjeselskapene (aksjeloven § 20-6) skjer gjennom Foretaksregisterets lovlighetskontroll etter kapittel 5 i lov 21. juni 1985 nr. 78 om registrering av foretak (foretaksregisterloven).

Dersom styrets sammensetning ikke er i samsvar med lovens krav og selskapets vedtekter, vil Foretaksregisteret nekte registrering etter foretaksregisterloven § 5-2. Dette gjelder både ved nyregistreringer og ved styreendringer.

Ved nyregistrering av et selskap, vil avvisningen av registreringsmeldingen føre til at selskapet ikke blir registrert. Dette vil ikke påvirke selskaps forpliktelser og rettigheter etter stiftelsesdokumentet, jf. aksjelovene § 2-18 tredje ledd, andre punktum og aksjelovene § 2-20, forutsatt at feilen rettes og selskapet meldes på nytt til Foretaksregisteret innenfor fristen på tre måneder i aksjelovene § 2-18 første ledd. Dette anses ikke som en feil som ikke kan rettes i henhold til aksjelovene § 2-18 tredje ledd, tredje punktum.

Ved valg av en ny styresammensetning i et eksisterende selskap vil Foretaksregisteret nekte det nye styret å bli registrert, dersom styret ikke oppfyller lovens krav til antall styremedlemmer (aksjelovene § 6-1), bosted (aksjelovene § 6-11) eller kjønnsbalanse (allmennaksjeloven § 6-11a, aksjeloven og allmennaksjeloven § 20-6 for henholdsvis statsaksjeselskap og statsallmennaksjeselskap). Se foretaksregisterloven § 5-1, jf. § 5-2, der det fremgår at registerføreren skal prøve om det som innkommer til registrering og grunnlaget for det, er i samsvar med lov. Hvis forholdet ikke rettes kommer reglene om tvangsoppløsning i aksjelovene §§ 16-15 flg. til anvendelse. Etter aksjelovene § 16-15 første ledd nr. 2 skal tingretten ved kjennelse beslutte selskapet oppløst når selskapet ikke har meldt et styre som fyller lovens vilkår. Selskapet vil før en eventuell oppløsning få flere muligheter til å rette opp forholdet. Foretaksregisteret gir i første omgang selskapet varsel om at vilkårene for oppløsning er oppfylt, og gir selskapet en frist på en måned til å bringe forholdet i orden, jf. aksjelovene § 16-16 første ledd. Dersom selskapet ikke bringer forholdet i orden, kunnngjør Foretaksregisteret forholdet i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunnngjøringspublikasjon etter reglene i § 16-16 andre ledd, med en ytterligere fire ukers frist. Oversitter selskapet fristen etter § 16-16 andre ledd, skal Foretaksregisteret varsle tingretten etter § 16-17 første ledd. Tingretten skal deretter uten ytterligere varsel ved kjennelse beslutte selskapet oppløst etter reglene i § 16-17, og avvikle selskapet etter reglene i konkursloven og dekningsloven, jf. § 16-18. Tvangsoppløsningshjemmelen har så langt ikke vært nødvendig å ta i bruk i forbindelse med manglende kjønnsbalanse.

Dersom vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan Kongen etter aksjelovene § 16-7 tredje ledd første punktum av eget tiltak treffe vedtak om at selskapet skal gis en ytterligere frist før tvangsoppløsningen gjennomføres. Kongen skal da treffe vedtak om at selskapet i så fall skal betale en løpende tvangsmulkt til staten fra en frist som fastsettes og frem til forholdet er rettet, jf. § 16-17 tredje ledd annet punktum.

Det fremgår av Ot.prp. nr. 55 (2006-2006) kapittel 17 på side 138-139 at regelen er tenkt forbeholdt ekstraordinære situasjoner, og at det skal mye til for at det gripes inn mot en forestående tvangsoppløsning. Hjemmelen har ikke vært benyttet.

Myndigheten etter § 16-17 tredje ledd er delegert til Nærings- og handelsdepartementet.

3.7 Særlig om ansattevalgte representanter til styret

De ansattes rett til å velge representanter i selskaps styrende organer er regulert direkte i lov, se for eksempel aksje- og allmennaksjeloven §§ 6-4 og 6-35, stiftelsesloven § 41, selskapsloven §§ 2-9 og 2-13, statsforetaksloven §§ 20 og 33, lov om interkommunale selskap § 10 og helseforetaksloven §§ 22 og 23. Valgmåte, vilkår for stemmerett og valgbarhet, og tvister om valget, reguleres nærmere i forskrifter gitt i medhold av disse lovene. For aksje- og allmennaksjeselskap, statsaksjeselskap, statsallmennaksjeselskap og stiftelser gjelder forskrift 18. desember 1998 nr. 1205 om ansattes rett til representasjon i aksjeselskaps og allmennaksjeselskaps styre og bedriftsforsamling m.v. (representasjonsforskriften), mens det for statsforetak, interkommunale selskap og helseforetak er gitt egne forskrifter. Disse er forskrift 20. desember 1991 nr. 838 til statsforetakslovens bestemmelser om ansattes rett til representasjon i statsforetaks styre og bedriftsforsamling m.v., forskrift 29. august 2006 nr. 1009 om ansattes rett til representasjon i styrer for interkommunale selskap og forskrift 15. november 2002 nr. 1287 til helseforetakslovens bestemmelser om de ansattes rett til representasjon i regionale helseforetaks og helseforetaks styrer. Disse forskriftene er alle basert på representasjonsforskriftens regler med særlige tilpasninger til de enkelte selskapstypene. Bedriftsdemokratinemnda er tvisteløsningsorgan etter samtlige forskrifter.

Konkret inneholder forskriftene regler om hvem som skal regnes som ansatt (hel- og deltidsansatte) og videre vilkårene som må være oppfylt for stemmerett og valgbarhet ved valget av representanter. I forbindelse med gjennomføringen av valget skal det opprettes et valgstyre bestående av representanter for de ansatte og selskapet/foretaket. Valgstyrets oppgave er å lede valget og sørge for at forberedelsen og gjennomføringen av valget skjer i henhold til regelverket. Valget kan avvikles som flertallsvalg, eller som forholdstallsvalg dersom de ansatte eller de ansattes organisasjoner krever det.

I allmennaksjeloven §§ 6-11a (allmennaksjeselskap) og 20-6 (statsallmennaksjeselskap) og aksjeloven § 20-6 (statsaksjeselskap) stilles det krav til at begge kjønn skal være representert når de ansatte skal velge to eller flere representanter til styrende organer.

I representasjonsforskriften §§ 13 og 14 er det gitt nærmere regler om valget, herunder opprykksordninger som skal sikre at det underrepresenterte kjønn rykker opp dersom slik kjønnsrepresentasjon ikke oppnås direkte som følge av valget.

For selskap som ikke har plikt til å ha begge kjønn representert, følger det av representasjonsforskriften §§ 13 andre ledd og 14 femte ledd at dersom det i selskapet er mer enn en tredjedel kvinnelige ansatte, bør det være foreslått minst én kvinnelig kandidat.

De samme kravene til kjønnsrepresentasjon som i allmennaksjeloven og aksjeloven følger av statsforetaksforskriften §§ 13 og 14, forskriften for interkommunale selskap §§ 10 - 14 og helseforetaksforskriften §§ 9 og 10.

3.8 Internasjonal rett

3.8.1 Innledning

For beskrivelse av internasjonal rett og Norges internasjonale forpliktelser vises det til fremstillingen i Ot.prp. nr. 97 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskap, lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskap og i enkelte andre lover (likestilling i styrer i statsaksjeselskap, statsforetak, allmennaksjeselskap mv.) Vi gir likevel en særskilt omtale av EUs likebehandlingsdirektivet som en del av EØS-avtalen, da det har vært noen endringer i forhold til beskrivelsen av direktivet i Ot.prp. nr. 97 (2002-2003).

3.8.2 Likebehandlingsdirektivet

EUs direktiv 76/207/EØF om gjennomføring av prinsippet om lik behandling av menn og kvinner når det gjelder adgang til arbeid, yrkesutdanning og forfremmelse samt arbeidsvilkår (likestillingsdirektivet fra 1976, endret i 2002) er en del av EØS-

avtalen. Dette direktivet ble opphevet i 2006 og innlemmet i direktiv 2006/54/EF om gjennomføring av prinsippet om like muligheter for og likebehandling av menn og kvinner. Dette direktivet samler en rekke av direktivene om kjønnsdiskriminering og kodifiserer rettsutviklingen på området. Direktiv 2006/54/EF ble innlemmet i EØS-avtalen 3. mars 2008.

Likestillingsdirektivenes formål er å sikre gjennomføringen av prinsippet om like muligheter og likebehandling av kvinner og menn i arbeidslivet, jf. artikkel 1 i begge direktiv. Det følger av artikkel 3 i 1976-direktivet og artikkel 14 i 2006-direktivet at kvinner og menn ikke skal forskjellsbehandles. Diskrimineringsforbudet er nærmere regulert i særlige bestemmelser.

Det gjøres unntak fra forbudet mot direkte og indirekte forskjellsbehandling i artikkel 2 nr. 6 i 1976-direktivet (artikkel 14 nr. 2 i 2006-direktivet).

Likestillingsdirektivet er minimumsdirektiv, jf. artikkel 27 nr. 1 i 2006-direktivet og artikkel 8e i 1976-direktivet. Dette innebærer at medlemsstatene står fritt til å fastsette regler som gir et sterkere vern for arbeidstakerne enn direktivets minstekrav.

Direktivet gjelder innenfor det som i EU regnes som arbeidslivsområdet. Dette er et vidt begrep som ikke bare dekker forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker slik det er definert i norsk arbeidsrettslovgivning, men også andre områder med tilknytning til arbeidet. Hele det individuelle arbeidsforholdet - fra ansettelse til opphør - omfattes av likebehandlingsprinsippet i direktivet.

