

## امنیت ملی در حقوق سرمایه‌گذاری خارجی

علیرضا پور اسماعیلی\*

استادیار گروه حقوق دانشکده الهیات و معارف اسلامی دانشگاه حکیم سبزواری

عبدالحسین شیروی

استاد گروه حقوق خصوصی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران (پردیس فارابی)

(تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۶/۹ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۱/۷/۱۰)

### چکیده

یکی از راه‌های رسیدن به توسعه اقتصادی، جذب سرمایه‌گذاری خارجی است که مستلزم زیرساخت‌های حقوقی مناسب و حذف موانع جذب سرمایه‌گذاری خارجی است. افزون بر این، کشورهای میزبان نمی‌توانند نسبت به حفظ منافع عمومی و امنیت ملی خود بی‌تفاوت باشند، بنابراین باید میان توسعه اقتصادی و حفظ امنیت ملی از یک سو و جذب سرمایه‌گذاری خارجی از سوی دیگر تعادل برقرار کنند. نگرانی تهدید امنیت ملی در اثر ورود سرمایه‌گذاری خارجی همواره در میان کشورها وجود داشته، ولی در مقاطع تاریخی خاصی مثل بروز جنگ یا درگیری‌های منطقه‌ای این حساسیت به اوج خود رسیده است. پس از حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ و تجدیدنظر ایالات متحده در قوانین مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی خود، بسیاری از کشورهای پیشرفته نیز به تبعیت از آن کشور در قوانین سرمایه‌گذاری خود تجدیدنظر کرده و دامنه امنیت ملی را به عنوان یک استثنا بر اصل آزادی ورود سرمایه گسترش داده‌اند. در این نوشتار ضمن مطالعه تطبیقی مقررات سرمایه‌گذاری کشورهای ایالات متحده و ایران، به این پرسش پاسخ داده می‌شود که حقوق سرمایه‌گذاری خارجی و آزادی ورود سرمایه تا چه حدی تحت تأثیر امنیت ملی کشور سرمایه‌پذیر قرار می‌گیرد.

### واژگان کلیدی

آزادی ورود سرمایه، اصل عدم تبعیض، امنیت ملی، حقوق سرمایه‌گذاری خارجی.

## مقدمه

کشورها برای توسعه و رشد اقتصادی خود به دنبال جذب هر چه بیشتر سرمایه‌گذاری خارجی هستند و در این راستا میان کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه نوعی رقابت وجود دارد. از این رو 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 زمینه حضور سرمایه‌گذاران خارجی یا حذف موانع احتمالی بر سر راه سرمایه‌گذاری خارجی به توسعه اقتصادی دست یابند و از سوی دیگر نگران آن‌اند که سرمایه‌گذاری خارجی مصالح عمومی و منافع ملی و به‌ویژه 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 (Dunn & Mutti, 2000, p.172). بنابراین، کشورها برای حفظ امنیت ملی حق دارند و حتی متعهدند که ضوابطی را بر سر راه ورود سرمایه‌های خارجی بگذارند یا ورود سرمایه‌گذار خارجی را به بخش‌های معینی ممنوع یا محدود سازند. در واقع، به دلیل ممنوعیت یا محدودیت سرمایه‌گذار خارجی، سرمایه‌گذار داخلی بر خارجی آن ترجیح دارد؛ از این رو حفظ امنیت ملی از جمله استثنائات اصل عدم تبعیض بین سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی است.

این استثنا هم پیش از ورود سرمایه‌گذاری خارجی و هم پس از آن بر سرمایه‌گذاری خارجی اعمال می‌شود، اما در اغلب موارد امنیت ملی در مرحله پیش از ورود سرمایه‌گذاری خارجی مطرح می‌گردد. در این مقاله تأثیر ملاحظات امنیت ملی بر حقوق سرمایه‌گذاری خارجی و آزادی ورود سرمایه بررسی می‌شود و تجربه کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، به‌ویژه ایالات متحده، مورد توجه قرار گرفته و با مقررات کشور ایران در خصوص سرمایه‌گذاری تطبیق داده می‌شود. برای دستیابی به این مقصود، ابتدا تعریف امنیت ملی ارائه می‌شود و در مباحث بعدی، تحولات قانون‌گذاری در زمینه امنیت ملی در ایالات متحده مورد بررسی قرار می‌گیرد، سپس امنیت ملی در قوانین ایران بررسی شده، در نهایت تأثیر امنیت ملی بر روند جذب سرمایه‌گذاری خارجی ارزیابی می‌شود.

## ۱. مفهوم امنیت ملی

ارائه تعریف دقیقی از امنیت ملی به دلیل مشکلات زیر دشوار است: نخستین دشواری ارتباط نزدیک و تنگاتنگ امنیت ملی با «نظم عمومی (Public Order)»، «منافع امنیتی ضروری» (Essential Security Interests) و حتی «صنایع استراتژیک» (Industries Strategic) است که سبب شده تا مرز دقیقی میان این اصطلاحات ترسیم نگردد و در بسیاری از اسناد بین‌المللی یا قوانین

به جای هم به کار روند. برای نمونه ماده ۳ «کد غیرالزام آور آزادسازی جریان های مالی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه» (OECD Code of Liberalization of Capital Movements) تنها به بیان نظم عمومی و مصالح امنیتی ضروری بسنده می کند.<sup>۱</sup> بند (۱) ماده ۲ «بیانیه سرمایه گذاری بین المللی و شرکت های چندملیتی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه» (OECD Declaration and Decisions on International Investment and Multinational Enterprises) که در مورد رفتار ملی است نیز به این دو اصطلاح اشاره می کند. در حالی که در بند ۲ ماده ۲ «موافقت نامه راجع به موانع فنی فرا راه تجارت» (Agreement on Technical Barriers to Trade) و ماده ۲۳ «موافقت نامه اختیاری خریدهای دولتی» (Agreement on Government Procurement) به صراحت اصطلاح امنیت ملی به عنوان استثنایی بر اصل عدم تبعیض به کار رفته، هر چند تعریفی از آن ارائه نشده است. در بند (۲) ماده ۴ «معاهده اتحادیه اروپا» (Treaty on European Union) نیز اصطلاح امنیت ملی به چشم می خورد (Tash & Gordon, 2009, p. 17-33).

دومین دشواری برای تعریف امنیت ملی در کنار ارائه نکردن تعریف در قوانین و مقررات کشورها، سیال و رو به تکامل بودن مفهوم امنیت ملی است که سبب شده تا مفهوم امنیت ملی از کشوری به کشور دیگر و از دوره ای به دوره دیگر متفاوت باشد (OECD, 2007, p. 55, 56, 9). برای نمونه در گذشته امنیت ملی به معنای حمایت از دولت و مصالح عمومی و ملی بوده و از این نگاه، برخی امنیت ملی را به صورت سلبی (نبود تهدید نظامی) و برخی به صورت ایجابی (حفاظت از دولت در برابر براندازی یا حمله خارجی) تعریف کرده اند. برخی دیگر نیز امنیت ملی را معادل حفظ ارزش ها می دانستند (ربیعی، ۱۳۸۴، صص ۱۱-۳۰)، ولی امروزه و به ویژه پس از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، امنیت ملی به طور گسترده تعریف می شود و حمایت از شهروندان و اتباع یک کشور و حتی حمایت از شیوه های زندگی و ارزش ها را نیز شامل می گردد؛ برای مثال در استراتژی ملی ایالات متحده منتشر شده در سال ۲۰۰۷ چنین آمده است: «نخستین و عمده ترین تعهد و تکلیف ما حمایت از مردم ایالات متحده است». در بند (۵) ماده ۲ «قانون سرمایه گذاری خارجی و امنیت ملی مصوب ۲۰۰۷» (Foreign Investment and National Security Act of 2007 (FINS)) نیز در تبیین و تفسیر موسع امنیت ملی چنین آمده است: «اصطلاح امنیت ملی باید به گونه ای تفسیر شود که همه موضوعات مربوط به امنیت سرزمین مادری و از جمله زیرساخت های حساس و حیاتی را شامل گردد». در کانادا، انگلستان، آلمان و فرانسه هم تحت تأثیر ایالات متحده چنین نگرشی پدید آمده است و در

1- Article 3: Public order and security

The provisions of this Code shall not prevent a Member from taking action which it considers necessary for: i) the maintenance of public order or the protection of public health, morals and safety; ii) the protection of its essential security interests.

