

مطالعه تطبیقی سرمایه‌گذاری خارجی در حقوق ایران و آمریکا

لیلا دستخوش^۱

چکیده

به‌رغم اهمیت منافی که سرمایه‌گذاری خارجی برای اقتصاد کشورها دارد؛ مشکلات پیچیده و بسیاری نیز برای کشورهای سرمایه‌پذیر به وجود می‌آورد. کشورها دارای منافع قابل توجهی هم در حفاظت از امنیت ملی و هم در حمایت از منافع اقتصادی ناشی از سرمایه‌گذاری آزاد خارجی هستند و در عمل این منافع فقط در بعضی شرایط خاص با یکدیگر برخورد می‌کند. بایستی در نظر داشته باشیم که، اقتصاد ایران دارای شرایط لازم برای جذب سرمایه خارجی، بدون نظارت و کنترل دولت نیست و از طرف دیگر سرمایه‌گذاری خارجی در شرایط کمبود حاد پس‌انداز ملی در مقایسه با نیازهای مبرم سرمایه‌گذاری در کشور، امری اجتناب‌ناپذیر بوده و حفظ منافع ملی و از بین بردن هر تهدیدی علیه آن و پیشگیری ایجاد وابستگی به قدرتهای بزرگ، لازم است دولت برنامه منسجمی برای جذب و کنترل سرمایه خارجی انتخاب نماید. علاوه بر اینها رخدادهای سیاسی در تشخیص مصادیق امنیت ملی بسیار موثر است. همانطور که واقعه ۱۱ سپتامبر درک کلی از روابط خارجی و امنیت ملی را نه تنها در آمریکا بلکه به جرأت می‌توان گفت در جهان تغییر داد. در نتیجه سرمایه‌گذاران ممکن است قربانی شرایط و امور سیاسی شوند. در این مقاله، علاوه بر بررسی مفهوم امنیت ملی و گستره آن، چگونگی ارتباط و تأثیرات متقابل بر پذیرش و استقرار سرمایه‌گذاری خارجی در حقوق ایران برای پذیرش سرمایه‌گذاری خارجی و رابطه‌ی آن با امنیت ملی خواهیم پرداخت.

واژگان کلیدی: امنیت ملی، پذیرش، استقرار، سرمایه‌گذاری خارجی.

^۱ کارشناسی ارشد حقوق تجارت، دانشگاه شهید بهشتی

مقدمه

پذیرش و استقرار آن روبه‌رو هستیم که در درجه‌ی اول برای حفظ حاکمیت ملی آن کشور و در نهایت مسائلی که حاکمیت به آنها حساس است مانند امنیت ملی، می‌باشد. باتوجه به مفهوم حاکمیت در نظام سیاسی می‌توان به حاکمیت ملی به عنوان آنچه که در قراردادهای سرمایه‌گذاری خود را نشان می‌دهد، پی برد. اجمالاً می‌توان گفت حاکمیت در قراردادها و معاهدات سرمایه‌گذاری نیروی برتری است که بر سر سرمایه‌گذاران در مذاکرات قراردادی سایه افکنده است. علاوه بر این به زمینه‌های تاریخی شکل‌گیری اصل حاکمیت ملی بر منابع طبیعی نیز باید اشاره کرد. بعد از جنگ جهانی دوم عوامل گوناگونی دست به دست هم داد تا حاکمیت ملی بر منابع طبیعی و از جمله نفت شدیداً مورد درخواست کشورهای صاحب منابع قرار گیرد. شرایط جنگی و آشفته‌ی آن روزگار و اهمیت استراتژیک و اقتصادی نفت موجب آگاهی کشورهای صاحب نفت نسبت به ارزش این منبع انرژی گردید. علاوه بر این حرکت‌های استقلال‌طلبانه و جنبش‌های استعمارزدایی در کشورهای صاحب نفت باعث شد که این کشورها بخواهند نسبت به منابع طبیعی موجود در خاک خود رأساً و بدون دخالت خارجی تصمیم بگیرند. عبارت حق حاکمیت دائمی بر ثروت‌ها و منابع طبیعی اولین بار در سال ۱۹۵۲ توسط نماینده‌ی کشور شیلی در جریان مذاکرات مربوط به میثاق حقوق بشر مطرح شد که نماینده‌ی شیلی اظهار نمود که حق حاکمیت ملت‌ها بر منابع طبیعی خود بخشی از حق خودمختاری کشورها در تعیین سرنوشت خود است و بنابراین هر ملتی باید بتواند سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی کشور خود را تنظیم کند.

امروزه با افزایش جهانی شدن و نزدیک شدن بازارهای تجاری و سرمایه‌گذاری به یکدیگر، شاهد کم‌رنگ‌تر شدن مرزهای مشهود گذشته در زمینه‌های مختلف تجاری و اقتصادی هستیم. اگر در گذشته نه چندان دور انجام سرمایه‌گذاری‌های خارجی با سختی صورت می‌پذیرفت، در حال حاضر این امر به شیوه‌های مختلف تسهیل شده است. برای مثال شناخت بازارهای سرمایه‌گذاری کشورها و انجام سرمایه‌گذاری با تکنولوژی‌های جدید سرعت یافته است. این امر در عین امتیازات بسیار، یک سوال مهم را پیش می‌آورد: افزایش سرمایه‌گذاری‌های خارجی چگونه نگرانی‌هایی در مورد امنیت ملی را بر می‌انگیزاند؟ و یا به عبارت دیگر این نگرانی‌ها چگونه باعث محدودیت در پذیرش سرمایه‌گذاری خارجی می‌شود؟

علاوه بر تمام اینها باید در نظر گرفت که مفهوم امنیت ملی در هر کشوری و باتوجه به شرایط اقتصادی و سیاسی کاملاً متفاوت است. بعلاوه واضح است که بسیاری سرمایه‌گذاری‌های خارجی باعث برانگیختن نگرانی‌ها در مورد امنیت ملی نخواهند شد. بسیار سخت است که سرمایه‌گذاری خارجی در بخش تنقلات غذایی! تهدیدی برای امنیت ملی باشد! در مقایسه با این بخش سرمایه‌گذاری در بخش‌های دفاعی یا بخش‌های خاصی از فناوری اطلاعات ممکن است نگرانی‌های جدی به وجود آورد. با توجه به همه‌ی این دلایل و منافع اقتصادی شفاف و مهم سرمایه‌گذاری خارجی کشورها به دنبال یافتن مصادیق مشخص‌تری از تهدید منافع ملی هستند. در حقیقت برای ورود سرمایه به یک کشور با قوانینی در مورد



وجود آمد. به دلیل همین نگرانی‌ها بود که اصلاحاتی در قانون اکسون فلوریو در دهه ۸۰ میلادی انجام شد که در آن به رئیس‌جمهور اجازه می‌دهد که از ادغام شرکت‌های آمریکایی با شرکت‌های خارجی جلوگیری نماید. تشخیص امنیت ملی بر عهده‌ی رئیس‌جمهور است؛ اگرچه قوانینی وجود دارد که عناصر خاصی از امنیت ملی را مدنظر قرار داده است (Larson & Alan, 2006:9). بنابراین باتوجه به شرایط، مفهوم «امنیت ملی» ممکن است متفاوت باشد. در این مقاله به بررسی نگرانی‌هایی که سرمایه‌گذاری خارجی در مورد امنیت ملی می‌تواند به وجود آورد و روند کشور ایران در برخورد با سرمایه‌گذاری خارجی می‌پردازیم. در این رابطه تجربیات نظام حقوقی آمریکا در حل این مسئله نیز مورد توجه خواهد بود.