Styreverv omfattes ikke. Arbeid og styreverv har helt forskjellig karakter. Retten til arbeid er et grunnleggende retts gode og en forutsetning for et livsgrunnlag. Ved ansettelser vil det være flere som søker en stilling, og som konkurrerer om denne. Et styreverv tildeles etter helt andre kriterier. Oppnevning skjer gjennom valg på generalforsamling, og er basert på utvelgelse av bestemte personer som eierne av ulike grunner og på basis av ulike typer kvalifikasjoner ønsker som representanter i styret, og som derfor forespørres personlig om å motta vervet. Også når det gjelder godtgjørelse skiller styreverv og arbeid seg fra hverandre.

4 Nærmere om forslaget til lovkrav om kjønnsmessig balansert sammensetning av styrene i kommunalt kontrollerte aksjeselskap

4.1 Generelt om høringsbrevets innhold – en regel som knyttes til eierskap av aksjeselskap

4.1.1 Høringsbrevets forslag

Departementet foreslo i høringsbrevet en ny bestemmelse i kommuneloven § 80 a med krav til kjønnsbalanse i styrene i kommunalt kontrollerte aksjeselskap. Bestemmelsen skulle omfatte alle slike aksjeselskap, uten hensyn til hva slags virksomhet som drives. I § 80 b ble det foreslått en bestemmelse om håndhevelse av kjønnsrepresentasjonsregelen. Denne viste til tilsvarende regler i aksjelovene.

Bakgrunnen for forslaget var at departementet mener det offentlige, herunder også kommunene, bør gå foran med et godt eksempel når det gjelder en balansert kjønns sammensetning av styrene. Vi har gode erfaringer med effekten av et lovbestemt krav til kjønnsbalanse i de statlig eide selskapene og allmennaksjeselskapene etter lovendringen i 2003. I dag oppfyller 100 prosent av allmennaksjeselskapene kravet til kjønnsbalanse. Per 1. juli 2008 var 40,1 prosent av styremedlemmene i disse selskapene kvinner. Til sammenligning var dette tallet i 2003 bare sju prosent. Det er grunn til å tro at vi ikke hadde oppnådd en slik signifikant økning uten bruk av lovfesting som virkemiddel.

Det ble i høringsbrevet vist til at det er gode grunner som taler for at det ikke skal oppstilles noe krav om kjønnsbalanse i styrene i de fullt ut privat eide aksjeselskapene. Departementet viste her til drøftelsene i Ot.prp. nr. 97 (2002-2003), der det fremgår at bakgrunnen for at de private aksjeselskapene ikke ble omfattet av reglene, først og fremst var det forhold at de fleste aksjeselskap er små, private foretak hvor ledelsen av selskapet har et personlig preg, typisk et familieselskap, hvor selskapets eiere er fysiske personer som selv sitter i styret. Denne begrunnelsen slår ikke til for aksjeselskap som er eid av kommuner. Det ble i høringsbrevet vist til at kvinneandelen i kommunalt eide aksjeselskap i dag er på rundt 30 prosent, etter det

departementet kunne bringe på det rene. Dette er ikke godt nok, og et lovkrav var etter departementets syn nødvendig for å oppnå og sikre den ønskede kjønnsbalansen.

Man har i norsk rett generelt søkt å unngå å oppstille egne regler i aksjeloven som gjelder enkelte selskap med særlige eiere, for eksempel kommunalt eide aksjeselskap, jf. drøftelse i Ot.prp. nr. 97 (2002-2003) i kapittel 6. I NOU 1995: 17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet uttalte utvalget den gangen om dette, i punkt 10.2 på side 126:

«Når kommunen etter en helhetsvurdering finner at en virksomhet bør organiseres som et aksjeselskap, mener utvalget at det er den alminnelige aksjeloven av 1976 som bør gjelde. Etter utvalgets syn er det generelt en fordel at aksjeselskapsformen beholdes mest mulig som en allmenn organisasjonsform for all virksomhet som organiseres etter aksjeloven, uavhengig av om det er private eller offentlige eiere. Utvalget vil også vise til at individuell tilpasning i noen grad vil kunne gjennomføres i vedtektenes innenfor rammen av aksjelovens regler. Utvalget har således ikke funnet grunn til å foreslå slike særregler for kommunale aksjeselskaper som kommunelovutvalget i NOU 1990:13, s. 422 har foreslått inntatt i aksjeloven § 18-8.»

Å oppstille særlige regler om kjønnsbalanse i styret til kommunalt eide aksjeselskap er ikke i tråd med disse tidligere vurderingene. Departementet viste i høringsbrevet til at hensynet til kjønnsbalanse i styret ble ansett å være så viktig at det likevel kan tilsi at det gis særlige regler for styrene i kommunalt eide aksjeselskap. Slike særlige regler kan tas inn i kommuneloven.

Det ble i høringsbrevet pekt på at det å oppstille selskapsrettslige regler som bare skal gjelde for kommunalt eide aksjeselskap reiste noen særskilte problemstillinger når det gjaldt den praktiske gjennomføringen av reglene. Særlig gjelder dette muligheten til å kontrollere oppfyllelsen av reglene

og i forlengelsen av dette, muligheten til å innføre et effektivt sanksjonssystem for manglende oppfyllelse av kravene. Det ble vist til at det i dag ikke finnes en samlet oversikt over hvem som eier norske aksjeselskap, og intet register over kommunalt eide aksjeselskap. For å få til et effektivt håndhevingssystem ville det bli nødvendig at myndighetene får en slik oversikt, hvilket ville innebærer visse utfordringer, og også noen kostnader for staten i forbindelse med håndhevelsen.

4.1.2 Høringen

Forslaget om å innføre en regel om krav til kjønnsmessig balansert sammensetning av styrene i kommunalt kontrollerte aksjeselskap får stor støtte blant høringsinstansene. Særlig kommunene og fylkeskommunene er positive til forslaget.

Rauma kommune uttaler:

«Rauma kommune ønsker å støtte opp om framlegga til endringar i kommuneloven, med krav til kjønnsmessig balansert samansetjing av styret i kommunalt kontrollerte aksjeselskap. Rauma kommune ser det slik at kommunane som forvaltar av fellesskapets midlar, uansett om verksemda er organisert som eit eige rettssubjekt eller den går føre seg i ein eigen organisasjon, bør ta eit særleg samfunnsansvar for likestilling i desse selskapa. På dette viset vil ein kunne sikre eit likestilt samfunn bygd på prinsipp om lik fordeling av ansvar og plikter mellom kvinner og menn, noko ein ut av dei vedlagte tala i høyringsnotatet ser ikkje er oppnådd i kommunalt heil- eller del åtte aksjeselskap i dag.»

Hamar kommune uttaler:

«Med bakgrunn i at det offentlige bør gå foran med et godt eksempel når det gjelder kjønnsbalansen i selskapsstyrene, slutter Hamar kommune seg til et krav om en kjønnsmessig balansert sammensetning av styrene i kommunalt kontrollerte aksjeselskaper. Hamar kommune er enig i at den relativt lave kvinneandelen i kommunalt eide aksjeselskaper (ca. 30 prosent) tilsier at et lovkrav er nødvendig for å oppnå og sikre den ønskede kjønnsbalansen, og har selv vedtatt i sine prinsipper for eierstyring og selskapsledelse (vedtatt av Hamar kommunestyre den 21.09.2005) at begge kjønn skal være representert i styrene i kommunens selskaper med 40 prosent. Det er, slik høringsutkastet sier, på det rene at kvinner og menn kan fylle lederfunksjoner i næringslivet på en like god måte, og at kvinners næringslivsrelevante utdanningsnivå og kompetanse ikke står tilbake for menns. Lav representasjonen av kvin-

ner i norske styreer innebærer at norsk næringsliv ikke får nyttegjort seg den næringslivsrelevante kompetansen som innehas av kvinner. Disse argumentene har også gyldighet for kommunalt kontrollerte aksjeselskap.»

Justis- og politidepartementet støtter i dette tilfellet et forslag til en særlig regel for de aksjeselskaper som har kommuner som eiere og uttaler følgende:

«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 (...) sette de kommunale aksjeselskapene i en slik særstilling i forhold til andre aksjeselskaper, at dette er problematisk i forhold til hensynet til like rammevilkår.»

KS slutter seg også til et lovkrav til kjønnsbalanse i styrene, og uttaler:

«KS slutter seg til forslaget om at det skal innføres krav til kjønnsmessig balansert sammensetning av styreer i kommunalt kontrollerte aksjeselskaper. Styret i KS Bedrift støtter synspunktene i høringsuttalelsen.»

Nord-Trøndelag fylkeskommune mener at et lovkrav til kjønnsrepresentasjon i styrene i kommunalt kontrollerte aksjeselskap må tas inn i aksjeloven og ikke kommuneloven. *KS* ønsker også en nærmere vurdering av dette og uttaler:

«Vår oppfatning er at det vil være mest naturlig at kravene til styresammensetningen i aksjeselskaper fremgår av aksjeloven. At det tilsvarende kravet for statsaksjeselskaper står i

aksjeloven taler også for dette. KS har imidlertid ikke bastante synspunkter på dette, og ser det mest som et spørsmål om hva som av pedagogiske grunner er mest fordelaktig. Vi vil imidlertid peke på at dersom kravet til kjønnsbalanse også skulle gjelde for selskaper hvor kommuner eier minst to tredeler - og ikke bare de heleide - ville det trolig gi en bedre oversikt for de private aksjonærenes vedkommende om kravet sto i aksjeloven.»

4.1.3 Departementets merknader

Departementet mener kommunene må ta et særlig ansvar for å fremme likestilling gjennom å ha styrer i sine aksjeselskaper som har en kjønnsmessig balansert sammensetning. Forslaget om en regel som setter krav til en slik styresammensetning har praktisk talt fått samstemt oppslutning i høringsrunden – med unntak av to kommuner. Departementet foreslår derfor en regel som krever at hvert kjønn skal være representert med et visst antall medlemmer i styret, tilnærmet lik 40 prosent av styret, etter mønster av reglene om kjønnsbalanse i allmennaksjeloven § 6-11 a og § 20-6, aksjeloven § 20-6 og likestillingsloven § 21.