نتیجه تروریسم، تهدید استفاده از سلاح‌های کشتار جمعی، حمله یک کشور خارجی، گسترش بیماری‌های همه‌گیر، بلایای طبیعی، ایجاد حالت فوق‌العاده ناشی از عمل انسان و نظیر آن از جمله مواردی به شمار آمده که می‌تواند امنیت ملی را به خطر اندازد (Tash & Gordon, 2009, p.13-14).

به‌طور کلی قوانین سرمایه‌گذاری و دیدگاه‌های کشورهای درباره امنیت ملی و نیز صنایع استراتژیک بسته به نظام حقوقی و اقتصادی و تاریخ یک کشور متفاوت است؛ برای نمونه مقررات سرمایه‌گذاری در کشورهای تابع نظام حقوقی کامن‌لا، تفصیل و جزئیات کمتری دارد و رویه قضایی نقش مؤثرتری برای تفسیر و تکمیل قانون متقبل می‌شود؛ در حالی که مقررات سرمایه‌گذاری کشورهای تابع نظام حقوقی نوشته (رومی-ژرمنی) روشمند و با تفصیل بیشتری تنظیم شده است و رویه قضایی نقش کم‌رنگ‌تری در تفسیر آن برعهده دارد (GAO, 2008, p. 9).

افزون بر این، دو ضابطه نیز برای شناسایی صنایع استراتژیک و امنیت ملی قابل ارائه خواهد بود: ۱. در رویکرد اول، اصطلاحاتی مانند امنیت ملی و صنایع استراتژیک باید تا حد ممکن بدون تعریف رها شوند تا کشور میزبان بتواند با مصلحت‌سنجی بیشتر در موارد عینی و ملموس تصمیم مناسب اتخاذ نماید؛ ۲. در رویکرد دوم، که باعث شفافیت در قوانین و مقررات شده، محدوده اختیارات دولت میزبان را به روشنی بیان می‌کند، کشورها فهرست جامعی از صنایع یا فعالیت‌ها و بخش‌های مرتبط با امنیت ملی را اعلام می‌کنند تا سرمایه‌گذاران خارجی با دغدغه کمتری به فعالیت بپردازند. برخی از عمده کشورهای سرمایه‌پذیر نیز در برخورد با این رویکرد فهرست جامعی از بخش‌هایی را که مرتبط با امنیت ملی بوده و ورود سرمایه‌گذار خارجی به آن ممنوع است، ارائه می‌دهند و سرمایه‌گذار خارجی با علم به این که ورود به چنین بخش‌هایی ممنوع است، در بخش‌های دیگر سرمایه‌گذاری می‌کند. برخی از کشورها هم براساس حجم و میزان سرمایه‌گذاری خارجی در کل یا در بخش‌ها، میزان سرمایه‌گذاری خارجی را کنترل می‌کنند و هرگاه میزان سرمایه‌گذاری از حد نصاب تعیین‌شده فراتر رود، مشمول بررسی و کنترل می‌گردد (Gordon & Nohen, 2010, p. 7). پوراسماعیلی، ۱۳۸۹، ۴۲-۵۱.

## ۲. حوزه‌های سرمایه‌گذاری تحت تأثیر امنیت ملی

عمده‌ترین حوزه‌هایی که ورود سرمایه‌گذاری خارجی در آنها به دلیل ملاحظات امنیت ملی با محدودیت یا ممنوعیت روبروست، عبارت‌اند از: امور دفاعی و نظامی، انرژی، معادن، فعالیت‌های رادیویی و مخابراتی، ارتباطات، آموزش و بهداشت (Dunn & Mutti, 2000, p.172-).

173). البته در مواقعی که کشور در وضعیت اضطراری قرار می‌گیرد و یا درگیر جنگ می‌شود، دامنه بخش‌های ممنوع یا محدود افزایش می‌یابد؛ برای نمونه در ایالات متحده، صنایع دفاعی از جمله حوزه‌های حساسی است که ورود سرمایه‌گذاران خارجی در آن مترادف با نقض امنیت ملی دانسته شده است، ولی در مواقع اضطراری و از جمله جنگ، به دلایل امنیت ملی این بخش گسترش پیدا کرده و شامل تولید محصولات می‌شود که هر چند نظامی نیست ولی می‌تواند کاربرد نظامی داشته باشد. حتی این محدودیت‌ها ممکن است به بخش‌های تولید فولاد، خودرو و هواپیما نیز تسری پیدا کند (Trebilcock & Howse, 1999, p.342-345).

بنا به یافته‌های کمیته سرمایه‌گذاری سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در سال ۲۰۰۷، نیمی از کشورهای مورد بررسی، فهرست محدود و مختصری از محدودیت‌های فراروی سرمایه‌گذاران خارجی را منتشر کرده‌اند. ۲۲ کشور به استناد دلایل امنیتی ورود سرمایه‌گذاران خارجی به بخش‌های خاص را محدود کرده‌اند که بیش از نیمی از آنها مربوط به امور نظامی و دفاعی بوده است در حالی که برخی دیگر دامنه محدودیت‌ها را به بخش‌های حمل و نقل، مالکیت زمین در مناطق حساس، خدمات رفاهی، انرژی هسته‌ای و صنایع دفاعی گسترش داده‌اند. طبق این گزارش در ایالات متحده بخش‌های حمل و نقل هوایی و دریایی، لایروبی و امداد دریایی، رادیو، تلویزیون و تلفن (ارتباطات)، انرژی، اموال غیرمنقول و در بریتانیا بخش‌های هوافضا و دفاع، انرژی، حمل و نقل دریایی محموله‌های نظامی، تولید، قراردادها، خرید و تأمین ادوات دفاعی جزء مواردی یافت شده که ورود سرمایه‌گذاری خارجی در آنها با محدودیت مواجه بوده است (OECD Investment Committee, 2007, p.59-63).

در گزارش ماه می ۲۰۰۸، سازمان همکاری اقتصادی و توسعه نیز بخش‌هایی را که به استناد امنیت ملی ورود سرمایه‌گذاری خارجی با ممنوعیت یا محدودیت روبرو است، منتشر کرده که در ایالات متحده و بریتانیا بخش‌های انرژی و از جمله انرژی هسته‌ای، ارتباطات، امور مالی، بهداشت، غذا، آب، حمل و نقل، خدمات فوری و اضطراری و دولتی را شامل شده است. افزون بر این در ایالات متحده بخش‌های شیمیایی، صنایع دفاعی، سدسازی، تسهیلات و امور تجاری، آثار ملی تاریخی نیز مشمول ممنوعیت هستند (Gordon & Dion, May 2008, p. 5).