مفهوم امنیت ملی

برای رسیدن به تأثیرگذاری مقوله امنیت ملی بر سرمایه‌گذاری خارجی در ابتدای امر ارائه یک تعریف مناسب و دقیق از این موضوع احساس می‌گردد. یکی از نخستین کسانی که امنیت ملی را تعریف کرده است والتر لیپمن نویسنده و محقق آمریکایی معتقد است: یک ملت وقتی دارای امنیت است که در صورت اجتناب از جنگ بتواند ارزش‌های اساسی خود را حفظ کند و در صورت اقدام به جنگ بتواند آن را پیش ببرد. از اهداف اصلی امنیت ملی حفظ استقلال و تمامیت ارضی، تحقق رفاه مردم و ثبات سیاسی کشور است.

مفهوم امنیت ملی در دنیای امروز دچار تغییرات بسیار زیادی شده است و با حاکم شدن اثرگذاری مسائل

اصل حق حاکمیت دائمی بر منابع طبیعی به این معناست که کشورهای دارنده‌ی منابع طبیعی حق اعمال کنترل بر منابع طبیعی موجود در سرزمین خود را دارا هستند و می‌توانند به هر نحو که تمایل دارند نسبت به استخراج، بهره‌برداری و فروش آن اقدام کنند. کشورهای صاحب منابع می‌توانند برای تحقق اهداف اقتصادی موردنظر خود نسبت به وضع قوانین و مقررات لازم در این خصوص اقدام کنند و نحوه‌ی مالکیت، سرمایه‌گذاری، بهره‌برداری و فروش این منابع را کنترل و تنظیم نمایند. این بدین معناست که علاوه بر اینکه حاکمیت کشورها نسبت به منابع طبیعی شامل سرمایه‌گذاران داخلی می‌شود، سرمایه‌گذاران خارجی هم به دلیل شناخته شدن این اصل در حقوق بین‌الملل عمومی تحت این حاکمیت قرار خواهند گرفت (شیروی، ۱۳۹۳: ۱۸۲-۱۸۳). بنابراین کشورها با وضع قوانین مختلف ممکن است سرمایه‌پذیری را محدود نمایند، چراکه ممکن است ضعیف شدن حاکمیت ملی از مصادیق در خطر قرار گرفتن امنیت ملی نیز باشد.

در برخی نظام‌های حقوقی این مسئله با تحلیل و ظرافت بیشتری مورد توجه قرار گرفته است مانند کشور آمریکا که قواعد مدونی در این حوزه دارد. آمریکا بنا به شرایط با وضع قوانینی همواره در پی ایجاد فضای امن در عین سرمایه‌پذیری‌ها بوده است. برای مثال در جنگ جهانی اول قانونی توسط کنگره وضع شد که محدودیت مالکیت خارجی در بخش‌هایی مانند ارتباطات از راه دور، ارتباطات رادیویی، هواپیمایی کشوری و کشتیرانی را تشدید می‌کرد. اما در دهه ۸۰ میلادی با افزایش سرمایه‌گذاری‌ها توسط ژاپنی‌ها در آمریکا نگرانی در مورد اصل رقابت و مالکیت خارجی به

لازم به ذکر است که در قوانین بیشتر کشورها از جمله کشور ما تعریف روشن و واضحی ارائه نشده است و در نهایت اشاره به فاکتورهایی در این قوانین برای تشخیص موارد تهدید امنیت ملی بسنده شده است. این به دلیل نسبی بودن این مفهوم است و از طرفی در چهارچوب قرار ندادن این مفهوم این امتیاز را دارد که مسائل پیش آمده با تعاریف نسبی تطابق بیابند (کامکار، ۱۳۸۶: ۲۷).

پذیرش و سرمایه‌گذاری در مقایسه با استقرار

از دیدگاه حقوق بین‌الملل عمومی دولت‌ها ملزم به پذیرش سرمایه‌گذاری خارجی نیستند. این دولت حاکم است که تصمیم می‌گیرد اگر اقتصاد ملی‌اش را بر روی سرمایه‌گذاری خارجی گشود آیا این امر شامل کل اقتصادش باشد یا تنها بخش‌هایی از آن. علاوه بر این قواعد پذیرش و استقرار را نیز دولت میزبان تعیین می‌کند.

پذیرش و استقرار دو حق متمایز هستند. حق پذیرش اصولاً حق ورود سرمایه‌گذاری را مورد توجه قرار می‌دهد، در حالی که استقرار مربوط به شرایطی است که سرمایه‌گذار تحت آن مجاز است که سرمایه‌گذاری‌اش را در طی دوره‌ی سرمایه‌گذاری انجام دهد. موضوعاتی که در بحث پذیرش مطرح می‌شوند عبارتند از تعریف بخش‌های اقتصادی و مناطق جغرافیایی مرتبط و یا ساختارهای حقوقی که یک سرمایه‌گذاری قابل پذیرش باید رعایت کند. اما حق استقرار در رابطه با مباحثی چون گسترش سرمایه‌گذاری، پرداخت مالیات‌ها یا انتقال سرمایه‌ها می‌باشد. اهمیت تمایز پذیرش و استقرار زمانی مشخص می‌شود که در معاهدات اجازه‌ی پذیرش بدون حق استقرار وجود داشته باشد (دالزر و شروتر، ۱۳۹۱: ۱۴۳-۱۴۲).

بین‌المللی دستخوش تغییراتی قرار گرفته است به نحوی که اگر در گذشته امنیت ملی را تابعی از تأمین نیازهای ملی و ایجاد رضایتمندی در جامعه می‌دانستیم و آن را شاخص توسعه اقتصادی قلمداد می‌کردیم که موجب ثبات ملی نیز می‌شود، امروزه در اقتصاد به هم تنیده جهانی، امنیت ملی مجموعه‌ای از رضایتمندی‌های داخلی، منطقه‌ای و جهانی است و این بدان معنی است که حکومتی می‌تواند ضریب امنیت ملی را بالا برد که در کنار پاسخگویی به نیازهای داخلی، موجبات همگرایی منطقه‌ای و جهانی را نیز فراهم کند. آنچه مسلم است امنیت مفهومی قطعی نیست و هم امنیت ملی و هم تهدیدات مربوط به آن به اشکال مختلف وجود دارد.

با وجود این تعاریف، امنیت ملی ممکن است در شرایط مختلف و از نقطه‌نظر رویکردهای متفاوت، مصادیق متنوعی ارائه کند. در نتیجه ارائه‌ی تعریف دقیق از این مفهوم بسیار مشکل به نظر می‌رسد. در بعضی موارد نیز مفهوم امنیت ملی با نظم عمومی برخورد می‌یابد (همان، ۳۴). اما جالب اینجاست که در مورد تعریف نظم عمومی نیز اختلاف نظر بسیاری وجود دارد. مانند امنیت ملی حقوقدانان تعاریف متعددی از نظم عمومی ارائه داده‌اند و یا ارکان تعاریف آنان نقاط مشترکی دارد، اما در قانون کشورها تعریف دقیقی وجود ندارد و در اکثر موارد رویه‌ی قضایی به کمک تعریف این مفهوم آمده است (مدنیان و دیگران، ۱۳۹۰: ۱۴۳).
بعلاوه مفهوم امنیت ملی به خودی خود اشاره به روابط خارجی یک کشور دارد و ابعاد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را در بر می‌گیرد؛ در حالی که نظم عمومی به صورت مطلق، بیشتر در امور کیفری مورد بحث قرار می‌گیرد که مرتبط با حقوق داخلی است.