Det prinsipielt nye i dette forslaget er at det settes egne krav i loven til aksjeselskaper som har særlige eiere, i dette tilfelle kommuner. Det er et grunnleggende prinsipp at selskaper som konkurrerer i et marked skal underlegges samme lovgivning og like rammevilkår. Lovkrav til kjønnsbalanse i styrene for de kommunale aksjeselskapene kan i teorien utfordre dette prinsippet. Departementet kan imidlertid ikke se at en slik regel vil sette de kommunale aksjeselskapene i en slik særstilling at det vil være problematisk i forhold til et slikt prinsipp. Aksjeselskaper som faller utenfor regelen står også fritt til å sammensette sine styrer ut fra en tankegang om at kjønnsbalanse vil gi bedre kompetanse og større mangfold.

Når det gjelder det spørsmålet som KS reiser, om at reglene bør plasseres i kommuneloven eller i aksjeloven, mener departementet reglene bør plasseres i kommuneloven. Aksjeloven bør inneholde den allmenne reguleringen av all virksomhet som organiseres som aksjeselskaper, mens særlige selskapsrettslige regler som gis for en spesiell gruppe aksjeselskaper, bør plasseres i den aktuelle særlovgivningen. Reguleringen av statsaksjeselskapene, som trekkes frem av KS i høringen, står her i en særstilling. Reglene om statsaksjeselskaper i aksjeloven §§ 20-4 og 20-5, som har sin bakgrunn i konstitusjonelle spørsmål om Kongens myndighet til å forvalte statens eiendommer, gjør unntak fra

sentrale regler i aksjeloven om styret og generalforsamlingen, og hører derfor mer naturlig hjemme i aksjeloven. Når det gjelder reglene om kjønnsrepresentasjon i styret i statsaksjeselskapene, jf. aksjeloven § 20-6, finnes det heller ingen aktuell særlov der slike regler om statsaksjeselskaper alternativt kunne plasseres.

4.2 Hvilke kommunale aksjeselskaper bør være omfattet av reglene?

4.2.1 Høringsbrevets forslag

Høringsbrevet slo fast som et klart utgangspunkt at aksjeselskaper som er fullt ut eid av en eller flere kommuner, og som driver en virksomhet som er slik at selskapet i dag må anses å være omfattet av prinsippet om analogisk anvendelse av kommuneloven §§ 36, 37 og 38 a, måtte være omfattet av forslaget.

Et særlig spørsmål var imidlertid om også aksjeselskaper som driver andre former for virksomhet, det vil si selskaper som driver mer forretningspreget virksomhet i konkurranse med andre, også burde være omfattet av forslaget. Lovavdelingen la til grunn i sin uttalelse av 3. september 1998 til Kommunal- og regionaldepartementet, at det avgjørende for om reglene om kjønnsbalanse kommer til anvendelse er om et heleid kommunalt aksjeselskaper driver virksomhet som ikke er utsatt for konkurranse av noen betydning. Departementet ga i høringsbrevet uttrykk for at regler om krav til kjønnsbalanse i styrer måtte favne videre enn dette, blant annet i tråd med de reglene som i dag gjelder for statsaksjeselskaper etter reglene i aksjeloven § 20-6.

I Ot.prp. nr. 97 (2002-2003) begrunnes de nye reglene om kjønnsrepresentasjon i styrene i allmennaksjeselskaper mv. slik s. 37:

«Som det framgår av kapittel 2 foran, er det i dag en relativt lav kvinneandel i styrene i norske selskaper. Det er på det rene at kvinner og menn kan fylle ledelsesfunksjoner i næringslivet på en like god måte, og at kvinners næringslivsrelevante utdanningsnivå og kompetanse ikke står tilbake for menns. Som det sies i høringsbrevet, innebærer den lave representasjonen av kvinner i norske styrer at norsk næringsliv ikke får nyttiggjort seg den næringslivsrelevante kompetansen som innehas av kvinner. Å utnytte kvinners kompetanse bedre, vil etter departementets syn generelt bidra til å styrke ledelsen i næringslivet.»

Dette har også tilsvarende gyldighet for kommunalt kontrollerte aksjeselskaper. På denne bak-

grunn foreslo departementet at reglene skulle gjelde for alle kommunalt eide aksjeselskap, uten hensyn til om de driver virksomhet av mer forvaltningsmessig art, eller om de driver virksomhet i et marked i konkurranse med privat eide selskap. Departementet mente at det i dag ikke er noe saklig grunnlag for å anse krav til kjønnsbalanse i styrende organer som en konkurransemessig ulempe.

Det ble i høringsbrevet også vist til at det måtte anses som lite hensiktsmessig lovgivning på dette området at virkeområdet skulle knyttes til en skjønnsmessig vurdering av i hvilken grad virksomhetens art er konkurranseutsatt, slik som situasjonen er etter gjeldende rett. Det ble vist til at gjeldende rett kan gi grunnlag for betydelig tvil om et kommunalt aksjeselskap er omfattet av de gjeldende reglene om kjønnsrepresentasjon eller ikke. En klarere regel, etter mønster av allmennaksjeloven § 6-11 a, ville derfor innebære en betydelig klargjøring av rettstilstanden. Departementet la til grunn at nye regler i kommuneloven med krav til kjønnsbalanse i kommunalt kontrollerte aksjeselskap burde ha et klart avgrenset virkeområde, både for å bli enkle å anvende, men også for at det i praksis skulle være mulig å registrere selskap og håndheve reglene. Med de reglene som ble foreslått i høringsbrevet, ville arten av den virksomheten et selskap driver ikke lenger være relevant for om kjønnsrepresentasjonsregelen kommer til anvendelse.

Et annet spørsmål som ble drøftet i høringsbrevet var om også selskap som ikke er 100 prosent kommunalt eid, bør være omfattet av reglene. Det ble vist til at det bare er aksjeselskap som er 100 prosent eid av staten omfattes av reglene i aksjeloven § 20-6. Bakgrunnen for dette var at det ville betydd at de private medeierne ville få andre rammevilkår enn eiere i aksjeselskap der det offentlige ikke er medeier, og at en slik forskjellsbehandling ble ansett for lite hensiktsmessig.

Departementet viste i høringsbrevet til det kan argumenteres mot at private medeiere skal få andre rammevilkår i slike selskap. Det er imidlertid ikke uvanlig at det stilles krav til private som samarbeider med det offentlige. Det ble vist til at i så måte ikke fremstod som et urimelig krav at private som eier aksjeselskap sammen med en kommune, må forholde seg til at det vil gjelde særlige regler for kjønnsrepresentasjon i selskapets styre. Det ble videre lagt til grunn at en eier som har 2/3 av aksjene, vil ha tilnærmet full kontroll over selskapet. Vedtektsendringer og visse andre viktige beslutninger krever etter aksjeloven 2/3 flertall. Departementet mente derfor at dette kan tale for å

knytte kravet til kjønnsrepresentasjon i kommuneloven til denne grensen.

Dersom reglene bare skulle gjelde for aksjeselskap som er 100 prosent eid av kommuner, ble det i høringsbrevet vist til at det ville foreligge en omgåelsesfare gjennom at man tar inn et lite mindretall private eiere for å unngå reglene om kjønnsrepresentasjon. Dette kunne tale for å knytte de nye reglene til 2/3 eierskap.

Høringsbrevet ga uttrykk for at det kan argumenteres både for å la kravene til kjønnsmessig balansert sammensetning av styret bare gjelde for aksjeselskap som er heleid av kommuner, og for at kravene også skulle gjelde for aksjeselskap hvor kommunene eier minst 2/3 av aksjene. Departementet konkluderte ikke på dette spørsmålet i høringsbrevet, men oppfordret i høringsbrevet høringsinstansene til spesielt å uttale seg om dette spørsmålet.

På samme måte som i aksjeloven § 20-6 og allmennaksjeloven §§ 6-11 a og 20-6 ble det foreslått at også aksjeselskap som er heleide datterselskap til et selskap som er omfattet av reglene, skulle være omfattet. I spesialmerknadene til aksjeloven § 20-6 i Ot.prp. nr. 97 (2002-2003) på side 57 heter det følgende om bestemmelsen om indirekte eierskap:

«Tredje ledd presiserer at reglene om kjønnsrepresentasjon også gjelder for aksjeselskap som er heleid datterselskap til statsaksjeselskap eller statsallmennaksjeselskap, eller til statsforetak. Uttrykket «heleid datterselskap» er her også ment å omfatte aksjeselskaper som indirekte, gjennom ett eller flere heleide datterselskaper, er heleid av staten. Det er hensikten at alle aksjeselskaper som eies fullt ut av staten, enten direkte eller indirekte gjennom datterselskaper, skal omfattes av reglene om kjønnsrepresentasjon. Allmennaksjeselskap som er heleid datter av et statsaksjeselskap omfattes av utkastet til ny § 20-6 tredje ledd i allmennaksjeloven.»

4.2.2 Høringen

Forslaget om at regelen bør gjelde allment for alle kommunale aksjeselskap, uavhengig av hvilken type virksomhet selskapet driver, får full tilslutning av de høringsinstansene som uttaler seg om dette spørsmålet.

KS uttaler:

«Vi også enig i at kravet bør gjelde uavhengig av hvilken virksomhet selskapet driver. Det fremgår at forslaget er begrunnet i en verdibasert vurdering, og at det offentlige bør «gå

foran med et godt eksempel når det gjelder kjønnsbalansen i styrene» for å realisere et formål som har mer allmenn gyldighet. Ønsket om kjønnsmessig balanse er ikke knyttet til arten og karakteren av virksomheten som drives i statsaksjeselskaper og allmennaksjeselskaper - som allerede er omfattet av et slikt krav - og bør heller ikke være det for kommunalt dominerte selskaper. Det er ikke offentlig virksomhets særlige karakter som har begrunnet innføringen av et slikt krav. I tillegg vil det i praksis kunne by på betydelige avgrensingsproblemer å reservere et slikt krav for selskaper som driver en bestemt type virksomhet.»