### ۳. تحولات قوانین سرمایه‌گذاری مرتبط با امنیت ملی در ایالات متحده

ایالات متحده آمریکا در سال ۱۹۱۷ برای کنترل سرمایه‌گذاری خارجی به دلایل امنیتی و نیز به دلیل نگرانی از سلطه روزافزون سرمایه‌گذاران آلمانی در صنایع شیمیایی آمریکا که در تولید مهمات کاربرد داشت، قانون تجارت با دشمن (Trading with the Enemy Act) را که محدود به فعالیت‌های تجاری نبود و توقیف اموال دشمن در هنگام جنگ یا ضرورت‌های ملی را هم در

برمی‌گرفت، به تصویب رساند. این قانون در سال ۱۹۷۷ توسط «قانون اختیارات اقتصادی در موارد اضطراری بین‌المللی» (International Emergency Economic Powers Act) اصلاح شد و بنابراین، توقیف اموال سرمایه‌گذاران و شرکت‌های خارجی تنها در زمان اعلام فوریت و تصویب آن صورت می‌گرفت و البته پس از توقیف، اموال به مالکان آن برگردانده می‌شد.

رونالد ریگان، رئیس‌جمهور وقت ایالات متحده، در سال ۱۹۸۳ به طور عمومی و برای نخستین بار اعلام کرد: «ایالات متحده معتقد است که سرمایه‌گذاران خارجی نیز همانند اتباع آمریکا و تحت شرایط یکسان، حق سرمایه‌گذاری دارند و استثنای مربوط به سرمایه‌گذاری باید تنها به موضوع‌ها و حوزه‌های مربوط به امنیت ملی محدود گردد». این سیاست رفتار ملی در کنار جذابیت بالای اقتصادی ایالات متحده موجب افزایش سرمایه‌گذاری در این کشور شد و تنها در فاصله سال‌های ۲۰۰۳-۲۰۰۰ کاهش اندکی در حجم سرمایه‌گذاری در ایالات متحده دیده شد. به‌رحال به دنبال رشد شرکت‌های ژاپنی و سرمایه‌گذاری آنان در دیگر کشورها در دهه ۱۹۸۰، ایالات متحده نگران حفظ موقعیت اقتصادی و تکنولوژیکی خود شد و بنابراین در سال ۱۹۸۸ پس از سه سال بحث مداوم میان دولت و کنگره، کنگره آمریکا «قانون آمینیباس درباره تجارت و رقابت» (Omnibus Trade and Competitiveness Act) موسوم به «اصلاحیه اگزون-فلوریو» (Exon-Florio Amendment) را به تصویب رساند که به موجب آن ماده ۷۲۱ «قانون تولیدات دفاعی» (Defense Production Act) مصوب ۱۹۵۰ اصلاح شد. مطابق ماده ۵۰۲۱ این قانون، رئیس‌جمهور اجازه یافت از نقطه‌نظر امنیت ملی درباره تملک، ادغام و خرید شرکت‌های امریکایی توسط خارجی‌ان یا سرمایه‌گذاری آنان تحقیق کند و در صورت ضرورت می‌تواند یک معامله را ممنوع اعلام کند؛ مشروط به اینکه معامله موردنظر به استناد دلیل معتبر امنیت ملی را تهدید کند و قوانین دیگر نیز به استثنای قانون اختیارات اقتصادی در موارد اضطراری بین‌المللی اختیار لازم را به رئیس‌جمهور اعطا نکرده باشد تا مانع انعقاد معامله گردد. همزمانی تصویب قانون اگزون-فلوریو با اعلام سیاست باز اقتصادی دولت ریگان، حاکی از افزایش فشارهای سیاسی بود که به رئیس‌جمهور اجازه داده شد تا برای حفظ منافع ایالات متحده به استناد دلایل امنیتی، سرمایه‌گذاری خارجی را مورد بررسی و ارزیابی قرار دهد.

پس از لازم‌الاجرا شدن قانون اگزون-فلوریو، رئیس‌جمهور وظیفه بررسی مقدماتی، اجازه تصمیم‌گیری و مسئولیت تحقیق خود را به «کمیته سرمایه‌گذاری خارجی در ایالات متحده» (Committee on Foreign Investment in the United States) تفویض کرد که در سال ۱۹۷۵ تأسیس شده بود، ولی تا سال ۲۰۰۷ در هیچ‌یک از قوانین ایالات متحده به طور قانونی و رسمی شناسایی نشده بود. این کمیته در آغاز ۸ عضو داشت، ولی پس از یازده سپتامبر تعداد اعضای

آن به ۱۱ رسید و مسئولیت آن برعهده وزیر خزانه‌داری امریکا قرار گرفت ( James K. Jackson, (Order Code RL 33388, 2010).

بررسی در کمیته پیش گفته چندین مرحله دارد:

۱. بررسی مقدماتی که از زمان پذیرش درخواست سرمایه‌گذاری ۳۰ روز طول می‌کشد؛
۲. تحقیق ۴۵ روزه که شامل همه معاملات و سرمایه‌گذاری‌ها نمی‌شود و به دنبال مهلت ۳۰ روزه پیشین آغاز می‌گردد؛

۳. گزارش رسمی به رئیس جمهور پس از پایان مهلت ۴۵ روز؛

۴. تصمیم‌گیری رئیس جمهور ظرف ۱۵ روز از زمان دریافت گزارش.

کنگره امریکا در سال ۱۹۹۲، مقررات اصلاحیه اگزون-فلوریو را برای سال مالی ۱۹۹۳ اصلاح کرد. به موجب این اصلاحیه که «اصلاحیه بیرد» (Byrd Amendment) نام‌گذاری شد و ضمیمه «قانون اجازه دفاع ملی» (National Defense Authorization Act) گردید، بند (الف) ماده ۸۳۷ قانون اجازه دفاع ملی در سال ۱۹۹۲ اصلاح شد. اصلاحیه بیرد نیز ناشی از دلواپسی و نگرانی کنگره امریکا در قبال پیشنهادات تملک صنایع داخلی امریکا توسط خارجیان است. به دیگر سخن، پیش از تصویب این اصلاحیه، «شرکت فرانسوی تامسون-سی اس اف» (Thomson- CSF, Inc. Company) برای خرید بخش فضایی و موشکی «شرکت ال تی وی» (LTV Corporation) وارد مزایده شد. البته این پیشنهاد مزایده به دلایل دیگری غیر از مداخله کمیته سرمایه‌گذاری خارجی ایالات متحده نافرجام ماند، ولی دغدغه امنیت ملی را بار دیگر در کنگره امریکا مطرح کرد و با ابتکار و حمایت سناتور بیرد، اصلاحیه بیرد تصویب شد.

اصلاحیه بیرد که جایگزین مقررات پیشین و از جمله اصلاحیه اگزون فلوریو شد، تعداد معاملات مشمول کنترل توسط کمیته سرمایه‌گذاری خارجی را به‌طور چشمگیری افزایش داد. مطابق اصلاحیه بیرد، کمیته سرمایه‌گذاری خارجی ایالات متحده در صورتی درباره پیشنهاد خرید سرمایه‌گذاران خارجی تحقیق می‌کند که: ۱. خرید یا تملک یک شرکت امریکایی به نمایندگی از یک دولت خارجی صورت گیرد یا شرکت امریکایی به کنترل یک دولت خارجی درآید. ۲. در صورتی که ادغام یا تملک یا خرید شرکت‌های امریکایی امنیت ملی امریکا را به خطر اندازد. البته مقرر گردید تا فهرست کوتاهی تهیه شود و در آن مواردی که کمیته به استناد آن باید به تحقیق پردازد پیش‌بینی گردد ( Graham and Marchick, 2007, p. 33-43, James K. Jackson, Order Code RS 22197, 2006).