در واقع پذیرش یا عدم پذیرش سرمایه‌گذاری خارجی از مصادیق اعمال حاکمیت دولت میزبان است. در ایران قوانینی وجود دارد که نقش حاکمیتی را حتی در قراردادهای سرمایه‌گذاری به شدت پررنگ می‌نماید و این قدرت اعمال حاکمیت در قرارداد را به وسیله مشروعیت قانونی افزایش می‌دهد. این قوانین مانند اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی هستند که هرگونه مالکیتی را توسط سرمایه‌گذار نفی می‌کنند و منابع و ثروت‌های عمومی را در اختیار حاکمیت می‌دانند. در نتیجه استانداردهای بین‌المللی هرچند به کمک حقوق قراردادی می‌آیند ولی به دلیل قانونگذاری‌های داخلی چندان کمکی به سرمایه‌گذار نمی‌کنند. در عوض استانداردهایی مانند حفظ محیط‌زیست و حقوق بشر بیشتر در راستای اعمال حاکمیت و اقدامات پیش‌بینی نشده‌ی دولت‌ها هستند که با استاندارد رفتار منصفانه و عادلانه در تعارض است. اما کشور آمریکا سابقه‌ی طولانی در انعقاد قرارداد با بخش خصوصی در بخش خدمات عمومی، مانند ساخت، تولید، انرژی، حمل‌ونقل و ... دارد. در این کشور برای توجیه اعمال حاکمیت ابتدا نظریه عمل حاکمیت را مطرح می‌کردند که براین اساس دولت برای اعمال خود در نقض قرارداد مسئولیتی ندارد چرا که در جهت منافع عمومی انجام شده است. اما بعدها نظریه‌ی تعهدات قطعی و بدون تردید اعمال دولت را موجب مسئولیت می‌دانست و این در صورتی است که دولت‌ها تعهدات قطعی و مهمی را انجام ندهند. در واقع اقدامات دولت برای اعمال حاکمیت در این مرحله نیازمند شفافیت و توضیح بیشتری گردید. همانطور که دادگاه عالی آمریکا در ۱۸۳۷ اظهار داشت: آنچه توسط بخش عمومی به عنوان

اما نکته‌ای که قابل توجه است این است که با پذیرش سرمایه‌گذاری خارجی کشور میزبان متعهد می‌شود که انتظارات مشروع سرمایه‌گذار را برآورده نماید و در این مورد استانداردهای حمایتی مانند رفتار منصفانه و عادلانه و یا رفتار ملت کامله‌الوداد از سرمایه‌گذار در مقابل رفتارهای غیرقابل پیش‌بینی کشور میزبان به خصوص در مورد امنیت ملی حمایت نماید. در نتیجه چالش بزرگی که کشورها در قدم اول با آن روبه‌رو می‌شوند، پذیرش سرمایه‌گذاری‌های مطلوب و در عین حال بدون تأثیرات منفی بر امنیت ملی است. البته این مسأله بیشتر در حد یک آرمان باقی می‌ماند؛ چرا که هر سرمایه‌گذاری تأثیرات خاص خود بر نظام اقتصادی و حتی سیاسی و فرهنگی باقی می‌گذارد که به طور مستقیم یا غیرمستقیم با امنیت ملی کشورها درگیر می‌شود.

از طرفی بسیاری از معاهدات سرمایه‌گذاری وجود دارند که مقرر می‌دارند، تنها شامل آن دسته از سرمایه‌گذاری‌ها می‌شوند که طبق قوانین کشور میزبان انجام شده باشد. درست است که قواعد مربوط به پذیرش سرمایه‌گذاری تعهداتی را برای دولت میزبان ایجاد می‌کند، اما در مقابل اگر سرمایه‌گذار قواعد مربوط به پذیرش را نادیده بگیرد، دقیقاً این قواعد می‌تواند حق سرمایه‌گذار در توسل و استناد به ماده‌ی مربوط به حل اختلاف مندرج در معاهده را محدود نماید. در نتیجه سرمایه‌گذاری‌هایی که با نقض قوانین داخلی دولت میزبان انجام می‌شوند، بسته به ماهیت و شدت نقض صورت گرفته، ممکن است خارج از شمول تضمین‌های ماهوی مندرج در معاهده ذیربط قرار گیرند (همان، ۱۴۸-۱۴۹).

اعتصباتی است که در کویت رخ داد. در سال ۲۰۰۰ کویت با دو حادثه مهم در پالایشگاه منوالاحمدی و شعیبه و چندین حادثه در مقیاس کوچک‌تر روبه‌رو شد و چندین انفجار و کشته شدن کارکنان و مردم عادی را در پی داشت. شرکت نفتی شورون به عنوان سرمایه‌گذار خارجی متهم به داشتن اشتباهات فنی گردید و مسئول شناخته شد. اما این شرکت هرگونه مسئولیت را انکار کرد. اما در طول سال‌های بعد حوادث مشابه بسیاری رخ داد. در نهایت در سال ۲۰۰۸ حدود ۳۰۰۰ تن از کارکنان شرکت ملی نفت کویت اقدام به اعتصاب کردند و به خاطر سوء مدیریت در بخش ایمنی حاضر به ادامه فعالیت نبودند. و با انجام تظاهرات خواستار حقوق بیشتر و شرایط کاری ایمن‌تر شدند. در این مثال سرمایه‌گذار خارجی با نقض استانداردهای کار و ایمنی در واقع موجب در خطر قرار گرفتن حقوق و منافع خود گردید، و به راحتی می‌تواند تحت اعمال حاکمیت دولت قرار گیرد و از ادامه‌ی استقرار سرمایه‌گذاری او ممانعت به عمل آید. این مسأله موجب ایجاد حساسیت‌هایی برای کشور میزبان می‌گردد و راه را برای ادامه‌ی حیات سرمایه‌گذاری مشکل می‌گرداند. در نتیجه جلوگیری از ادامه‌ی استقرار سرمایه‌گذاری توسط کشور میزبان طبیعی به نظر می‌رسد (-Brabandere & Gazzini, 2014: 221).

مسأله مهم این است که شاید کشورها در قدم اول؛ با معیارهای قانونی و حقوقی اقدام به پذیرش سرمایه‌گذاری کنند، اما هیچ تضمینی وجود ندارد که در روند این سرمایه‌گذاری یعنی در مرحله‌ی استقرار ریسک‌های جدیدی به وجود نیایند و امنیت ملی را در خطر قرار ندهند.

امتیاز اعطا می‌شود، نباید در ابهام باقی بماند. چه بسا تعارض حاکمیت در آمریکا بیشتر با سرمایه‌گذاران داخلی آغاز شده است (-Johnson & Volkov, 2013: 389).