Nord-Trøndelag fylkeskommune og KS mener at det er summen av offentlig eierskap som skal være avgjørende for virkeområdet for reglene, ikke bare kommunalt eierskap. *Nord-Trøndelag fylkeskommune* uttaler:

«Et slikt lovkrav bør knyttes til et selskaps samlede offentlige (statlige og/eller kommunale) eierskap, og ikke som foreslått bare til selskaps kommunale eierskap.»

Bergen kommune peker også på at forslaget bør omfatte de aksjeselskaper som stat og kommune eier sammen og uttaler:

«Det kan imidlertid se ut som det er en gråsone knyttet til aksjeselskaper hvor kommunen(e) eier mindre en 2/3 og hvor et statsselskap eier resten. For statlige selskaper gjelder Lov 19. desember 2003 nr 120 bare i de tilfeller hvor aksjeselskapet er 100 prosent eid av staten, mens det foreliggende forslaget til endring i kommuneloven har en nedre grense for kommunalt eierskap på 2/3 av aksjene. BKK synes å være et selskap som faller utenfor den ordning endringen i kommuneloven ønsker å ivareta.»

De fleste høringsinstansene støtter et forslag om at kravet til kjønnsbalansert sammensetning av styret bør gjelde de selskaper der kommunene eier 2/3 eller mer av aksjene. Særlig kommunene og fylkeskommunene selv er positive til dette. *Rogaland fylkeskommunes* uttalelse er representativ for mange av uttalelsene fra kommunene:

«Rogaland fylkeskommune anbefaler at reglene får virkning for aksjeselskaper der kommunene eier minst 2/3 av aksjene. Omgåelsessynspunktet, dvs. frykt for å ta inn en mindre, privat eier motivert ut i fra å hindre kravet til kjønnsmessig balanse, er ikke avgjørende for denne vurderingen, selv om også dette taler for en 2/3-regel. Mer vekt har det forhold at det ikke er uvanlig at det stilles krav til private som samarbeider med det offentlige, og at selskaper som har en kommunal eierandel på 2/3 likevel

i det alt vesentlige er kontrollert av det offentlige og bør kunne stille samme krav som om de var offentlig heleide. Det vurderes ikke å være urimelig at de krav som skal gjelde for kommunalt heleide aksjeselskaper også skal gjelde her. Det hensyn som taler mot krav til kjønnsbalanse i små familieeide aksjeselskaper vil heller ikke ha gjennomslag for private som eier et selskap sammen med det offentlige. I denne typen partnerskap er ikke de personlige hensyn fremtredende. Kravet til kjønnsbalanse, som jo er et uttrykk for likestilling i muligheten til demokratisk deltakelse, er også uttrykk for det verdisyn som fylkeskommunen identifiserer seg med og er et signal til private som går i partnerskap med det offentlige.»

KS, en av fylkeskommunene, to kommuner og arbeidsgiverforeningen SPEKTER mener at kjønnsrepresentasjonsreglene kun bør gjelde de selskaper som er heleid av kommuner eller det offentlige. KS uttaler:

«KS mener at bare selskaper hvor en eller flere kommuner og/eller fylkeskommuner eier alle aksjene i selskapet bør være omfattet av kravet. I høringsnotatet er det pekt på at bakgrunnen for at kravet bare gjelder for heleide statlige selskaper i dag (i tillegg til allmennaksjeselskaper) er at det ble ansett som lite hensiktsmessig at private eiere skulle ha ulike rammevilkår avhengig av om staten var medeier eller ikke. Det samme hensyn gjør seg i så fall også gjeldende i forhold til selskaper hvor det både er private og kommunale eiere. Dersom dette er lite ønskelig for selskaper med en stor statlige eierandel, vil det også være det for selskaper med en stor kommunal eierandel. Når det gjelder omgåelsesfaren vil den i prinsippet foreligge for statsaksjeselskaper, uten at det har fått avgjørende betydning for utforming av de gjeldende reglene. Det er neppe grunn til å legge større vekt på omgåelsesfaren for kommunalt eide selskaper.»

Ringerike kommune uttaler:

«Ringerike kommunestyre mener at det i praksis ikke vil være noen omgåelsesfare ved at man eventuelt tar inn et mindretall private eiere for å unngå reglene om kjønnsrepresentasjon slik det er formulert fra departementets side som en aktuell problemstilling»

Nærings- og handelsdepartementet uttaler:

«(...) støtter Nærings- og handelsdepartementet

forslaget om at reglene om krav til kjønnsrepresentasjon i styret i kommunalt kontrollerte aksjeselskaper også bør omfatte selskaper med 2/3-deler kommunalt eierskap.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet mener at reglen bør gjelde allerede fra et kommunalt eierskap på 50 prosent. LO peker også på dette som et alternativ og uttaler:

«LO mener prinsipielt at det bør være kjønnsbalanse i alle styrende organer og støtter på den bakgrunn departementets alternativ om at reglene i denne omgang skal gjelde for alle selskaper der 2/3 eller mer av aksjene er kommunalt eid. LO vil imidlertid peke på at dersom grensen settes ved 50 prosent eierandel vil hovedtyngden av selskaper med kommunal eierandel omfattes av de samme rammevilkårene. Vi mener dette er en mer relevant sammenligning, enn sammenligningen med private selskaper uten kommunal eierandel.»

4.2.3 Departementets merknader

En allmenn regel uavhengig av aksjeselskapets virksomhet

I dag antas det som gjeldende rett at kommunelovens regler om kjønnsrepresentasjon gjelder for kommunale aksjeselskaper som driver tradisjonell forvaltningsvirksomhet. Det ble i høringsbrevet ikke foreslått at denne avgrensing skal videreføres, men at reglene skulle gjelde alle aksjeselskaper som var kommunalt kontrollerte. Dette har fått tilslutning i høringsrunden. Departementet foreslår derfor at kjønnsrepresentasjonsregelen skal gjelde styrene i alle kommunale aksjeselskaper uavhengig av type virksomhet. Et avgjørende moment er at det vil bli et betydelig fortolkningsproblem om man avgrenser en slik regel til å gjelde en bestemt art av virksomhet.

Eierskap

I høringsbrevet ble det foreslått at kun et samlet kommunalt og fylkeskommunalt eierskap som skulle være avgjørende for om selskapet ble underlagt regelverket. I uttalelsene fra KS og Bergen kommune tas det til orde for at det må være et samlet offentlig eierskap i aksjeselskaper som må legges til grunn for om reglene skal komme til anvendelse, det vil si at selskaper som er eiet av stat og kommune i fellesskap, direkte eller indirekte, men der det kommunale eierskapet er mindre to tredjedeler, også bør være omfattet av reglene.

At staten og kommuner eier selskaper sammen er ikke særlig utbredt, etter det departementet har kunnet bringe på det rene. Dette synes å være aktuelt i forbindelse med kraftselskapene, der Statkraft AS (som er eid av Statkraft SF, som er eid av staten), er medeier i et mindre antall selskaper innenfor kraftmarkedet. Statkraft AS eier 49 pro-

sent av BKK (kommuner eier resten), 45,53 prosent av Agder energi (resten er kommunalt eid), 67 prosent av Skagerak energi (resten er kommunalt eid), 48 % av Fjordkraft (resten er kommunalt eid) og 100 prosent av Trondheim energiverk. Etter det departementet har kunnet berge på det rene fyller alle disse selskapene kravene til kjønnsbalansert sammensetning i sine styre. I tillegg eier staten flere aksjeselskaper innen teater og film sammen med kommuner og fylkeskommuner. Så langt departementet kjenner til dreier dette seg om fem selskaper der kun ett selskap ikke fyller kravene til kjønnsbalanse i styret.

For øvrig kan nevnes Kommunalbanken, som er eid med 80 prosent av staten og 20 prosent av Kommunal landspensjonskasse. Styret fyller også her kravet til kjønnsbalansert sammensetning.

Departementet er likevel av den oppfatning at loven bør inneholde en forskriftshjemmel som åpner for å forskriftsfeste at andre særlige offentlige eierforhold til aksjeselskaper mellom kommuner og staten, skal falle inn under reglene om krav til kjønnsrepresentasjon i styrene. Departementet vil følge utviklingen av kjønnsbalansen i disse styrene. For det tilfellet at det skulle vise seg nødvendig med en særlig regulering her, vil departementet kunne benytte forskriftshjemmelen til å gi egne regler for disse selskapene.

Virkeområde knyttet til grad av eierskap

Et sentralt punkt i høringen var om reglene kun skulle gjelde for de heleide kommunale aksjeselskaper, eller om de også skulle gjelde der kommunene eide minst 2/3 av aksjeselskapet. Høringsbrevet konkluderte ikke på dette punkt, men ba høringsinstansene spesielt om å uttale seg om dette spørsmålet. Det store flertall mener at reglene bør gjelde fra 2/3 kommunalt eierskap. Departementet foreslår derfor at reglene får anvendelse for selskaper som har et kommunalt eierskap tilsvarende 2/3 eller mer. I denne sammenhengen legges det avgjørende vekt på at kommunene selv er så positive til et slikt virkeområde for reglene.

Når det gjelder de innvendinger som KS og noen få kommuner reiser om at det må anses som uheldig at private som samarbeider med det offentlige blir underlagt andre rammebetingelser, er departementet av den oppfatning at dette ikke er et krav som er egnet til å påvirke selskapenes konkurranseevne. Departementet vil peke på at det ikke er uvanlig at det stilles krav til private som samarbeider med det offentlige. For selskaper der kommunene kontrollerer 2/3 av aksjene, vil de for alle praktiske formål ha full kontroll over selskapet, også styresammenset-

ningen. Det er derfor et rimelig krav at disse selskapene også må forholde seg til kjønnsrepresentasjonsregler i sine styre. Det vises for øvrig også til drøftelsen under punkt 4.1.3.