این اصلاحیه هم در عمل کاری از پیش نبرد، زیرا نتوانست همه معاملاتی را که سرمایه‌گذاران خارجی در آن دخالت داشتند، پوشش دهد و عملکرد کمیته سرمایه‌گذاری گواه بر این امر است. از سال ۱۹۸۸ تا سال ۲۰۰۵، ۱۵۹۳ مورد سرمایه‌گذاری در ایالات متحده

صورت گرفته که تنها در ۲۵ مورد کمیته بررسی و تحقیق انجام داده است که از این میان هم ۱۳ مورد سرمایه‌گذاری در مرحله پس از آغاز تحقیق کمیته از سرمایه‌گذاری انصراف داده‌اند و ۱۲ مورد دیگر نیز در حین انجام تحقیق در مهلت ۳۰ روزه از سرمایه‌گذاری خودداری کرده و انصراف داده‌اند و همین سبب شده است تا عملکرد کمیته با انتقاداتی روبرو گردد.

تعداد تحقیقات و بررسی‌های کمیته پس از حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ افزایش یافته و سرمایه‌گذاری‌های بیشتری کنار گذاشته شده که نشان‌دهنده حساسیت بیشتر نسبت به سرمایه‌گذاری خارجی در ایالات متحده در فضای امنیتی پس از ۱۱ سپتامبر است. آمارها نشان می‌دهد که از ژانویه ۲۰۰۳ تا دسامبر ۲۰۰۵، شش مورد سرمایه‌گذاری تحقیق و بررسی شده که پنج مورد آن کنار گذاشته شده است و تنها یک مورد سرمایه‌گذاری مجوز گرفته که این تعداد از مجموع موارد ۱۰ سال گذشته بیشتر است.

تغییر ترکیب کمیته سرمایه‌گذاری و افزودن بخش‌هایی مانند امنیت داخلی به ترکیب اعضای اقتصادی پیشین سبب شد تا نوع نگرش به سرمایه‌گذاری خارجی در ایالات متحده تغییر کند. به دیگر سخن، با تغییر ترکیب اقتصادی کمیته سرمایه‌گذاری پس از حملات ۱۱ سپتامبر و راهیابی مقامات امنیتی به آن، کمیته بیش از گذشته بر امنیت تأکید کرده و همین امر سبب شده است تا سرمایه‌گذاری‌های درخواستی در ایالات متحده از منظر امنیت ملی به شدت بررسی شود و تعداد بررسی‌ها نیز افزایش یابد (Graham & Marchick, op.cit, p. 57-58)؛ به‌گونه‌ای که در سال ۲۰۰۵، «شرکت ملی نفت فراساحلی سینووک چین» (China National Offshore Oil Cooperation (CNOOC) پیشنهاد خرید شرکت نفتی ایالات متحده با نام «آن‌اوکال» (Unocal Oil Company) را مطرح کرد که این پیشنهاد به استناد حفظ امنیت ملی و با مداخله کنگره آمریکا از سوی شرکت چینی پس گرفته شد و در مارس ۲۰۰۶ نیز پیشنهاد خرید ۶/۸ میلیارد دلاری شرکت اماراتی با نام «شرکت جهانی بنادر دبی» (Dubai Ports World) با مداخله کنگره کنار گذاشته شد. مطابق این پیشنهاد، شش بندر ایالات متحده از جمله بندرهای نیویورک و فیلادلفیا تحت مدیریت شرکت پیش‌گفته قرار می‌گرفت (Ibid, UNCTAD, 2009, p. 11-12).

تلاش برای اصلاح مقررات درباره سرمایه‌گذاری و مقررات ناظر به کمیته سرمایه‌گذاری خارجی در خلال سال‌های ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۵ ناکام ماند تا اینکه در پی فضایی که در نتیجه پیشنهاد شرکت دبی پرتس ورلد بر کنگره سایه افکند، لایحه موسوم به «سرمایه‌گذاری خارجی و امنیت ملی» (Foreign Investment and National Security Act (FINS)) در سال ۲۰۰۷ به تصویب کنگره رسید و در ۲۶ جولای ۲۰۰۷ توسط رئیس‌جمهور وقت، جرج دبلیو بوش، امضا و از ۲۴ اکتبر ۲۰۰۷ لازم‌الاجرا شد. این قانون ملاحظات نوینی درباره روند بررسی کمیته سرمایه‌گذاری خارجی ایالات متحده مقرر داشت و دامنه و قلمرو بررسی کمیته را افزایش داد. در مقدمه این



قانون اهداف مدنظر این گونه بیان شده است: «تضمین امنیت ملی، تشویق و ترغیب سرمایه‌گذاری خارجی، اشتغال‌زایی، اصلاح رویه‌های بررسی سرمایه‌گذاری‌های مشمول بررسی که به هر شکلی ممکن است بر امنیت ملی تأثیر بگذارد، تأسیس «کمیته سرمایه‌گذاری خارجی در ایالات متحده» (Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)) و سایر اهداف».

مهم‌ترین ویژگی‌های این قانون عبارتند از: اصلاح بند (۱) ماده ۷۲۱ قانون تولیدات دفاعی؛ تأسیس کمیته سرمایه‌گذاری خارجی ایالات متحده؛ قابل شکایت و تجدیدنظر بودن تصمیم رئیس جمهور؛ تکلیف کمیته به ارائه گزارش عملکرد سالانه خود به کنگره؛ تعریف امنیت ملی به طوری که امکان تفسیر گسترده آن فراهم باشد؛ ارائه تعریف فناوری‌های حیاتی (Critical Technologies) و زیربنایی (Critical Infrastructure). در این قانون فناوری‌های حیاتی به گونه‌ای تعریف شده که اموال و سرمایه‌ها و وسایل تسهیل‌کننده بخش انرژی، سیستم‌های مخابراتی، اطلاع‌رسانی و حمل و نقل را شامل می‌شود. بنابراین معاملات مربوط به این حوزه و نیز معاملاتی که یک طرف آن دولت خارجی باشد، مشمول بررسی ۴۵ روزه قرار خواهد گرفت (West et al, 2007, p. 8, Jackson, 2010, p. 16).

مطابق دستور اجرایی (Executive Order) شماره ۱۳۴۵۶ به تاریخ ۲۳ ژانویه ۲۰۰۸، تعداد اعضای کمیته افزایش یافت و نقش رئیس جمهور در ارزیابی معاملات مورد بررسی کمیته این گونه اصلاح شد که رئیس جمهور هنگامی در معامله دخالت خواهد کرد که: ۱. کمیته سرمایه‌گذاری خارجی ایالات متحده به رئیس جمهور پیشنهاد دهد که معامله را تعلیق یا ممنوع سازد. ۲. کمیته نتواند تصمیم بگیرد که رئیس جمهور باید معامله را تعلیق یا ممنوع سازد. ۳. کمیته از رئیس جمهور درخواست کند که درباره معامله تصمیم قطعی بگیرد و بالأخره وزارت خزانه‌داری در ۲۱ مارس ۲۰۰۸ مقررات تکمیلی این دستور اجرایی را تصویب کرد (Weimer, 2009, p. 664-672).