علاوه بر این هنگامی که از سرمایه‌گذاری در بخش‌های خاص و مهمی مانند نفت و گاز سخن می‌گوئیم، نخستین مثال‌هایی که به ذهن می‌رسد، تعارضات شدید منافع سرمایه‌گذاران و کشور پذیرنده‌ی سرمایه است. از آنجا که سرمایه‌گذاری در صنعت نفت و گاز لزوماً به دلیل طبیعت خاص آن طولانی و با هزینه‌های سرسام‌آور خواهد بود، حضور سرمایه‌گذاران خارجی ضرورت بیشتری می‌یابد؛ چراکه تمام منابع مالی، فنی و فناوری در داخل کشور دست‌یافتنی نیست. از دیدگاه موافقت‌نامه‌های سرمایه‌گذاری و باتوجه به اختلافات سرمایه‌گذاری، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی می‌تواند منافع عموم دولت میزبان و منافع سرمایه‌گذار خارجی تعارض ایجاد کند. در این مفهوم نگاه سنتی به سرمایه‌گذاری خارجی در بخش انرژی پاسخگو نخواهد بود. مانند سرمایه‌گذاری در بخش انرژی و استاندارد-های مرتبط با کار. این بدین مفهوم است که در درون بخش عمومی (علاوه بر اینکه تعارض سنتی بین حقوق دولت میزبان و سرمایه‌گذار وجود دارد) بخش‌های مختلف هم باهم در تعارضند؛ مانند تعارض منافع اقتصادی و اجتماعی با امنیت ملی. در نتیجه دولت ممکن است با قانون‌گذاری‌های متعارض سرمایه‌گذاران خارجی را در دوره استقرار سرمایه‌گذاری دچار مشکل گرداند، چه آنکه دولت میزبان درگیر تعارضات درونی است و این تعارضات دامنگیر سرمایه‌گذار در زمان فعالیت‌اش در کشور میزبان خواهند شد. یک مثال از رویکرد سنتی تعارض منافع مربوط به



که اجازه ثبت شرکت خارجی را در این مناطق می‌داد و در نهایت با تصویب قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی که عملاً منع تأسیس شرکت توسط خارجیان رفع شد (شیروی، پیشین: ۳۰۸-۳۰۴).

از سویی دیگر قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی نحوه و چگونگی پذیرش و اعطای مجوز به سرمایه‌گذاران را مشخص کرده است (در بخش بعدی به این مورد می‌پردازیم) اما مقرره‌ی خاصی در مورد نحوه‌ی برخورد با سرمایه‌گذاری در طول دوره‌ی استقرار وضع نکرده است. تأثیر پذیرش بر حق بر استقرار سرمایه‌گذار خارجی اگر بدون رعایت قواعد امنیت ملی سرمایه‌گذار وارد شود آیا حقوق استقرار برای وی بوجود می‌آید یا خیر؟

ریسک‌های امنیتی پذیرش سرمایه‌گذاری خارجی

چرا مالکیت خارجی و پذیرش سرمایه‌های خارجی توسط کشور میزبان، می‌توانند به خودی خود نگرانی‌هایی در مسائل امنیتی به وجود آورند؟

امروزه بسیاری از شرکت‌های جهانی که همان شرکت‌های سرمایه‌گذاری اصلی در بسیاری از کشورها و از جمله آمریکا هستند، باعث کاهش دادن یا از بین بردن صفت ملی شرکت‌ها می‌شوند. این مسأله بسیار نگران‌کننده‌تر از این است که شرکتی مستقیماً تابعیت کشوری را داشته باشد؛ چرا که در شرکت‌های جهانی و چندملیتی سهامداران تابعیت‌های مختلفی دارند که در اکثر موارد قابل کنترل نیست. البته در بیشتر بخش‌های اقتصادی آمریکا ملیت

در قوانین ایران به موارد بسیاری از چگونگی پذیرش سرمایه‌گذاری‌های خارجی برمی‌خوریم. هرچند که قانون اساسی که مهم‌ترین سند قانونی هر کشوری است به مسأله‌ی سرمایه‌گذاری خارجی به طور مخصوص اشاره نکرده است. اصولی مانند اصل ۴۳، ۴۴، ۴۵ و ۸۱ در مورد سرمایه‌گذاری خارجی مورد تفسیر قرار می‌گیرند.

اصل چهل و سوم قانون اساسی بر استقلال اقتصادی و جلوگیری از سلطه‌ی اقتصادی بیگانگان بر کشور تأکید می‌کند و با پیش‌بینی نظام کنترلی که تأثیر آن در قوانین عادی مختلف از جمله قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری‌های خارجی با تعیین حداکثر سهم ۳۵ درصدی برای سرمایه‌گذار خارجی در نفت و گاز طبیعی مشهود است.

اصل چهل و چهارم: در این اصل فعالیت‌های اقتصادی به سه دسته تقسیم شده و فعالیت‌هایی در اختیار بخش دولتی قرار می‌گیرد از جمله نفت و گاز. این اصل با وضع قانون سیاست‌های اصل ۴۴ تعدیل شده است.

اصل چهل و پنجم: این اصل انفال و ثروت‌های عمومی را در اختیار حکومت اسلامی قرار می‌دهد تا طبق مصالح عامه نسبت به آن عمل کند (قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری، ۱۳۸۲).

اصل هشتاد و یکم: این اصل مانع بزرگ دیگری بر سر راه سرمایه‌گذار خارجی قرار می‌دهد و دادن امتیاز تشکیل شرکت‌ها و موسسات را به خارجیان مطلقاً ممنوع می‌کند. ولی با تصویب قوانین عادی مختلف در سال‌های بعد از جمله قانون تصویب شعبه و نمایندگی سال ۷۶ و پس آن تصویب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری و صنعتی

این زمینه قانون الزام دولت به اخذ مجوز مجلس شورای اسلامی در دو قرارداد مصداق مواد (۱۲۴) و (۱۳۰) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۸۳ به تصویب رسید. این ماده واحده مقرر می‌دارد: قرارداد شبکه تلفن همراه، موضوع ماده (۱۲۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران معروف به ایرانسل و قرارداد توسعه و تجهیز و بهره‌برداری از فرودگاه امام خمینی (ره)، موضوع بند (الف) ماده (۱۳۰) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، معروف به تاو پس از تصویب مجلس شورای اسلامی قابل اجراست. قانون فوق مشتمل بر ماده واحده در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ ۱۳۸۳/۰۷/۰۵ مجلس شورای اسلامی تصویب و در همان تاریخ به تأیید شورای نگهبان رسید.

ماده ۱۲۴ قانون برنامه سوم توسعه، در مورد شبکه‌های مخابراتی و نحوه‌ی واگذاری آنها به سایر بخش‌ها و ماده ۱۳۰ در مورد شبکه ارتباط و حمل و نقل هوایی است. که در هردوی این مواد تأکید به حفظ امنیت و عدم ایجاد انحصار توسط بخش‌های غیردولتی است.

مهمترین مشکل موجود در جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ایران نیز مسئله تنش با غرب به ویژه با آمریکا است. با وجود در پیش گرفتن سیاست تنش‌زدایی، این مسئله همچنان به قوت خود باقی است. آمریکایی‌ها صراحتاً شرکت‌ها را از سرمایه‌گذاری در ایران منع می‌کنند. طبق قانون ایلسا (اوت ۱۹۹۶) شرکت‌های خارجی که در ایران در زمینه نفت و گاز بیش از ۲۰ میلیون دلار در سال

صاحبان سهام یک شرکت جهانی از نظر امنیت ملی تفاوتی نمی‌کند (Larson & Marchick, 2006: 11).