Departementet legger også vekt på at om en kjønnsrepresentasjonsregel kun skulle gjelde for de heleide kommunale selskapene, ville det være svært lett å omgå regelen. KS viser i sin uttalelse til at omgåelsesfaren ikke er større for kommunale aksjeselskap, enn for de statlige. KS trekker en parallell til reglene for de statlige eide selskapene. Departementet vil peke på at det i denne sammenheng ikke vil være direkte relevant å sammenligne denne regelutformingen med det som gjelder for statlige selskap. Når staten i lov har pålagt seg selv krav til kjønnsbalanse i styrene i sine selskap, er det ikke behov for å regulere en omgåelsesfare. Staten har selv kontroll med styrevalgene. Når staten pålegger andre rettssubjekt krav til kjønnsbalansert sammensetning av et styre, er det imidlertid relevant å ta hensyn til en omgåelsesfare av et regelverk.

LO og Likestillings- og diskrimineringsombudet gir uttrykk for at det må vurderes om reglene bør gjelde allerede fra de selskap der kommunene eier 50 prosent eller mer av aksjene. Departementet viser til at vurderingen av hvilken eierandel som bør være omfattet, dreier seg om en avveining av, på den ene siden hensynet til den omgåelsesfaren det er vist til over, og på den andre siden hensynet til de private eierne som underlegges andre rammevilkår enn de private eierne i andre selskaper. Etter departementets syn er det av hensyn til omgåelsesfaren ikke behov for å sette andelen noe lavere enn to tredeler. På denne bakgrunn foreslår departementet at grensen skal gå ved 2/3 eierskap. Å kreve 100 prosent eierskap er etter departementets syn ikke tilstrekkelig, ut i fra hensynet til omgåelsesfaren. På den annen side vil en regel basert på 50 prosent eierskap kunne være å gå for langt, ut i fra hensynet til at de private medeierne underlegges særlige rammevilkår. At grensen settes ved 2/3 er en mellomløsning som etter departementets vurdering ivaretar de ulike hensynene på en balansert måte.

4.3 Særlig om et system for håndhevelse

4.3.1 Høringsbrevets forslag

Hvilket håndhevelsessystem bør gjelde

Reglene om krav til kjønnsbalanse ble i høringsbrevet foreslått plassert i kommuneloven.

Kommuneloven har egne regler for legalitetskontroll i § 59. Etter denne bestemmelsen kan tre eller flere kommunestyrerepresentanter bringe en avgjørelse truffet av et folkevalgt organ eller av administrasjonen, inn for departementet (fylkesmannen) til legalitetskontroll. Dette kan for eksempel være en sak der det er spørsmål om et folkevalgt organ er riktig sammensatt i forhold til kjønnsrepresentasjon. En legalitetskontroll etter kommuneloven § 59 vil alltid skje i etterkant av at et vedtak er truffet i kommunen. Fylkesmannen kan oppheve ulovlige vedtak, og sende saken tilbake til kommunen for fornyet behandling. Ut over dette er det ingen hjemmel for andre sanksjoner. Kommuneloven § 59 er således tilpasset avgjørelser som treffes i folkevalgte organer og i kommunenes administrasjon, og passer ikke så godt for valg til selskapsorganer.

Departementet foreslo derfor i høringsbrevet at det innføres et tilsvarende system for håndhevelsen av disse reglene som gjelder for statsaksjeselskapene og allmennaksjeselskapene. Brønnøysundregistrene ble i høringsbrevet foreslått som håndheavingsmyndighet også for kontroll med styresammensetningen i kommunalt eide aksjeselskap.

Generelt om Brønnøysundregistrene

Høringsbrevet redegjorde generelt for Brønnøysundregistrenes virksomhet, og på side 28 het det:

«Brønnøysundregistrene er landets sentrale forvaltningsetat med ansvar for en rekke nasjonale kontroll- og registreringsordninger for næringslivet. Brønnøysundregistrene består av mange forskjellige statlige elektroniske registre. De viktigste er Løsøreregisteret, Foretaksregisteret, Enhetsregisteret, Regnskapsregisteret, Oppgaveregisteret, Konkursregisteret og Ektepaktregisteret.

Foretaksregisteret har ansvaret for registrering av alle norske og utenlandske foretak i Norge. Registeret skal sikre rettsvern og økonomisk oversikt, og er en viktig kilde for alle som trenger korrekte opplysninger om aktørene i norsk næringsliv. Alle næringsdrivende foretak – med begrenset så vel som med ubegrenset ansvar – plikter å registrere seg i Foretaksregisteret.

Et av de viktigste formålene med Foretaksregisteret er å sikre klarhet i ansvarsforholdene. Det skal ikke være tvil om hvem som har ulike ansvar i et foretak. Medlemmene i styret og revisor må selv skrive under på at de har påtatt seg dette ansvaret. Dersom det skulle skje endringer i ansvarsforholdene i et foretak, skal disse straks meldes til Foretaksregisteret

for registrering. Ved forsømmelse får foretaket pålegg om å ordne opp. Derfor vil Foretaksregisteret alltid kunne gi oppdaterte opplysninger om hvem som innehar ulike roller i et foretak, endringer i aksjekapital, om et foretak er sendt skifteretten for tvangsoppløsning eller er under konkursbehandling, og flere andre forhold.

De fleste opplysningene i Foretaksregisteret er offentlige, og registeret er dermed en viktig opplysningskilde for den som trenger sikker informasjon om nøkkelopplysninger i et foretak.

Kontroll av innkomne meldinger foretas av registerføreren og er regulert i lov 21. juni 1985 nr. 78 om registrering av foretak kapittel 5. Disse bestemmelsene er supplert med utfyllende regelverk i forskrift 18. desember 1987 nr. 984 om registrering av foretak. Kontrollen med styresammensetningen i organisasjonsformer som har krav til kjønnsrepresentasjon ligger i Brønnøysundregistrene.»

Se nærmere om dette i kapittel 3 om gjeldende punkt 3.6.

Brønnøysundregistrenes legalitetskontroll av styresammensetningen

I høringsbrevet ble det under punkt 4.3.3 på side 29 sagt følgende om legalitetskontroll av styresammensetningen ved registrering av aksjeselskap:

«Allmennaksjeselskap er i motsetning til kommunalt eide aksjeselskap en egen organisasjonsform (ASA). For allmennaksjeselskap vil dermed en kontroll med styresammensetningen i forkant av registrering og i forbindelse med endringer, enkelt kunne gjennomføres. En slik kontroll kan ikke gjennomføres for kommunalt eide aksjeselskap, i og med at de ikke er en egen organisasjonsform. Kommunalt eide aksjeselskap ligger innbakt i Foretaksregisterets om lag 204 000 registrerte aksjeselskap.»

Det ble derfor i høringsbrevet konkludert med at det neppe er gjennomførbart i praksis at Brønnøysundregistrene skal kontrollere kjønns sammensetningen i disse styrene løpende når en melding om styresammensetningen kommer inn til Foretaksregisteret.

Det ble også vurdert som et alternativ å endre meldingen (samordnet registermelding) som sendes Brønnøysundregistrene ved nyregistrering og endring, ved å innføre et felt for avkrysning for at selskapet faller inn under regler om kjønnsrepresentasjon. Departementet kom, i samråd med Brønnøysundregistrene, til at det ikke ville være hensiktsmessig. Dette ville kunne medføre usik-

kerhet om anvendelsen av blanketten for de aller fleste av de 204 000 enhetene. Dette ble ansett for å være en uforholdsmessig ulempe når det kun er aktuelt for omkring 1 300 selskap. Dessuten ville eventuell informasjon måtte gjøres presis, og dermed bli omfattende både i selve blanketten og i den medfølgende veiledningen.

Departementet foreslo i høringsbrevet at legalitetskontroll for de kommunalt kontrollerte aksjeselskapene skulle bli gjennomført en gang i året, og mest hensiktsmessig når oppdaterte opplysninger om eierskap foreligger i Aksjonærregisteret. Det ble videre lagt til grunn at departementet, i samarbeid med Nærings- og handelsdepartementet og Brønnøysundregistrene, ville utarbeide konkrete rutiner for hvordan denne årlige kontrollen skulle foregå i praksis. Det ble også vist til at det kunne bli nødvendig med visse konsekvensendringer i foretaksregisterloven. Dette ble pekt på at dette eventuelt måtte vurderes nærmere.

Det ble i høringsbrevet pekt på at en konsekvens av at kontrollen kun skulle gjennomføres en gang i året og ikke løpende når registermelding mottas, var at det kunne inntreffe tilfeller der et selskap som registrerer seg like i etterkant av kontrollen med et ulovlig sammensatt styre, ikke ville bli fanget opp før det er gått ett år og neste kontroll ble gjennomført.

Det heter videre på side 30 i høringsbrevet om lovkrav til sammensetning av styrer:

«Selskap som ikke oppfyller lovens krav til styresammensetning, kan møte problemer ved at det oppstår spørsmål om styrets funksjonsdyktighet. Se om dette i Ot.prp. nr. 97 (2002-2003) side 52 punkt 6.4.3, der det uttales:

«De selskapsrettslige konsekvensene av at et styre ikke har den pliktige kjønnsrepresentasjon, vil i utgangspunktet være de samme som når selskapets styre ikke tilfredsstiller bostedskravet i § 6-11.»

I Magnus Aarbakke m.fl. i «Aksjeloven og allmennaksjeloven med kommentarer», 1999, beskrives virkningen av at bostedskravet ikke er oppfylt, slik:

«En virkning av at styret ikke oppfyller bostedskravet i § 6-11 første ledd er at det ikke kan utøve funksjonene som selskapets styre – heller ikke representere selskapet i prosesser, jf. Rt 1993 s 429 Hkj.» »

Departementet la imidlertid til grunn at det vil høre med til sjeldenhetene at kommunale aksjeselskap velger et styre som ikke oppfyller lovens krav, slik at det oppstår spørsmål som nevnt over knyttet til styrets funksjonsdyktighet. Departementet antok at dette vil være et problem av så lite omfang

at det ikke burde tillegges avgjørende vekt i forhold til innretningen på en slik legalitetskontroll.

Når det gjeldt selve sanksjonsbestemmelsene foreslo departementet i høringsbrevet en bestemmelse om at reglene i aksjeloven §§ 16-15 følgende om oppløsning og avvikling etter kjennelse fra tingretten, skulle gjelde tilsvarende.