با تصویب قانون سرمایه‌گذاری خارجی و امنیت ملی، یکی از مهم‌ترین انتقادات به قوانین پیش‌گفته ایالات متحده یعنی فقدان ارائه تعریفی روشن از «امنیت ملی» برطرف شد، ولی نبود یک تعریف روشن از امنیت ملی باعث شد که زمینه برای ارائه تفسیر گسترده و نیز منطبق با اوضاع و احوال سرمایه‌گذاری و برهه زمانی آن فراهم گردد (Weimer, 2009, p. 673). از این رو برخی برآنند که امنیت ملی آگاهانه به صورت مبهم تعریف شده است و در عمل نیز با احتیاط کامل اجرا می‌شود؛ بنابراین تنها درخواست‌های محدودی از سرمایه‌گذاری خارجی و تملک بنگاه‌های اقتصادی عملاً به استناد امنیت ملی رد شدند که بیشتر آنها نیز در صنایع نظامی کاربرد داشته‌اند (کروگمن و اویسفیلد، ۱۳۸۴، ص ۳۱۴). کمیته سرمایه‌گذاری خارجی ایالات متحده نیز هرگونه

سرمایه‌گذاری را با توجه به ظرف زمانی و اوضاع و احوال حاکم بر آن جداگانه بررسی و با انعطاف برخورد می‌کرد.

پس از حوادث ۱۱ سپتامبر، نگرش مثبت بسیاری از نهادهای دولتی به سرمایه‌گذاری خارجی تغییر کرد (Graham & Marchick, Op. Cit, p. 53). با اینکه با تصویب قانون سرمایه‌گذاری خارجی و امنیت ملی رویه گذشته و چگونگی بررسی پروژه‌های سرمایه‌گذاری همچنان پابرجاست و کمیته سرمایه‌گذاری به صورت موردی به بررسی درخواست‌های سرمایه‌گذاری می‌پردازد، ولی تعریفی که از امنیت ملی ارائه شده آن قدر گسترده است که کمیته در بررسی خود مجبور است موضوعاتی فراتر از مسائل سیاسی و نظامی را مدنظر قرار دهد. البته در این قانون روشن نیست که کمیته سرمایه‌گذاری چگونه و طی چه فرایندی باید به این نتیجه دست یابد که سرمایه‌گذاری خارجی امنیت ملی ایالات متحده را به خطر می‌اندازد یا نه؟ (West et al, 2007, p. 8).

شایان ذکر است که در اصلاحیه آگزون-فلوریو، فاکتورهایی که باید مدنظر کمیته سرمایه‌گذاری خارجی قرار گیرد، فهرست شده است و بر اساس آنها باید بررسی شود که آیا سرمایه‌گذاری خارجی امنیت ملی را تهدید می‌کند یا تهدیدی برای آن نیست (Weimer, op. cit, p. 673-676).

#### ۴. قوانین سرمایه‌گذاری مرتبط با امنیت ملی در چند کشور توسعه‌یافته

تحولات حقوق آمریکا در زمینه محدودیت در آزادسازی سرمایه‌گذاری خارجی به خصوص پس از حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، بر قوانین سایر کشورهای جهان تأثیر گذاشت (Jackson, 2011, p. 6-7) و بعضاً کشورهای دیگر را به اقدامات تلافی‌جویانه واداشت؛ برای نمونه دولت هند برای شرکت‌های مخابراتی خارجی فعال در هند مانند شرکت چینی Huawei، محدودیت‌های امنیتی اعمال کرد (لارسون و کارچک، ۱۳۸۷، صص ۱۱۶-۱۵۲، Dunning & Lundan, 2008, p. 643-646).

کانادا در ۱۷ سپتامبر ۲۰۰۹، قانون سرمایه‌گذاری خود را اصلاح کرد و ضمیمه‌ای با عنوان «مقررات بررسی امنیت ملی سرمایه‌گذاری‌ها» (National Security Review of Investments Regulations) به بخش پنجم قانون سرمایه‌گذاری این کشور افزود که از ۶ فوریه ۲۰۰۹ قابلیت اجرا یافت. به این ترتیب امنیت ملی به موارد ممنوع‌کننده سرمایه‌گذاری خارجی اضافه شد (<http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2009/2009-09-30/html/sor-dors271-eng.html#b>), بی‌آنکه

امنیت ملی تعریف شود (<http://www.dwpv.com/en/Resources/News/In-the-News / 2009/>)

اجرائی بودجه ۲۰۰۹ (Budget Implementation Act) مصوب ۱۲ مارس ۲۰۰۹ که قانون رقابت کانادا را اصلاح کرد نیز امنیت ملی تعریف نشد و مبهم ماند (Hutton and Rushton, 2009, p.1-6).

کشور چین هم در سال ۲۰۰۶ در «مقررات راجع به تملک شرکت‌های داخلی توسط سرمایه‌گذاران خارجی» تجدیدنظر کرد و ملاحظات جدیدی در زمینه امنیت ملی اقتصادی به مقررات افزود (GAO, 2008, p.10-11; OECD, 2010, p.12). قانون جدید ضدانحصار (Antimonopoly Law (AML)) چین نیز در ۳۰ آگوست ۲۰۰۷ تصویب و از ۱ آگوست ۲۰۰۸ لازم‌الاجرا شد. این قانون، ارزیابی همه معاملات تهدیدکننده امنیت ملی (ماده ۳۱) و ارزیابی سیاست رقابتی را از بعد امنیتی اجباری دانسته است (Clark and Wang, 2008, p. 51). (Sothmann, 2009, p.203-204). بالأخره در سال ۲۰۱۱ نیز به موجب ابلاغیه نظام بررسی امنیتی (Security Review System Notice)، نظام بررسی تملک شرکت‌های چینی توسط خارجی‌ان از بعد امنیتی رسمیت یافت که این ابلاغیه نخست دامنه بررسی و معاملات مشمول بررسی را تعیین و سپس محتوای بررسی را بیان می‌کند (Bath, 2012, p. 23). این نظام شباهت‌هایی به لحاظ ترکیب اعضا با کمیته سرمایه‌گذاری خارجی ایالات متحده نیز دارد و اساساً براساس همان کمیته طراحی شده است (Bath, 2012, p. 27).

زاین نیز در سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۷ به ترتیب در قانون ارز و تجارت خارجی و سیاست‌های سرمایه‌گذاری خارجی خود اصلاحات و تغییراتی انجام داد تا از امنیت ملی خود حمایت کند (GAO, p.12-13; OECD, 2010, p. 13). در فرانسه و آلمان هم فهرست معین و محدودی از بخش‌های اقتصادی که ورود سرمایه‌گذار خارجی به آنها به استناد دلایل امنیتی ممنوع است، ارائه شده است (OECD, 2007, p.55; Nacimiento, 2009; Montfort, 200).