باید گفت که در آمریکا شرکت‌های خارجی فعال، موظف به رعایت قوانین آمریکا از جمله کنترل صادرات، جاسوسی و قوانین کار و ... هستند. به جرأت می‌توان گفت تبعیت شرکت‌های خارجی از قوانین سرزمینی در تمام کشورهای سرمایه‌پذیر وجود دارد. با تمام این احوال نگرش و رویکرد کشورها در مورد این شرکت‌ها خود می‌تواند از عوامل ایجاد ریسک به حساب بیاید. در بیشتر بخش‌های دولت آمریکا، درست یا غلط، پیش فرضی وجود دارد که شرکت‌های آمریکایی بیشتر به روح قوانین و مقررات و رویه‌های آمریکا پایبند هستند. بنابراین، نگرش موجود در مورد شرکت‌های خارجی تا حدی ریسک امنیت ملی ایجاد خواهند کرد.

علاوه بر این در بسیاری از موارد، نگرانی درباره ادغام یک شرکت خارجی مربوط به کنترل و تأثیر یک دولت خارجی است که ممکن است اهداف خصمانه‌ای با کشور میزبان داشته باشد. در موارد دیگر نگرانی‌ها ممکن است مربوط به نیاز به کار شرکت‌ها با امنیت یا نهادهای اطلاعاتی و اطلاعات حساس کشورها باشد. در مورد آمریکا، به خصوص بعد از واقعه‌ی ۱۱ سپتامبر، ملیت شرکتی که سرمایه‌گذاری خارجی انجام می‌دهد به خودی خود حساسیت‌های امنیتی ایجاد می‌کند (Ibid, 2006: 9-11).

در ایران نیز شرکت ترکسل به دلیل همین نگرانی‌ها، یعنی کار این شرکت با نهاد حساس ارتباطات کشور، کنار گذاشته شد. بیشتر این نگرانی پیرامون سپردن کامل بخشی از ارتباطات کشور به یک شرکت خارجی بود که امکان تهدیدات گسترده‌ی امنیت ملی را ایجاد می‌کرد. در



متعهدند که ضوابطی را بر سر راه ورود سرمایه‌های خارجی بگذارند یا ورود سرمایه‌گذار خارجی را به بخش‌های معینی ممنوع یا محدود سازند. از این نظر سرمایه‌گذار داخلی بر سرمایه‌گذار خارجی آن ترجیح دارد. بنابراین حفظ امنیت ملی از جمله استثنائات اصل عدم تبعیض بین سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی است. (به موجب ماده‌ی ۲ قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۴ خرداد ۱۳۸۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام شرایط متعددی برای پذیرش سرمایه‌گذاری خارجی بیان شده است که از جمله عدم تهدید امنیت ملی است که این شرط می‌تواند به تنهایی یا در کنار دیگر شرایط ارزیابی گردد. ماده ۲ مزبور چنین مقرر می‌دارد: پذیرش سرمایه‌گذاری خارجی براساس این قانون و با رعایت سایر قوانین و مقررات جاری کشور می‌بایست به منظور عمران و آبادی و فعالیت تولیدی اعم از صنعتی معدنی کشاورزی و خدمات براساس ضوابط زیر صورت می‌پذیرد: الف) موجب رشد اقتصادی ارتقای فناوری ارتقای کیفیت تولیدات افزایش فرصت‌های شغلی و افزایش صادرات شود؛ ب) موجب تهدید امنیت ملی و نافع عمومی تخریب محیط‌زیست اخلال در اقتصاد کشور و تضييع توليدات مبتنی بر سرمایه‌گذاری داخلی نشود؛ ج) متضمن اعطای امتیاز توسط دولت به سرمایه‌گذاران خارجی نباشد. به این ترتیب سرمایه‌گذار خارجی باید از سویی موجب رشد اقتصادی و از سوی دیگر امنیت ملی و منافع عمومی را تهدید نکند. مطابق بند (د) ورود سرمایه‌گذار خارجی به هر بخش و رشته‌ی اقتصادی (۳۵) درصد یا زیربخش (۲۵) درصد با محدودیت روبرو است. صدور مجوز سرمایه‌گذاری برای سرمایه‌گذاران خارجی و بررسی خطرهای سرمایه-

سرمایه‌گذاری نمایند، مشمول تحریم‌های آمریکا خواهند شد. این امر تهدیدی برای سرمایه‌گذاری در ایران (خصوصاً برای شرکت‌های بزرگ) محسوب می‌شود. امروزه مشارکت در روابط اقتصادی، در بسیاری از موارد تحت تأثیر روابط سیاسی قرار می‌گیرد. در نتیجه نمی‌توان این امور سیاسی را در گسترش فعالیت‌های اقتصادی یک کشور نادیده انگاشت.

چهارچوب امنیت ملی در قوانین حقوقی

مجموعه قوانین و مقررات ناظر بر سرمایه‌گذاری خارجی در جمهوری اسلامی ایران شامل قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری‌های خارجی و آئین‌نامه اجرائی آن و نیز قوانین ناظر بر راه‌اندازی و اداره فعالیت‌های اقتصادی در کشور می‌باشد کشورها برای توسعه و رشد اقتصادی خود به دنبال جذب هرچه بیشتر سرمایه‌گذاری خارجی هستند و در این راستا میان کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه نوعی رقابت وجود دارد. از اینرو کشورهای سرمایه‌پذیر همواره در تلاش‌اند تا میان دو مصلحت رشد و توسعه اقتصادی و حفظ امنیت ملی تعادل ایجاد کنند. یعنی از سویی ضمن فراهم آوردن زمینه‌ی حضور سرمایه‌گذاران خارجی با حذف موانع احتمالی بر سر راه سرمایه‌گذاری خارجی به توسعه‌ی اقتصادی دست یابند و از سوی دیگر نگران آنند که سرمایه‌گذاری خارجی مصالح عمومی و منافع ملی و به ویژه امنیت ملی آنان را به خطر اندازد. حفظ امنیت ملی از جمله مصالح عالی است که به اعتقاد آدام اسمیت حفظ آن مهم‌تر از ثروت و دارایی است. بنابراین کشورها برای حفظ امنیت ملی حق دارند و حتی

تا از ادغام پیشنهادی یک بخش خصوصی با تصمیم خودش جلوگیری کند. هیچ دادگاهی نمی‌تواند تصمیم رئیس-جمهور را لغو کند و هیچ محدودیت قانونی وجود ندارد؛ به این معنی که رئیس‌جمهور می‌تواند معامله‌ای که حتی توسط کمیته‌ی سرمایه‌گذاری آمریکا هم فسخ نشده است، بی‌اثر کند. براساس این قانون رئیس‌جمهور باید تصمیم خود را با توجه به نگرانی‌های امنیت ملی اتخاذ کند حتی اگر واژه‌ی امنیت ملی تعریف نشده باشد (Bath,2012: 52). با وجود اینکه اساسنامه‌های قانونی، عوامل و فاکتورهای بسیاری را در اختیار رئیس‌جمهور قرار می‌دهند که مفهوم امنیت ملی روشن شود، اما در نهایت تشخیص تعریف امنیت ملی را به رئیس‌جمهور واگذار می‌کند. این رویکرد با قانون‌های آمریکایی و رویه‌های آنکه به طور کلی اختیارات زیادی به رئیس‌جمهور در مورد امنیت ملی داده است، سازگار است (Larson & David, Ibid: 9).

آمریکا نیز مانند سایر کشورها انگیزه‌های قوی هم در حفظ امنیت ملی و هم در پروردن منافع اقتصادی حاصل از سرمایه‌گذاری خارجی دارد. کمیته‌ی سرمایه‌گذاری خارجی مسئول ایجاد چنین تعادلی است. به عبارت دیگر بسیار مهم است که این کمیته ریسک‌های امنیت ملی را شناسایی کند و کاهش دهد. در ادامه به توضیح بیشتر در مورد این کمیته خواهیم پرداخت.