Identifisering av selskap som faller inn under bestemmelsene

Det ble i høringsbrevet vist til at en effektiv håndheving av de foreslåtte reglene om kjønnsbalanse i styrene i de kommunale aksjeselskapene, ville kreve at det blir etablert systemer som gjør det mulig for håndhevingsmyndigheten (Brønnøysundregistrene) å vite hvilke selskap som enten er 100 prosent eid eller minst 2/3 eid av kommuner, og som derfor er omfattet av reglene. Det ble også slått fast av det i dag ikke finnes systemer som gir en slik oversikt. På bakgrunn av prinsippet om at de samme selskapsrettslige reglene gjelder for alle aksjeselskap uten hensyn til eierskap, herunder om styrets sammensetning, har det ikke vært behov for noen samlet oversikt over hvilke aksjeselskap som er kommunalt eid. Brønnøysundregistrene har ikke hjemmel til å kreve opplysninger om eiere i aksjeselskap. Opplysninger om hvem som er eiere eller som har eierandeler i disse aksjeselskapene, registreres dermed verken i Foretaksregisteret eller Enhetsregisteret.

Det ble slått fast i høringsbrevet at å opprette et helt nytt register over eierskap i alle aksjeselskap med de nye særreglene for kommunale aksjeselskap for øyet, åpenbart ville være en uforholdsmessig foranstaltning. Det ble videre vist til at det ville være utfordrende å få til en effektiv håndheving av de eventuelle reglene, fordi man måtte få på plass et system som gjør det mulig å få en slik oversikt gjennom å sammenstille opplysninger fra ulike eksisterende registre. Dette ville innebære noen administrative utfordringer.

Generelt om opplysninger om styresammensetninger i aksjeselskap

I høringsbrevet ble det redegjort for at Brønnøysundregistrene har oversikt over styresammensetningen i selskap, men ikke eierskap, det het følgende på side 30:

«Brønnøysundregistrene har oversikt over kjønns sammensetningen i alle styre, det vil si hvor mange kvinner og hvor mange menn som sitter i de ulike styre. Dette er avgjørende for å kunne føre kontroll med at aksjeselskapene har et korrekt sammensatt styre. For å foreta

denne kontrollen er det en absolutt forutsetning at det foreligger opplysninger om eierskap, det vil si at man må ha en systematisk oversikt over hvilke enkelt selskap som har et kommunalt eierskap som tilsier at de faller inn under kjønnsrepresentasjonsreglene, og skal være gjenstand for en legalitetskontroll for om styret er korrekt sammensatt i henhold til krav om kjønnsbalanse.»

Hvordan identifisere det enkelte selskap som faller inn under reglene

Høringsbrevet viste til at det er ulike eierstrukturer som må forfølges når man skal identifisere de kommunalt kontrollerte aksjeselskapene, både gjennom direkte og indirekte eierskap. Det direkte eierskapet vil være de tilfeller der en eller flere kommuner har eierandeler som i sum utgjør at selskapet er heleid eller minst 2/3 eid av kommuner. Ved indirekte eierskap følger man eierskapet fra et aksjeselskap som er heleid eventuelt 2/3-eid av kommuner som igjen skal eie sine datterselskap 100 prosent for å falle inn under regelverket.

I høringsbrevet redegjorde departementet for mulighetene for å kunne identifisere aksjeselskap via aksjonærregisteret, og det het følgende på side 31:

«Aksjonærregisteret er et av de registrene som kan gi opplysninger som kan bidra til å identifisere de kommunalt kontrollerte selskapene. Aksjonærregisteret ble fra og med inntektsåret 2004 opprettet som et sentralt register. Det inneholder opplysninger om aksjer i norske selskap. Hovedhensikten med Aksjonærregisteret er å bidra til korrekt ligning av aksjonærer. I tillegg yter Aksjonærregisteret service ved utbytteutdeling og ved realisasjon ved at aksjonærene mottar ferdigutfylte oppgaver til bruk ved innlevering av selvangivelsen. Aksjonærregisteret baserer seg på opplysninger fra aksjonærer, selskap og Verdipapirsentralen. Aksjeselskaps opplysningsplikt er regulert i forskrift 22. desember 2003 nr. 1778 om aksjeselskaps og allmennaksjeselskaps plikt til å levere oppgave over forhold som har betydning for skattlegging av aksjonærene mv. Forskriften § 4 har en bestemmelse om at det skal gis nærmere opplysninger om selskapets aksjonærer. Verdipapirsentralen skal gi aksjonær opplysninger om selskap registrert i Verdipapirsentralen i medhold av § 6 i forskrift 22. desember 2003 nr. 1779 om levering av ligningsoppgaver fra forvaltningsselskap og verdipapirregistre til ligningsmyndighetene. Aksjonærregisteret inneholder derfor opplysninger om aksjonærer i norske aksjeselskap og vil dermed kunne gi

opplysninger om hvilke aksjeselskap som er eid av kommuner.

Opplysninger i Aksjonærregisteret er ligningsopplysninger som er underlagt streng taushetsplikt i medhold av ligningsloven § 3-13. Dette gjelder også opplysninger om aksjonærene. Taushetsplikten omfatter likevel ikke opplysninger som er alminnelig kjente eller lett tilgjengelige, eller som gis i en slik form at de ikke kan føres tilbake til noen person, jf. Ot.prp. nr. 29 (1978-1979) s. 73. Opplysninger om eierskap i aksjeselskap er offentlig tilgjengelig informasjon som er registrert i aksjeeierboken, jf. aksjeloven § 4-5 nr. 2. Aksjeeierboken er videre tilgjengelig for enhver. Opplysninger om hvem som er aksjonærer i et selskap omfattes dermed ikke av taushetsplikten.

Som beskrevet ovenfor er det mulig å hente opplysninger fra Aksjonærregisteret som en av flere kilder for å få en systematisk fremstilling av hvilke selskap som har kommunalt eierskap av aksjene. Dette vil også gi årlige oppdateringer i forhold til om eierskapet til et selskap har endret seg slik at det påvirker om kjønnsrepresentasjonsreglene kommer til anvendelse eller ikke. Informasjon hentet fra Aksjonærregisteret viser at i overkant av 1000 aksjeselskap vil falle inn under de nye reglene om kjønnsrepresentasjon i kommuneloven.»

Det ble i høringsbrevet pekt på at Aksjonærregisteret alene ikke gir oss en sikker nok identifisering av selskapene for dette formål. Dette skyldes hovedsakelig to forhold: enten at selskapet ikke har rapportert inn til Aksjonærregisteret, eller at selskapet ikke har rapportert inn aksjeeiere. Statistisk sentralbyrå (SSB) har i sin analyse, som ble gjengitt i kapittel 3 i høringsbrevet vist til at disse forholdene gjør at det er flere selskap som ikke lar seg fange opp ved kun å bruke Aksjonærregisteret som kilde. SSB viser til at en måte å vurdere hvor mange kommunalt kontrollerte aksjeselskap som ikke er registrert i Aksjonærregisteret, er å sammenholde disse selskapene med institusjonell sektorkode i SSBs Bedrifts- og foretaksregister (BoF) og/eller Enhetsregisteret. Dette kjennemerket oppdateres manuelt på ulike tidspunkt bl.a. knyttet til statistikkinnsamling i SSB (skjer ikke systematisk). SSBs undersøkelse som ble gjengitt i punkt 3 i høringsbrevet, har avdekket at mellom 400 og 500 selskap har en sektorkode som tyder på at selskapet har en eller flere kommuner som eiere, og at disse ikke fanges opp ved å benytte Aksjonærregisteret som eneste kilde. Den eneste måten å løse dette på, så lenge ikke alle selskap rapporterer til Aksjonærregisteret, er at SSB sørger for en manuell kontroll av disse 400-500 aksjeselskapene, for å

avdekke hvor mange av disse igjen som kan være kommunalt kontrollerte selskap.

Gjennomføring av legalitetskontrollen

Det ble i høringsbrevet konkludert med at det mest hensiktsmessige ville være at Brønnøysundregistrene foretar en legalitetskontroll av de selskapene som faller inn under regelverket en gang i året. De ulike selskapene har frist den 10. februar med å sende inn Aksjonærregisteroppgaven til Aksjonærregisteret. Legalitetskontrollen burde derfor skje like i etterkant av at dataene fra Aksjonærregisteret er klare for bruk.

Departementet anførte som er en forutsetning for å kunne iverksette regler om kjønnsrepresentasjon for kommunalt kontrollerte aksjeselskap, at man må få på plass et system for identifikasjon av selskapene som bygde på det som er beskrevet ovenfor. De aller fleste selskap ville da bli fanget opp for en legalitetskontroll, selv om man ikke vil være garantert å få med alle selskapene når man kombinerer ulike kilder som i utgangspunktet er tilpasset andre formål.

4.3.2 Høringen

Når det gjelder mulighetene for å identifisere de aksjeselskapene som faller inn under regelen for å kunne føre kontroll med kjønns sammensetningen av styrene, og eventuelt illegge sanksjoner, er det svært få høringsinstanser som uttaler seg om dette. Ingen av høringsinstansene har innvendinger mot en sanksjonsregel. *Hamar kommune* uttaler:

«Hamar kommune er enig i at et krav om kjønnsrepresentasjon i styrene i kommunale selskaper uten en bestemmelse om kontroll og/eller håndhevelse synes lite hensiktsmessig. Dog ser kommunen at en effektiv kontroll byr på administrative vanskeligheter, all den tid kommunalt eide aksjeselskaper ikke registreres særskilt som en egen organisasjonsform, slik allmennaksjeselskapene gjør, men registreres blant de øvrige aksjeselskapene i Brønnøysundregistrene.»

KS uttaler:

«KS har ikke grunnlag for å foreslå andre systemer som gi større sikkerhet, men mener at det heller ikke er påkrevet at systemet for oversikt er 100 prosent vanntett for at et slikt krav kan innføres. I praksis vil det aktuelle selskaps ledelse gjennom aksjeeierboken, jf. aksjeloven § 4-5 flg., ha oversikt over selskapets aksjonærer til enhver tid. Den betydning kravet til kjønns-

messig balanse vil ha for styresammensetningen, vil derfor måtte tas hensyn til når selskapets ledelse forbereder generalforsamling, derunder saker om valg av styremedlemmer.