##### ۵. امنیت ملی در قوانین مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی در ایران

به موجب ماده 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 بر اساس 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 پذیرد:

الف) موجب رشد اقتصادی، ارتقای فناوری، ارتقای کیفیت تولیدات، افزایش فرصت‌های شغلی و افزایش صادرات شود. ب) موجب تهدید امنیت ملی و منافع عمومی، تخریب محیط زیست، اختلال در اقتصاد کشور و تضییع تولیدات مبتنی بر سرمایه‌گذاری داخلی نشود. ج) متضمن اعطای امتیاز توسط دولت به سرمایه‌گذاران خارجی نباشد. منظور از امتیاز، حقوق ویژه‌ای است که سرمایه‌گذاران خارجی را در موقعیت انحصاری قرار دهد. د) سهم ارزش کالا و خدمات تولیدی حاصل از سرمایه‌گذاری خارجی موضوع این قانون نسبت به ارزش کالا و خدمات عرضه‌شده در بازار داخلی در زمان صدور مجوز در هر بخش اقتصادی از بیست و پنج درصد و در هر رشته از سی و پنج درصد بیشتر نخواهد بود».

به این ترتیب سرمایه‌گذاری خارجی باید از سویی موجب رشد اقتصادی شود و از سوی دیگر، امنیت ملی و منافع عمومی را تهدید نکند. دیگر اینکه سرمایه‌گذاری خارجی نباید سرمایه‌گذار را در موقعیت انحصاری قرار دهد و بالأخره مطابق بند (د) ورود سرمایه‌گذار خارجی به هر بخش و رشته اقتصادی (۳۵ درصد) یا زیر بخش (۲۵ درصد) با محدودیت روبروست.

صدور مجوز سرمایه‌گذاری برای سرمایه‌گذاران خارجی و بررسی خطرهای سرمایه‌گذاری برای امنیت ملی مستلزم تشریفات ویژه‌ای است. اولین مرحله، ارائه درخواست سرمایه‌گذاری است. رسیدگی به کلیه امور مربوط به سرمایه‌گذاری‌های خارجی (پذیرش، ورود، به‌کارگیری و خروج سرمایه) برعهده سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران است (ماده ۶ قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی) و همه درخواست‌های سرمایه‌گذاری خارجی در ایران باید به این سازمان ارائه گردد.

دومین مرحله، بررسی مقدماتی و کارشناسی است. سازمان پس از ارائه درخواست و انجام بررسی‌های لازم و اخذ نظر وزارتخانه‌های مربوط درخواست سرمایه‌گذاری را به همراه نظریات کارشناسی سازمان حداکثر ظرف مدت ۱۵ روز کاری در «هیئت سرمایه‌گذاری خارجی» مطرح خواهد کرد. چنانچه در هنگام بررسی سازمان، وزارتخانه مربوط ظرف مدت ۱۰ روز از تاریخ وصول استعلام اعلام نظر نکند، این عدم اعلام به منزله موافقت آن وزارتخانه با سرمایه‌گذاری تلقی خواهد شد (ماده ۱۵ آیین‌نامه اجرایی قانون تشویق).

سومین مرحله، طرح موضوع در هیئت سرمایه‌گذاری خارجی است. پس از بررسی مقدماتی و ارائه نظر کارشناسی درباره سرمایه‌گذاری خارجی در سازمان سرمایه‌گذاری، درخواست در «هیئت سرمایه‌گذاری خارجی» مطرح خواهد شد که بررسی و اخذ تصمیم نسبت به کلیه درخواست‌های سرمایه‌گذاری اعم از درخواست‌های مربوط به پذیرش، ورود و به‌کارگیری سرمایه خارجی و خروج سرمایه و منافع حاصله را برعهده دارد (ماده ۱۳ آیین‌نامه

اجرائی قانون تشویق) که هیئت مزبور حداکثر ظرف مدت یک ماه از تاریخ مطرح شدن درخواست سرمایه‌گذاری باید با دعوت از نمایندگان سرمایه‌گذاران خارجی به موضوع رسیدگی و تصمیم‌نهایی خود را کتباً اعلام کند (تبصره ماده ۶ قانون تشویق).

مطابق قانون تشویق، اعضای این هیئت عبارتند از: رئیس سازمان سرمایه‌گذاری که معاون وزیر امور اقتصادی و دارایی است و ریاست هیئت را هم برعهده دارد، معاون وزیر امور خارجه، معاون رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (در شرایط کنونی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری در این هیئت شرکت می‌کند)، معاون رئیس کل بانک مرکزی و حسب مورد معاونین وزارتخانه‌های مربوط (ماده ۶ قانون تشویق). پس مطابق قانون تشویق، اعضای ثابت هیئت چهار معاون پیش‌گفته است که جلسات با حضور سه نفر آنان رسمیت می‌یابد و تصمیمات هم با حداقل سه رأی موافق اتخاذ می‌گردد. در صورتی که معاونان سایر وزارتخانه‌ها توسط رئیس هیئت و با حق رأی دعوت شده باشند، با اکثریت آرا تصمیم‌گیری می‌شود (ماده ۱۴ آیین‌نامه اجرایی قانون تشویق).

پس از تصمیم‌گیری هیئت، به منظور حصول اطمینان از رضایت سرمایه‌گذار خارجی از تصمیم هیئت، پیش‌نویس مجوز سرمایه‌گذاری پیش از صدور برای سرمایه‌گذار خارجی فرستاده می‌شود. این کار فرصت آن را برای سرمایه‌گذار خارجی فراهم می‌سازد که جزئیات محتوای مجوز سرمایه‌گذاری را بررسی نموده، پیش از صدور نهایی آن موافقت یا مخالفت خود را ابراز دارد و چنانچه سرمایه‌گذار خارجی با پیش‌نویس مخالفت کند، امکان بررسی دوباره در هیئت وجود دارد.

چهارمین مرحله، صدور مجوز سرمایه‌گذاری است. پس از تصمیم‌نهایی هیئت سرمایه‌گذاری خارجی و با در نظر گرفتن شرایط ماده ۲ قانون تشویق و نیز کسب نظر موافق سرمایه‌گذار خارجی نسبت به این تصمیم، مجوز سرمایه‌گذاری تنظیم و با تأیید و امضای وزیر امور اقتصادی و دارایی صادر می‌گردد (ماده ۶ قانون تشویق و ماده ۱۵ آیین‌نامه اجرایی آن). البته مطابق ماده ۴ قانون تشویق سرمایه‌گذاری، اعطای مجوز به دولت یا دولت‌های خارجی در جمهوری اسلامی ایران حسب مورد وابسته به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

نگاهی به روند اعطای مجوز سرمایه‌گذاری روشن می‌سازد که از سویی، تعریف دقیقی از امنیت ملی در قوانین و مقررات مربوط به سرمایه‌گذاری وجود ندارد و یا دست‌کم ضوابط روشن و شفافی هم ارائه نشده است که در چه بخش‌ها و محدوده‌هایی ورود سرمایه‌گذاری خارجی موجب تهدید امنیت ملی خواهد بود. از سوی دیگر، روند بررسی درخواست سرمایه‌گذاری نیز در مجموع شفاف نیست و در هر مرحله می‌توان انتظار داشت که درخواست سرمایه‌گذاری خارجی به هر دلیلی و از جمله امنیت ملی کنار گذاشته شود. در قانون تشویق و

آیین‌نامه اجرایی آن نیز اعطای مجوز سرمایه‌گذاری مستلزم تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی است که معلوم نیست که آیا وی باید از نظریات کارشناسان و تصمیم هیئت سرمایه‌گذاری تبعیت کند یا می‌تواند علی‌رغم نظر آنها از تأیید و امضای مجوز خودداری نماید. از آنجا که در قانون تشویق و آیین‌نامه اجرایی آن مرجعی برای اعتراض به تصمیمات اتخاذ شده توسط هیئت سرمایه‌گذاری و یا وزیر امور اقتصادی و دارایی پیش‌بینی نشده است، این احتمال را تقویت می‌کند که نظارت هرکدام از آنها بر امر صدور مجوز سرمایه‌گذاری نظارت استصوابی بوده و لازم نیست که آنها دلایل عدم موافقت خود را اعلام نمایند. به عبارت دیگر به هیئت سرمایه‌گذاری یا وزیر امور اقتصادی و دارایی این امکان داده می‌شود که در هر مرحله از اعطای مجوز سرمایه‌گذاری، اگر آن را تهدیدی علیه امنیت ملی کشور بدانند، از اعطای آن خودداری کنند و درمقابل عمل خود نیز به کسی پاسخگو نباشند.