چالش‌های اقتصادی و امنیتی جدید

در طول سال‌های اخیر ترکیب جدیدی از موارد تهدید کننده‌ی امنیت به عوامل مشخص شده و شناخته شده در قانونگذاری‌ها و روابط کشورها اضافه شده است. این چالش

گذاری به طور کلی و برای امنیت ملی مستلزم تشریفات ویژه‌ای است. طبق ماده ۶ قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری کلیه‌ی امور مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی در ایران برعهده سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی است. بطورکلی با بررسی روند اعطای مجوز سرمایه‌گذاری روشن می‌شود که از سویی تعریف دقیقی از امنیت ملی در قوانین و مقررات مربوط به سرمایه‌گذاری وجود ندارد و ضوابط شفاف و روشنی هم ارائه نشده است که در چه بخش‌ها و محدوده‌هایی ورود سرمایه‌گذاری خارجی موجب تهدید امنیت ملی خواهد بود (پوراسماعیلی، ۱۳۹۲: ۵۱). قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی امکان سرمایه‌گذاری در کلیه حوزه‌های فعالیت اقتصادی در ایران را فراهم می‌سازد. در حقیقت هیچ عرصه‌ای بجز حوزه‌های مربوط به تسلیحات، مهمات و امنیت ملی بر روی سرمایه‌گذاری خارجی مسدود نمی‌باشد (شیروی، پیشین: ۴۴-۴۳). از سویی معیارهای تشخیص موارد تهدید امنیت ملی، مانند تعریف آن بسیار گسترده و به جرأت می‌توان گفت غیرقابل چهارچوب‌بندی است. چرا که در هر مرحله‌ای از سرمایه‌گذاری امکان به وجود آمدن تهدید وجود خواهد داشت و تا حدی مسائل و موضوعات روز هستند که می‌توانند معیارهایی به دست دهند. گاهی حساسیت‌های پیش آمده در عرصه‌های مختلف سیاسی و اقتصادی تعیین کننده‌ی این معیارها هستند.

در مقایسه با قوانین مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی در ایران، در آمریکا قانون اکسون فلوریو که بخش خاصی از قانونگذاری در آمریکا است، به رئیس‌جمهور اجازه می‌دهد



۴ رسیده است. سرمایه‌گذار برای کسب سود به دنبال محلی امن با هزینه بیمه کمتر و در نهایت هزینه تمام شده کمتری است. در نتیجه، کاهش ریسک سرمایه‌گذاری موجب افزایش جذب سرمایه برای تولید خواهد شد.

تلاش دولت برای جلب سرمایه‌گذاری خارجی و مخالفت برخی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی با این طرح‌ها این احتمال را قوت می‌بخشد که روند رو به رشد سرمایه‌گذاری خارجی در ایران با مشکل مواجه گردد. پیش از این، خلاء قانونی مانع اصلی در جلب سرمایه خارجی به حساب می‌آمد و سرمایه‌گذاران خارجی را که نگران مصادره اموال خود بودند از حضور در ایران باز می‌داشت، اما اکنون اختلاف نظر دولت و مجلس به مانعی تازه در بخش سرمایه‌گذاری خارجی تبدیل شده است، امری که ریسک سرمایه‌گذاری را به شدت افزایش می‌دهد.

اگرچه قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری گامی صحیح است، اما پاسخگوی نیازهای کشور نیست. جلب و تشویق سرمایه‌گذاری به طور کلی و سرمایه خارجی به طور خاص، مستلزم اصلاح بنیادین نظام حقوقی کشور در عرصه‌های مختلف می‌باشد. تصویب این قانون توأم با سایر اصلاحات ساختاری می‌تواند در مجموع موجب کاهش ریسک سرمایه‌گذاری در کشور شود و زمینه‌های جذب سرمایه‌گذاری خارجی در کشور را تسهیل کند (درویش، ۱۳۸۴: ۱۲).

امنیت در حوزه انرژی

سرمایه‌گذاری خارجی در بخش انرژی به ویژه نفت و گاز، از لحاظ سیاسی از حساسیت و اهمیت بسیاری برخوردار

جدید امنیتی در آمریکا به دلیل واقعه ۱۱ سپتامبر به خصوص در مناطقی که زیرساخت‌های حیاتی تلقی می‌شوند، به وجود آمده است. بعلاوه باعث حساسیت بیشتری در بخش‌های ارتباطات از راه دور و سیستم حمل و نقل گردید. اگرچه این واقعه در آمریکا اتفاق افتاد، اما به دلیل اینکه درک روابط بین سرمایه‌گذاری خارجی و امنیت ملی را تغییر داد، در واقع بر روابط بین کشورها و سرمایه‌گذاری خارجی دیگران نیز تأثیر مهمی نهاد.

علاوه بر این اتکای ایالات متحده به سرمایه‌ها و مازاد سرمایه رشد یافته در چین و کشورهای حاشیه‌ی خلیج فارس، که در گذشته از سرمایه‌گذاران اصلی آمریکا نبوده‌اند، خود باعث بروز چالش‌های نوظهوری شده است. امروزه بسیاری از شرکت‌هایی که در آمریکا ادغام و ایجاد می‌شوند، از چین و خاورمیانه و کشورهای عربی هستند. این شرکت‌ها خودشان در نزد آمریکایی‌ها ناشناخته‌اند و بازار آمریکایی را به خوبی نمی‌شناسند. بسیاری از آنها نام و برند تجاری ندارند که در آمریکا ایجاد شده باشد و به تازگی می‌خواهند با روند سرمایه‌گذاری در آمریکا آشنا شوند. عموم مردم آمریکا نیز ممکن است این کشورها را چندان مشتاق به منافع آمریکا نیابند. نظرسنجی اخیری که توسط مرکز تحقیقات پو انجام شده است، نشان می‌دهد که ۵۳ درصد از آمریکایی‌ها معتقدند مالکیت خارجی برای شرکت‌های آمریکایی بد است (Ibid:19-20).

در ایران ریسک‌های جدید بیشتر مربوط به خلاء قانون-گذاری و بعضاً عدم تطابق با شرایط بین‌المللی است. براساس اعلام سازمان همکاری اقتصادی و توسعه ریسک سیاسی در ایران در سال ۱۳۸۳ ابتدا از ۶ به ۵ و سپس به

گذاشته است، قسمت‌هایی که قبلاً به صورت سنتی در حیطه‌ی تحت صلاحیت انحصاری دولت‌ها محسوب می‌شد، امروزه یا به طور کامل یا بخشی از آن می‌تواند به سرمایه‌گذاران خارجی واگذار شود. واقعیت‌های موجود در اقتصاد بین‌المللی برداشت سنتی از مفهوم حاکمیت را به چالش کشیده و دچار تغییرات اساسی کرده است (دالزر و شروثر، ۱۳۹۱: ۳۷-۳۸). این بدین معناست که امنیت ملی اگرچه در پذیرش و استقرار سرمایه‌گذاری‌های خارجی تأثیرگذار است، اما گسترش و سرعت فعالیت‌های تجاری و اقتصادی ممکن است موجب کاهش حساسیت به این مقوله گردد.