Funksjonen til selskapets ledelse i denne sammenheng vil ikke være avhengig av om kravet til kjønnsmessig balanse står i kommuneloven eller aksjeloven.»

Både KS og flere kommuner peker imidlertid på at det ikke er grunn til å tro at selskap som faller inn under regelen vil sammensette et styre som ikke fyller lovens krav til kjønnsrepresentasjon.

Justis- og politidepartementet stiller både spørsmål ved den administrative resursbruken på kontrollsystemet, og om de foreslåtte sanksjonsreglene vil være de mest hensiktsmessige, og uttaler følgende:

«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 (...) 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 foreslårte.»

4.3.3 Departementets merknader

Departementet mener at en viktig forutsetning for å innføre en sanksjonsregel på dette området, er at

man har et pålitelig system for å kunne føre kontroll. Det vil si man har fullstendige opplysninger om eierskap til alle norske aksjeselskaper, for deretter å kunne identifisere de som har et kommunalt eierskap som tilsier at de skal falle inn under reglene om kjønnsrepresentasjon. Det finnes i dag ikke et register som kan gi oss oppdaterte opplysninger om hvem som eier de ulike aksjeselskapene til enhver tid. Utredningen av dette spørsmålet i forbindelse med høringsforslaget, viste at man langt på vei kunne identifisere selskapene ved å sammenstille opplysninger fra Aksjonærregisteret og Enhetsregisteret. Disse opplysningene har imidlertid en for stor feilmargin, og det må derfor et manuelt kontrollarbeid til i SSB for å få en tilfredsstillende kvalitet. Utredningen viste videre at man i dag uansett ikke kan være sikre på å fange opp absolutt alle selskaper, selv om man bruker manuelle rutiner. Departementet er av den oppfatning at dette systemet må utredes videre, før man kan avgjøre om det holder god nok kvalitet innenfor rimelige administrative omkostninger, til å danne grunnlag for et sanksjonssystem.

Med bakgrunn i den store tilslutningen lovforslaget om kjønnsbalanse har fått blant kommunene er det grunn til å tro at reglene vil blir fulgt opp fra kommunenes side. Flere kommuner viser til at de heller ikke ser noen reell fare for at reglene skal bli forsøkt omgått ved å selge aksjer til private, se punkt 4.2.2. Departementet viser til at kommunene er vant til å forholde seg til kjønnsrepresentasjonsregler gjennom bl.a. kommunelovens regler for valg til folkevalgte organ og legger til grunn at reglene for aksjeselskaper også vil bli lojalt fulgt opp. Departementet mener derfor lovendringen kan iverksettes uten sanksjonsregel.

Departementet vil arbeide videre med å utrede mulighetene for å få til et tilstrekkelig effektivt system for kontroll med de kommunale aksjeselskapers styresammensetning, slik at man ved utgangen av overgangsperioden vil kunne presentere tall som gir informasjon om styrene i de kommunalt kontrollerte aksjeselskapene er sammensatt med korrekt kjønnsbalanse. Skulle det vise seg at for mange selskaper ikke følger loven, vil man på nytt vurdere om det er behov for en sanksjonsmulighet. I så fall vil departementets nærmere utredninger av et mulig effektivt system for kontroll, jf. over, kunne danne grunnlag for de nærmere vurderingene av hva slags sanksjonssystem som eventuelt vil være mest hensiktsmessig.

Som nevnt over i punkt 4.3.1 vil det kunne ha alvorlige selskapsrettslige konsekvenser for et selskap at styret ikke oppfyller lovens krav til styresammensetning, enten det dreier seg om kravet til

bosted eller kravet til kjønnsbalanse. Dette bør i seg selv være tilstrekkelig «ris bak speilet» til at de kommunale eierne av kommunale aksjeselskaper som eventuelt skulle trenge et slikt «ris», sørger for at styret til enhver tid oppfyller kravene. Om man skulle få en situasjon der et kommunalt eid aksjeselskap driver over lang tid uten et styre som oppfyller lovens krav, kan både selskapet og kommunen kunne komme i en vanskelig situasjon ved at det blir stilt spørsmål ved styrets funksjonsdyktighet gjennom hele denne perioden. Om man hadde på plass et effektivt kontrollsystem, ville en slik situasjon ikke kunne vare over tid. Uten et effektivt kontrollsystem på plass, øker risikoen noe for at en slik situasjon kan oppstå. Departementet antar imidlertid at de kommunale eierne av aksjeselskaper vil sørge for at en slik situasjon ikke oppstår, også uten et statlig system for kontroll og håndheving med reglene.

4.4 Ansattevalgte styrerepresentanter

4.4.1 Høringsbrevets forslag

Det ble i høringsbrevet foreslått at det også innføres krav til kjønnsbalansert ansatterepresentasjon i kommunalt kontrollerte aksjeselskap tilsvarende kravene for allmennaksjeselskap og statseide aksjeselskap. Samtidig ble det foreslått at representasjonsforskriften gjøres gjeldende så langt den passer. Dette kan gjøres ved å ta inn en egen forskriftshjemmel i kommuneloven. Denne forskrifts-

hjemmelen tas deretter inn som en del av hjemmelsgrunnlaget for representasjonsforskriften. I tillegg vil det kunne være nødvendig med enkelte endringer i representasjonsforskriften for at reglene om kjønnsrepresentasjon også skal gjelde for de kommunalt kontrollerte aksjeselskapene.

4.4.2 Høringen

Høringsinstansene gir alminnelig tilslutning til forslaget i høringsbrevet, og ingen har særlige merknader eller innvendinger til høringsbrevets forslag om at det også for styrerepresentantene som velges av de ansatte skal det gjelde krav til kjønnsbalanse.

4.4.3 Departementets merknader

Departementet fastholder forslaget i høringsbrevet om at det også innføres krav til kjønnsbalanse for de ansattevalgte styrerepresentantene. Reglene tilsvarende det som gjelder for bl.a. allmennaksjeselskap og statsaksjeselskap. Det tas inn en egen forskriftshjemmel i kommuneloven.

Det er i dag gitt en egen forskrift 18. desember 1998 nr. 1208 om ansattes rett til representasjon i aksjeselskapers og allmennaksjeselskapers styre og bedriftsforsamling m.v. (representasjonsforskriften). Denne forskriften regulerer blant annet ansattes valg av styrerepresentanter. Forskriftshjemmel i kommuneloven tas inn som en del av hjemmelsgrunnlaget for gjeldende representasjonsforskrift.

5 Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

5.1 Høringsbrevets forslag

Ikrafttredelse

Departementet foreslo i høringsbrevet at reglene skal tre i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Det ble vist til at dersom de foreslåtte sanksjonsregler skulle innføres ville det kreve et ikke ubetydelig administrativt forarbeid. Det ble fastslått at en ikrafttredelse av reglene ikke kunne skje før dette arbeidet var fullført.

Overgangsregler

Departementet foreslo at overgangsreglene skulle være de samme som ble gjort gjeldende for de offentlig eide selskapene etter Ot.prp. nr. 97 (2002-2003). For selskap som ble registrert etter at reglene trådte i kraft, måtte kravene til kjønnsrepresentasjon være oppfylt fra registreringen. Det ble heller ikke foreslått noen særregler for selskap som er stiftet før ikrafttredelse men som registreres først etter denne. Det ble pekt på at dette ville være selskap som er forberedt på regler om kjønnsrepresentasjon allerede i oppstartsfasen. Disse ville ikke ha samme behov for å innrette seg og gjøre de nødvendige endringer, som selskap som hadde vært etablert en stund.

Når det gjelder overgangsbestemmelser for allerede registrerte selskap heter det i Ot.prp. nr. 97 (2002-2003) s. 55:

«For selskaper som er registrert før lovens ikrafttredelse, gis det en overgangsperiode på to år fra ikrafttredelsen før selskapet må oppfylle de nye kravene til kjønnsrepresentasjon i styret. For mange selskaper vil de nye reglene innebære en utskifting av 40 prosent av styret. Departementet mener en overgangsperiode på to år kan være hensiktsmessig, da dette er i overensstemmelse med den overgangsperioden som gjaldt etter § 21-1 nr. 11 i forbindelse med vedtakelsen av de nye aksjelovene i 1997.»

Høringsbrevet pekte på at mange av de kommunalt kontrollerte aksjeselskapene som ville falle inn under de nye reglene om kjønnsmessig balanse i styrene, ville måtte skifte ut styremedlemmer. Departementet mente i høringsbrevet at en overgangsperiode på to år burde være en til-

strekkelig overgangsperiode også for disse aksjeselskapene.

5.2 Høringen

Få høringsinstanser uttaler seg om disse spørsmålene, men alle som uttaler seg støtter en overgangsperiode på 2 år. Både Bergen og Askim kommune, samt Hordaland fylkeskommune peker på at iverksettingstidspunkt og overgangsregler må tilpasses slik at ikke representanter må tre ut av styret før funksjonstiden er ute. *Hordaland fylkeskommune* uttaler:

«Overgangsreglane bør utformast slik at styre-representantar ikkje må tre ut før funksjonstida er omme.»

Bergen kommune uttaler:

«Bergen bystyre ber om at overgangsordningene knyttet til iverksetting av reglene, etableres slik at dersom kommunen ønsker det, så kan den lokale iverksettingen utsettes til oppnevning av representanter i forbindelse med neste valgperiode»

Askim kommune uttaler:

«Askim kommune ber om at overgangsordningene knyttet til iverksetting av reglene fastsettes slik at lokal iverksetting kan utsettes til oppnevning av representanter i forbindelse med neste valgperiode.»