نکته دیگر اینکه بسیاری از سرمایه‌گذاری‌های مشمول قانون تشویق از طریق روش‌های قراردادی انجام می‌شود که این امر مستلزم عقد قرارداد با یک نهاد دولتی قبل از اخذ مجوز سرمایه‌گذاری است. به موجب بند (ب) ماده ۳، سرمایه‌گذاری‌های خارجی در کلیه بخش‌های اقتصادی در چارچوب روش‌های «مشارکت مدنی»، «بیع متقابل» و «ساخت، بهره‌برداری و واگذاری» انجام می‌شود با این شرط که برگشت سرمایه و منافع حاصل صرفاً از عملکرد اقتصادی طرح مورد سرمایه‌گذاری ناشی شود و به تضمین دولت یا بانک‌ها یا شرکت‌های دولتی متکی نباشد. در این نوع قراردادها کنترل بیشتری اعمال می‌شود و حتی تعهدات بیشتری نیز تحمیل می‌گردد که امکان نقض امنیت ملی را کاهش می‌دهد؛ برای مثال، سرمایه‌گذار خارجی بر اساس این قراردادها ملزم به رعایت قانون حداکثر است که به موجب آن باید ۵۱٪ کالاها و خدمات طرح سرمایه‌گذاری را از منابع داخلی تأمین نماید.

## ۶. مقایسه و ارزیابی مقررات درباره امنیت ملی در ایران و ایالات متحده

با نگاه به مقررات دو کشور ایالات متحده و ایران نکات زیر به دست می‌آید:

۱. در مقررات هر دو کشور امنیت ملی تعریف نشده است و حتی در ایالات متحده با اضافه شدن دو اصطلاح «زیرساخت‌های حساس» و «فناوری‌های حیاتی» به امنیت ملی، از سویی بر ابهام امنیت ملی افزوده شده است و از سوی دیگر دامنه امنیت ملی افزایش یافته؛ به گونه‌ای که صنایع و بخش‌های اقتصادی بسیاری را می‌توان مشمول بررسی کمیته سرمایه‌گذاری دانست. روشن نبودن تعریف امنیت ملی در هر دو کشور از یک سو سبب می‌شود که اصل عدم تبعیض میان سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی رعایت نشود (Cox, 2008, p. 308).

از سوی دیگر، با توسعه دامنه بررسی‌های کمیته سرمایه‌گذاری به همه بخش‌های اقتصادی و صنایع، منابع مالی خارجی در دسترس دولت به شدت کاهش می‌یابد و در نتیجه امنیت ملی به شدت متأثر خواهد شد و این مهم درباره ایران نمود بیشتری دارد، زیرا ایران برای رسیدن به توسعه اقتصادی پایدار نیازمند جذب هرچه بیشتر سرمایه‌های خارجی است؛ درحالی‌که ایجاد محدودیت یا ممنوعیت به استناد امنیت ملی موجب محدود ساختن منابع مالی و ارزش خارجی در دسترس دولت می‌گردد و در نتیجه به امنیت ملی یا امنیت اقتصادی یک کشور صدمه وارد می‌شود (Dunning & Lundan, op.cit, p. 643-646). افزون بر این، اگر سرمایه‌گذار خارجی در بخشی یا صنعتی با محدودیت روبرو شود، ممکن است به سراغ بخشی برود که سرمایه‌گذاری در آن بخش لازم نباشد و یا از نظر دولت مرکزی اولویت نداشته است و به این ترتیب روند رشد بخش‌های اقتصادی یک کشور نامتوازن گردد (Jackson, 2011, p. 18-20).

۲. نبود تعریفی روشن از امنیت ملی سبب می‌شود تا بررسی‌های کمیته سرمایه‌گذاری در هر دو کشور رنگ و بوی سیاسی به خود بگیرد؛ به ویژه آنکه پس از حملات ۱۱ سپتامبر در ایالات متحده، ترکیب اعضای کمیته سرمایه‌گذاری تغییر یافته است. بنابراین هنگامی که ملاحظات سیاسی جای ملاحظات اقتصادی و تجاری را بگیرد، اقدامات تلافی‌جویانه دیگر کشورها نیز به دنبال آن شکل می‌گیرد که اقدام کشور چین در تصویب قانون جدید درباره امنیت ملی و ایجاد نظام بررسی امنیتی سرمایه‌گذاری‌های خارجی بیشتر در پاسخ به اقدام ایالات متحده است (Clark & Wang, 2008, p. 53, Bath, 2012, p. 27)؛ از این رو برخی از صاحب‌نظران بر آن شده‌اند که دولت‌ها در جذب سرمایه‌گذاری خارجی باید کمتر به امنیت ملی استناد کنند و بیشتر در راستای خصوصی‌سازی گام بردارند (Weimer, 2009, p. 678-679).

۳. امنیت ملی در ایران و به‌ویژه در ایالات متحده صرفاً ناظر به مرحله پیش از سرمایه‌گذاری است و پس از آن کمیته سرمایه‌گذاری عملکرد سرمایه‌گذار خارجی را از آن جهت که آیا امنیت ملی را به خطر می‌اندازد یا نه، بررسی نمی‌کند؛ درحالی‌که در مرحله پس از سرمایه‌گذاری تهدید امنیت ملی از سوی سرمایه‌گذار خارجی باید جدی‌تر تلقی شود (Weimer, 2009, p. 676).

۴. نبود کمیته استیناف برای رسیدگی به شکایات سرمایه‌گذاران خارجی در هر دو کشور نیز از جمله شباهت‌های موجود است (Cox, p.313).

۵. در مقررات فعلی ایالات متحده صرف از قلم انداختن مدارک یا اطلاعات مورد نیاز کمیته سرمایه‌گذاری موجب حذف سرمایه‌گذار خارجی خواهد شد، زیرا ارائه ندادن اطلاعات، نادرستی عمل سرمایه‌گذار تلقی می‌گردد؛ درحالی‌که به باور برخی، حذف سرمایه‌گذاری خارجی باید در صورتی باشد که سرمایه‌گذار به عمد یا متقلبانه مدارک را ارائه ندهد. این

نوع تفسیر محدود مانع حذف سرمایه‌گذاری‌های بیشتر می‌شود که توجه به این موضوع در ایران نیز ضروری می‌نماید (Cox, p.313-314, Weimer, p. 677).