بعلاوه در سال‌های اخیر همین سیاست‌ها و خط‌مشی‌های انرژی به صورت مسأله‌ای در مورد امنیت ملی نگرینسته می‌شود. افزایش قیمت نفت، رشد رقابت در عرضه از سوی چین و هند و عدم قاطعیت سیاسی در بیشتر کشورهای تولیدکننده‌ی نفت مانند روسیه، ونزوئلا، عراق و ایران بار دیگر نگرانی‌های امنیت انرژی در دهه هفتاد میلادی را زنده کرد. دولت آمریکا منافع امنیت ملی بسیاری در وحدت بازارهای جهانی انرژی دارد و می‌توان گفت با مبادله انرژی با دلار به این هدف خود نزدیک می‌شود (Byrne, 2006: 849). دولت آمریکا منافع آشکاری در منع گسترش سلاح‌های خطرناک در بخش انرژی هسته‌ای دارد و در نتیجه دقت عمل کمیته‌ی سرمایه‌گذاری خارجی آمریکادر بخش‌های خاصی از زیرشاخه‌های انرژی توجیه‌پذیر است. مالکیت خارجی دارایی انرژی ایالات متحده تنها یک قطعه کوچک از امنیت انرژی است؛ این در حالی است که تمرکز امنیت انرژی و سرمایه‌گذاری‌های مربوط به آن

است، چرا که می‌تواند حاکمیت ملی بر منابع طبیعی را تحت تأثیر قرار دهد. در حقیقت این بخش از انرژی دارای ابعاد امنیت ملی است. به ویژه هنگامی که شرکت‌های دولتی نفتی در این حوزه فعالیت‌های سرمایه‌گذاری در سایر کشورها داشته باشند. برای مثال کانادا اصول راهنمای جدیدی برای نظارت بر سرمایه‌گذاری خارجی شرکت‌های دولتی در بخش‌های مختلف تدوین کرده است. علاوه بر این گستردگی تأثیرات این بخش بر اجتماع، حقوق افراد و محیط‌زیست اهمیت این بخش را دوچندان می‌کند (بصری، ۱۳۸۰: ۱۷۳). سیاست‌ها و خط‌مشی‌های ملی در مورد سرمایه‌گذاری خارجی در بخش انرژی به طور قابل ملاحظه‌ای متفاوت و گسترده است. این سیاست‌ها می‌تواند شامل تعیین سقفی برای مالکیت، الزامات خاص برای قراردادهای نفتی و ایجاد انحصار و یا حتی جلوگیری از هرگونه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در حوزه نفت و گاز باشد. هستند کشورهایی که مالکیت کامل برای سرمایه‌گذاری خارجی را می‌پذیرند مانند نروژ، ایالات متحده آمریکا و روسیه. البته این دسته از کشورها نیز اقدامات نظارتی خاصی بر پروژه‌های سرمایه‌گذاری دارند تا موضوع امنیت ملی و سود اقتصادی تعارض پیدا نکنند. کشور ما برای سرمایه‌گذاری خارجی در قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری محدودیت‌هایی را قرار داده است. میزان مشارکت خارجی در هر بخش اقتصادی نباید از ۲۵ درصد و در بخش‌های فرعی از ۳۵ درصد افزایش یابد (Brabandere & Tarcisio, 2014: 14-16). این واقعیتی غیرقابل انکار است که همانطور که سرمایه‌گذاری خارجی بر امور داخلی یک کشور تأثیرگذار است، قواعد حقوق سرمایه‌گذاری نیز بر حقوق داخلی تأثیر



استخدام و تولید در بخش صنعت آمریکا به وضوح پایین تر از آنچه امروز هست می‌بود (Ibid, 22-24).

امروزه بازارهای سرمایه‌گذاری، به ویژه در بخش انرژی نمی‌توانند بدون وجود سرمایه‌گذاری از خارج کشور به حیات خود ادامه دهند. افزایش تقاضای جهانی برای منابع انرژی مانند نفت و گاز اهمیت سرمایه‌گذاری را روشن می‌کند. چرا که تولید بیشتر، استهلاک امکانات و نیاز به جایگزینی را افزایش می‌دهد. آژانس بین‌المللی انرژی

تخمین می‌زند که تا سال ۲۰۳۰ حدود ۲۶ تریلیون دلار سرمایه‌گذاری در بخش انرژی مورد نیاز است. از این میزان ۵۲ درصد در بخش نیروی برق، ۲۴ درصد در بخش نفت، ۲۱ درصد در بخش گاز طبیعی و مابقی در بخش زغال سنگ و دیگر سوخت‌ها مصرف خواهد شد. بسیاری از سرمایه‌گذاری‌های انجام شده فقط برای حفظ جریان فعلی عرضه‌ی منابع انرژی است. علاوه بر این سرمایه‌گذاری خارجی در بخش انرژی به عنوان بخشی از تولید ناخالص داخلی در کشورهای در حال توسعه بسیار بالاتر از کشور-های توسعه یافته است و این به معنای اهمیت این نوع از سرمایه‌گذاری‌ها برای اقتصاد این دسته از کشورهاست. لازم به ذکر است که بسیاری از بزرگ‌ترین شرکت‌های چندملیتی جهان در بخش انرژی فعال هستند. حدود نیمی از ۱۵ شرکت بزرگ چندملیتی در بخش صنایع استخراجی و یا نیروی برق مشغول فعالیت می‌باشند. و بیشتر این شرکت‌ها در اقتصاد کشورهای در حال توسعه حضور دارند. این به معنای اهمیت سرمایه‌گذاری خارجی در کشور ما نیز هست و امروزه نیاز به آن بیش از پیش احساس می‌شود. در واقع افزایش نقش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در

در ایران بیشتر بر مالکیت منابعی مثل نفت و گاز است. امروزه برای تأمین امنیت انرژی در ابعاد جهانی، تلاش‌هایی برای تنوع بخشیدن به منابع انرژی و گسترش استفاده از انرژی کارآمد در پاسخ به اختلالات عرضه‌ی نفت صورت می‌گیرد (Larson & David, Ibid: 21-22).

اهمیت حفظ نظام متعادل پذیرش سرمایه‌گذاری خارجی

علیرغم همه نگرانی‌ها در مورد امنیت ملی، کشورها منافع مهمی در جذب هرچه بیشتر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، دلایل اقتصادی و امنیتی دارند. علاوه بر این راهی که توسط یک کشور در تصمیماتش برای سرمایه‌گذاری خارجی انتخاب می‌شود، می‌تواند در تصمیمات دولت‌های خارجی موثر باشد. سرمایه‌گذاری خارجی می‌تواند بخشی از پاسخ‌ها به چالش‌های جدید امنیتی باشد. برای مثال سرمایه‌گذاری خارجی می‌تواند به نوسازی و توسعه فناوری در زیرساخت‌ها کمک کند. از سوی دیگر یک ادغام خارجی می‌تواند امکان ادامه‌ی حضور و فعالیت یک تأمین‌کننده داخلی را در بازارهای داخلی کشور فراهم نماید.