5.3 Departementets merknader

Lover og forskrifter som har betydning for offentlig og privat virksomhet skal normalt tre i kraft fra et årsskifte. Departementet tar derfor sikte på å iverksette den foreslåtte lovendringen fra 1. januar 2010, med en overgangsperiode på to år for de selskap som er stiftet før lovendringen trådte i kraft. Gitt at loven blir iverksatt fra 1. januar 2010, vil det bety at alle aksjeselskap som faller inn under loven skal ha styrever som tilfredsstiller kravet til balansert kjønnsrepresentasjon innen 1. januar 2012. Departementet mener dette vil ivareta høringsinstanse-

Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner
(kjønnsbalanse i styrene i aksjeselskaper som er eid av kommuner)

nes merknader om at det ved iverksetting av reglene må tas hensyn til oppnevning av representanter for neste valgperiode. Neste kommunestyre-

valg er høsten 2011, og kommunene vil da fortsatt ha noen måneder på å endre styresammensetningen i tråd med loven.

6 Ny utforming av kommunelovens regler om kjønnsrepresentasjon – harmonisering til øvrig regelverk

6.1 Høringsbrevets forslag

Kommuneloven inneholder regler om kjønnsbalanse i folkevalgte organer (§§ 36-37 og 38 a). Også likestillingsloven, lov om interkommunale selskaper samt en rekke andre lover inneholder krav til representasjon av begge kjønn. Reglene i kommuneloven er imidlertid noe annerledes utformet enn reglene i det øvrige regelverket, som alle sammen er like.

Departementet mente i høringsbrevet at reglene om kjønnsrepresentasjon i kommuneloven burde utformes på samme måte som det øvrige regelverket på dette området. Departementet anså det som hensiktsmessig at reglene som gjelder på området for kjønnsrepresentasjon er mest mulig like. En ulempe med reglene i kommuneloven er at de ikke i like stor grad som reglene i likestillingsloven angir konkret hvor mange representanter som skal velges fra det enkelte kjønn, se nærmere om dette under punkt 3.2.1 og punkt 3.3.1. Reglene i likestillingsloven mv. er lettere å forstå og forholde seg til enn det reglene i kommuneloven er. Det vil således være en lovteknisk bedre løsning at man angir det reelle antall av hvert kjønn som kreves for å oppfylle lovens krav. Kommunelovens 40-prosentkrav innebærer dessuten i realiteten et 50-prosentkrav dersom det skal velges fire, seks eller åtte medlemmer.

Det ble i høringsbrevet pekt på at i ett tilfelle vil kravene i kommuneloven til representasjon av begge kjønn i folkevalgte organer i praksis være noe strengere enn det som er tilfellet dersom en legger reglene i likestillingsloven til grunn. Ved avtalevalg etter reglene i kommuneloven § 38 a vil dette være tilfelle dersom det skal velges åtte medlemmer til organet. Etter reglene i kommuneloven skal det da velges fire kvinner og fire menn. Reglene i likestillingsloven § 21 stiller bare krav til at hvert kjønn skal være representert med minst tre medlemmer. Denne situasjonen vil i praksis ikke oppstå særlig ofte fordi folkevalgte organer normalt blir satt sammen av et ulikt antall medlemmer. Tilsvarende forskjell vil det bli for

representasjon fra den enkelte liste dersom valget skjer som forholdsvalg. I praksis vil heller ikke denne situasjonen oppstå særlig ofte, da det er sjelden en liste vil bli representert med så mange som åtte medlemmer i et underordnet kommunalt organ.

Departementet foreslo på denne bakgrunn å endre utformingen av reglene om representasjon av begge kjønn i kommuneloven §§ 36-37 og 38 a, etter mønster av hvordan dette regelverket er utformet i likestillingsloven § 21.

6.1.1 Høringen

Svært få høringsinstanser har merknader til dette forslaget, men alle som uttaler seg, støtter departementets forslag i høringsbrevet.

Rælingen kommune uttaler:

«Rælingen kommune støtter forslaget til endringer i kommunelovens § 36 nr 2, § 37 nr 3 og § 38a nr 3 og tilpasninger i ordlyden i forhold til likestillingsloven.»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus har følgende merknad:

«Når det gjelder forslaget om å endre kommunelovens regler om kjønnsrepresentasjon, §§ 36-37 og 38 a, i tråd med bestemmelsen i likestillingsloven § 21, synes dette hensiktsmessig. Erfaringsmessig byr dagens bestemmelser på en del tolkningstvil i kommunene, og Fylkesmannen er derfor svært positiv til regler som er enklere å forstå, og således vil være enklere å anvende for kommunene.»

6.1.2 Departementets merknader

Departementets forslag i høringsbrevet om å utforme reglene om representasjon av begge kjønn i kommuneloven §§ 36-37 og 38 a, slik dette er gjort i likestillingsloven § 21, får støtte i høringen. Departementet fremmer på denne bakgrunn forslag til endringer i disse bestemmelsene i tråd med forslaget i høringsbrevet.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget antas å ha forholdsvis små økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige.

Det legges også til grunn at forslaget ikke vil ha noen administrative konsekvenser av betydning for de selskapene som vil bli omfattet av regelverket. Ved gjennomføringen av de nye reglene vil det bli behov for visse endringer i styresammensetningen i en del selskap. Etter departementets syn bør

dette kunne la seg gjøre uten store problemer i løpet av den perioden som eksisterende kommunalt kontrollerte aksjeselskap vil ha på seg før de må oppfylle reglene.

Forslaget til endringer i kommunelovens regler om valg til folkevalgte organer vil ikke innebære økonomiske eller administrative konsekvenser.

8 Merknader til de enkelte bestemmelsene

8.1 Endringene i kommuneloven

Til § 36 nr. 2

Endringene i denne bestemmelsen innebærer at bestemmelsen blir utformet etter tilsvarende mal som det øvrige regelverket på området. Endringen innebærer også en mindre materiell endring, jf. nærmere om dette under punkt 6.1.

Til § 37 nr. 3.

Det vises til merknaden til § 36 nr. 2.

Til § 38 a nr. 3

Det vises til merknaden til § 36 nr. 2.

Til § 80 a

Bestemmelsen er ny.

Nr. 1. Det vises til drøftelsene i punkt 4 for nærmere innhold i og begrunnelse for denne regelen.

Henvisningen til aksjeloven § 20-3 innebærer også at selskaper som er heleide datterselskap, i ett eller flere ledd, til selskaper som er omfattet av § 80 a, vil være omfattet av regelen.

Det vises for øvrig til spesialmerknadene til aksjeloven § 20-6 i Ot.prp. nr. 97 (2002-2003) punkt 10 side 57.

Nr. 2 gir departementet hjemmel til å gi forskrift om gjennomføringen av valget av styremedlemmer som velges av og blant de ansatte. Representerasjonsforskriften (forskrift 18. desember 1998

nr. 1205) må endres for at den også skal gjelde der kravet til kjønnsbalanse følger av kommuneloven. Endringer i forskriften vil bli sendt på høring senere.

8.2 Overgangsregler

For selskaper som registreres etter at reglene er trådt i kraft, må kravene til kjønnsrepresentasjon være oppfylt fra registreringstidspunktet. Det foreslås ingen særregler for selskaper som er stiftet før ikrafttredelsen, men som registreres først etter denne.

For selskaper som er registrert før lovens ikrafttredelse, gis det en overgangsperiode på to år før selskapet må oppfylle de nye kravene til kjønnsrepresentasjon i styret.

Kommunal- og regionaldepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kjønnsbalanse i styrene i aksjeselskaper som er eid av kommuner).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kjønnsbalanse i styrene i aksjeselskaper som er eid av kommuner) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kjønnsbalanse i styrene i aksjeselskaper som er eid av kommuner)

I

Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner blir endret slik:

I § 36 skal nr. 2 lyde:

Skal det velges to eller tre medlemmer, skal hvert kjønn være representert på den enkelte liste. Skal det velges fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to. Skal det velges seks til åtte medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst tre. Skal det velges ni medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst fire, og skal det velges flere medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent. Ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare består av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal disse reglene følges så langt det er mulig. Når det gjelder representasjon av begge kjønn i styret i selskaper som er eid av kommuner og fylkeskommuner i fellesskap, vises til kapittel 12 A.

I § 37 skal nr. 3 lyde:

Viser det seg at et kjønn etter denne fremgangsmåte vil bli representert med færre medlemmer fra en liste enn det som følger av kravene i § 36 nr. 2, rykker kandidater fra det underrepresenterte kjønn så langt mulig opp på listen i det omfang som er nødvendig for å oppnå slik balanse.

I § 38 a skal nr. 3 lyde:

Kravene til kjønnsbalanse i § 36 nr. 2 gjelder tilsvarende. Viser det seg at et kjønn vil få færre medlemmer enn det som følger av første punktum, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn settes inn i det omfang som er nødvendig for å oppnå slik

balanse. Ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare består av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og ved valg til arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal disse regler følges så langt det er mulig.

Nytt kapittel 12 A skal lyde:

Kapittel 12 A. Aksjeselskaper der kommuner eller fylkeskommuner eier minst to tredeler av selskapet. Representasjon av begge kjønn i styret.

§ 80 a. *Representasjon av begge kjønn i styret*

1. *Reglene i aksjeloven § 20-6 om representasjon av begge kjønn i styret gjelder tilsvarende for aksjeselskap hvor kommuner og fylkeskommuner til sammen eier minst to tredeler av aksjene i selskapet. Departementet kan gi forskrifter om at reglene i første punktum også skal gjelde for aksjeselskaper som eies av kommuner eller fylkeskommuner med under to tredeler, når resten av selskapet er eid av staten eller selskaper som direkte eller indirekte, er heleid av staten.*
2. *For å legge til rette for at valget oppfylles kravene i nr. 1 kan departementet gi forskrift om den nærmere gjennomføringen av valget av styremedlemmer som velges av og blant de ansatte, jf. aksjeloven § 6-4, herunder også eventuelt i selskaper som nevnt i nr. 1 annet punktum.*

II

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
2. For selskaper som er stiftet og registrert i Foretaksregisteret før loven settes i kraft, skal styret være sammensatt i samsvar med loven her innen to år etter ikraftsettingsdatoen.