از نظر اقتصادی نیز، سرمایه‌گذاران خارجی به طور معمول مایل‌اند تا دستمزدهای بالاتری بپردازند، تا در رقابت اقتصادی در بازار پیروز باشند. برای مثال سرمایه‌گذاران ژاپنی دهه ۸۰ در آمریکا، که در واقع انگیزه مهم در تصویب قانون اکسون فلوریو بودند، امروزه با نگاه دیگری نگرینسته می‌شوند. آنان تقریباً ۵۰ درصد تولیدات اتومبیل و نزدیک به ۲۰ درصد تولیدات کامیون در آمریکا را از آن خود داشتند. بدون سرمایه‌گذاری‌های مختلف از آسیا و اروپا،

نتیجه‌گیری

با بررسی قوانین متفاوت کشورها (در این مقاله ایران و آمریکا) دیده شده که تعریف دقیقی از امنیت ملی وجود ندارد. این بدان معنا نیست که هیچ نشانه یا معیاری برای تشخیص امنیت ملی وجود ندارد؛ بلکه تعاریف یا مبهم و ناکامل‌اند و یا تفاسیر متعددی را شامل می‌شوند. از یک نگاه این ضعف قانونگذاری‌ها در شفاف‌سازی مسأله مهمی همچون امنیت ملی به نظر می‌رسد، اما از نگاهی دیگر این ابهام و عدم قطعیت می‌تواند به نفع کشورها باشد. چرا که امنیت ملی به دلیل ماهیت سیاسی خود هیچگاه به طور کامل قابل پیش‌بینی و چارچوب‌بندی نخواهد بود. بنابراین انعطاف‌پذیری این مفهوم در قانون می‌تواند منافع کشورها را در بلندمدت تضمین نماید.

از طرف دیگر تمرکز کشورهای میزبان بیشتر در مرحله‌ی پذیرش سرمایه‌گذاری است و نظارت بر طول دوره‌ی استقرار چندان وجود ندارد. اما از سویی عدم وجود تعریف دقیق از امنیت ملی نقش نهادهای سیاسی را در هر کشور افزایش می‌دهد. برای مثال امروزه انتقادات بسیاری به نقش کاخ سفید (که در روند کمیته‌ی سرمایه‌گذاری آمریکا دخالت بسیاری دارد و سرشار از ابهام است) در بررسی سرمایه‌گذاری‌های خارجی وجود دارد. با اینکه به ظاهر رویکرد عدم دخالت را برگزیده است. از آنجایی که اقتصاد ایران دارای شرایط لازم برای جذب سرمایه خارجی، بدون نظارت و کنترل دولت نیست و از طرف دیگر سرمایه‌گذاری خارجی در شرایط کمبود حد پس‌انداز ملی در مقایسه با نیازهای مبرم سرمایه‌گذاری در کشور، امری اجتناب‌ناپذیر بوده و حفظ منافع ملی و از بین بردن هر تهدیدی علیه آن

افزایش عرضه و متقابلاً کاهش تقاضای انرژی در سال‌ها و دهه‌های اخیر به وضوح قابل مشاهده است. هزینه‌های استخراج و بهره‌برداری افزایش یافته‌اند، چراکه بیشتر منابع انرژی بهره‌برداری نشده در مناطق دور افتاده یا آب‌های عمیق هستند. این یکی از دلایلی است که موجب شده عرضه‌ی منابع انرژی مانند نفت و گاز در سال‌های اخیر توسط کشورهای تولیدکننده کاهش یابد (James, 2014: 51). اکتشاف و بهره‌برداری از چنین منابعی نیازمند فناوری و مهارت بالایی است که عموماً سرمایه‌گذاران خارجی در این بخش تفوق و برتری دارند. علاوه بر این به خاطر شبکه‌ی گسترده‌ی توزیع و حمل‌ونقل که در اختیار این سرمایه‌گذاران است، بازاریابی مناسبی برای تولیدات صورت می‌گیرد. با وجود تمام این موارد که نیاز روزافزون کشورها را به سرمایه‌گذاری خارجی نشان می‌دهد، باید گفت که قانونگذاران همواره نگران مسائلی مانند حفاظت محیط‌زیست، امنیت ملی، اهداف اقتصادی و مانند آن بوده‌اند. چرا که با حضور سرمایه‌گذاران خارجی ممکن است انجام سرمایه‌گذاری با این مسائل تعارضاتی داشته باشد. به علاوه فقدان چارچوبی قانونی جهانی برای مشخص کردن خط‌مشی‌های سرمایه‌گذاری خارجی، سرمایه‌گذاران را دچار تردید در انجام فعالیت‌ها می‌نماید. اگرچه وجود معاهدات سرمایه‌گذاری می‌تواند تا حدی این نقص را برطرف کنند، اما نگرانی‌های کشور میزبان در پذیرش سرمایه و سرمایه‌گذاران در انجام سرمایه‌گذاری همچنان به قوت خود باقی است (Brabandere & Gazzini, Ibid: 9-14).

لاتین:

- 1- Brabandere, Eric De, Gazzini, Tarcisio (2014). *Foreign Investment in the Energy Sector Balancing Private and Public Interests*. Boston. Leiden. *Nijhoff international investment law series*.
- 2- Bath, Vivienne (2012). *Foreign investment, the national interest and national security-foreign direct investment in Australia and China*. *Sydney Law Review*. 34.
- 3- Byrne, Matthew R (2006). *Protecting national security and promoting foreign investment: maintaining the Exxon-Florio balance*. Ohio St.
- 4- James K. Jackson (2014). *The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)*. *Congressional Research Service*.
- 5- Larson, Alan P., and David M. Marchick (2006). *Foreign investment and national security*. CSR.

و پیشگیری ایجاد وابستگی به قدرت‌های بزرگ، لازم است دولت برنامه منسجمی برای جذب و کنترل سرمایه خارجی انتخاب نماید. علاوه بر اینها رخدادهای سیاسی در تشخیص مصادیق امنیت ملی بسیار موثر است. همانطور که واقعه‌ی ۱۱ سپتامبر درک کلی از روابط خارجی و امنیت ملی را نه تنها در آمریکا بلکه به جرأت می‌توان گفت در جهان تغییر داد. در نتیجه سرمایه‌گذاران ممکن است قربانی شرایط و امور سیاسی بشوند.

فهرست منابع

فارسی:

- ۱- بصیری، محمدعلی (۱۳۸۰)، «تحولات مفهوم امنیت ملی»، فصلنامه دانشکده علوم سیاسی دانشگاه اصفهان، ش ۱۶۶.
- ۲- پوراسماعیلی، علیرضا و شیروی، عبدالحسین (۱۳۹۲)، «امنیت ملی در حقوق سرمایه‌گذاری خارجی»، فصلنامه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ش ۳۳.
- ۳- شیروی، عبدالحسین (۱۳۹۳)، *حقوق نفت و گاز*، تهران: نشر میزان.
- ۴- دالزر، رودولف و شروتر، کریستف (۱۳۹۱)، *اصول حقوق بین‌الملل سرمایه‌گذاری*، مترجم: سید قاسم زمانی، تهران: نشر شهر دانش.
- ۵- درویش، نفیسه (۱۳۸۴)، «چالش‌های ایران در سرمایه‌گذاری خارجی»، سایت معاونت پژوهش‌های سیاست خارجی، گروه مطالعات اقتصادی سیاست بین‌الملل.
- ۶- قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری و آئین‌نامه‌ی اجرایی آن مصوب ۱۳۸۲.
- ۷- کامکار، مهدی و دیگران (۱۳۸۶)، «درآمدی بر امنیت ملی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه قانون اساسی، ش ۹.
- ۸- مدنیان، غلامرضا و دیگران (۱۳۹۰)، «امکان یا امتناع تبیین مفهوم نظم عمومی در حقوق (مطالعه در حقوق کشورهای ایران، انگلیس و فرانسه)»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، ش ۱۳۳.