۶. سری و محرمانه ماندن بررسی‌های کمیته سرمایه‌گذاری خارجی در ایالات متحده نیز از جمله درخواست‌هایی است که صاحب‌نظران خواستار آن هستند، زیرا در این کشور روند بررسی اطلاعات و مدارک توسط کمیته محرمانه نیست و افراد مختلف و حتی رقیبان شرکت می‌توانند آزادانه به مدارک سرمایه‌گذار خارجی دسترسی داشته باشند که این مهم موجب افزایش ریسک سرمایه‌گذاری در ایالات متحده خواهد شد و مطلوبیت و جذابیت ایالات متحده برای سرمایه‌گذاری خارجی کاهش خواهد یافت (Weimer, p. 677, Cox, p. 314). با وجود این، مطابق ماده ۳۶ آیین‌نامه اجرایی قانون سرمایه‌گذاری ایران انتشار عمومی اطلاعات مربوط به ورود سرمایه‌های خارجی به عهده هیئت سرمایه‌گذاری و در حدود عرف تجاری است و از این جهت از مقررات ایالات متحده متمایز می‌گردد؛ هرچند که این مقرر نیز از جهاتی قابل مناقشه و مبهم است، به‌ویژه که تشخیص قابل انتشار بودن اطلاعات به عهده هیئت سرمایه‌گذاری گذاشته شده است (موضوع ماده ۲۱ قانون).

۷. استناد به امنیت ملی در معاملات و سرمایه‌گذاری‌هایی که یک کشور خارجی یا شرکت‌های دولتی طرف قرارداد است باید حذف گردد، زیرا استناد به امنیت ملی در این گونه معاملات هم موجب واکنش کشور دیگر می‌شود؛ به‌ویژه آنکه طرف قرارداد بودن شرکت دولتی خارجی سبب می‌شود تا کمیته سرمایه‌گذاری با اهداف و انگیزه‌های سیاسی قرارداد را بررسی کند و همچنین این مهم به منزله تحریم غیررسمی یک کشور تلقی می‌گردد (Cox, p. 310-313).

۸. استناد به امنیت ملی در دوره جهانی شدن ناشی از عدم شناخت درست مشخصات این دوره و ماهیت شرکت‌های بین‌المللی است، زیرا جهانی شدن فرصت‌های اقتصادی را در کشورهای در حال توسعه افزایش می‌دهد و به دولت‌ها کمک می‌کند تا خدمات اولیه و اصلی را به شهروندان ارائه دهند و در نتیجه سطح رفاه عمومی ارتقا خواهد یافت و ایجاد ثروت در کشورهای در حال توسعه از ارکان لازم برای تقویت امنیت ملی است. بالأخره به درستی روشن نیست که سرمایه‌گذاری خارجی تا چه حد امنیت ملی را به خطر می‌اندازد و اینکه آیا ممنوع یا محدود کردن سرمایه‌گذاری خارجی روش مؤثری جهت تأمین امنیت ملی است (Jackson, 1999, p.229) و آیا کشورهای سرمایه‌پذیر با کنار گذاشتن سرمایه‌گذار خارجی به استناد ملاحظات امنیت ملی، امنیت ملی خود را تقویت می‌کنند و یا آنکه اقتدار و امنیت ملی خود را به خطر می‌اندازند (Dunning & Lundan, op.cit, p. 643-646).



## نتیجه

دغدغه حفظ امنیت ملی از جمله موانع عمده جذب سرمایه‌گذاری خارجی به شمار می‌آید که کشورها از دیرباز با استناد به آن از ورود سرمایه‌گذاری خارجی جلوگیری کرده‌اند، ولی این مانع پس از حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ بسیار مورد توجه کشورها قرار گرفته است، زیرا ایالات متحده که بزرگ‌ترین کشور سرمایه‌پذیر و در عین حال سرمایه‌فرست جهان به‌شمار می‌آید، به بازنگری در مقررات سرمایه‌گذاری خارجی پرداخت و در بسیاری از موارد به استناد حفظ امنیت ملی مانع حضور سرمایه‌گذار خارجی شد و این مهم واکنش کشورهای دیگر را در پی داشت و کشورهای مختلف برای مقابله به مثل و یا به خاطر جلوگیری از اتفاق مشابه ۱۱ سپتامبر در مقررات سرمایه‌گذاری خود تجدیدنظر کردند. به این ترتیب، امنیت ملی که استثنایی بر اصل عدم تبعیض به شمار می‌آمد و دایره محدودی داشت، پس از ۱۱ سپتامبر به شدت و شاید به عنوان یک قاعده مورد توجه قرار گرفت؛ درحالی‌که از سویی مفهوم دقیق امنیت ملی روشن نیست و از سویی دیگر این نوع برخورد کشورها با سرمایه‌گذاری خارجی با عملکرد قبلی آنان مبنی بر آزادسازی سرمایه‌گذاری و حذف موانع آزادسازی، از جمله محدودکردن دامنه امنیت ملی مغایرت داشت. در نهایت ترس از برخورد سیاسی با سرمایه‌گذاری خارجی و نیز تأثیر جهانی شدن بر حاکمیت کشورها سبب شد تا این دسته از کشورها در بستر سازمان توسعه اقتصادی و همکاری طرحی را دنبال کنند که هم از سرمایه‌گذاری خارجی حمایت شود و هم امنیت ملی کشور میزبان به خطر نیفتد که تدوین «کد آزادسازی جریان‌های مالی و نیز اصول چهارده‌گانه راهنمای سرمایه‌گذاری خارجی» از جمله این دستاوردهاست و آینده روشن می‌سازد که کشورها چگونه میان امنیت ملی و توسعه اقتصادی تعادل ایجاد خواهند کرد و آیا امنیت ملی به صورت یک استثنای کاملاً شفاف مطرح خواهد شد یا نه.

## منابع و مأخذ

### الف) فارسی

۱. پوراسماعیلی، علیرضا (۱۳۹۸). *تأثیر الحاق ایران به سازمان تجارت جهانی بر مقررات راجع به سرمایه‌گذاری خارجی*. رساله دکتری حقوق خصوصی، دانشگاه تهران پردیس قم.
۲. ربیعی، علی (۱۳۸۴). *مطالعات امنیت ملی*. چاپ سوم، تهران: مرکز چاپ و نشر وزارت امور خارجه.
۳. کروگمن، پل آر و موریس اوبیسفیلد (۱۳۸۴). *اقتصاد بین‌الملل (تئوری و سیاست)*. تهران: مرکز چاپ و انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
۳. لارسون، لنپ و دیوید کارچک (فروردین ۱۳۸۷). *سرمایه‌گذاری خارجی و امنیت ملی*. موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، مجموعه مقالات امنیت اقتصادی، تهران، موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ج اول.

## (ب) خارجی

- 1-Bath, Vivienne (2012) **Foreign Investment, the National Interest and National Security Foreign Direct Investment in Australia and China**, Sydney Law Review, 34:5.
- 2-Clark, Harry L. and Lisa W. Wang (Jan/Feb 2008), **Foreign Investment and National Security**, the China Business Review; 35, 1.
- 3-Cox, Jason (2008) **Regulation of Foreign Direct Investment After the Dubai Ports Controversy: Has the U.S. Government Finally Figured Out How to Balance Foreign Threats to National Security Without Alienating Foreign Companies**, The Journal of Corporation Law, 34:1.
- 4-Dunning, John H. and Sarianna M. Lundan (2008) **Multinational Enterprises and the Global Economy**, 2<sup>nd</sup> ed, Cheltenham UK and Northampton USA, Edward Elgar publishing limited.
- 5-Dunn, Robert M. & John H. Mutti (2000) **International Economics**, 5<sup>th</sup> ed, London & New York: Routledge.
- 6-United States Government Accountability Office (GAO), (28 February 2008) **Foreign Investment: Laws and Policies Regulating Foreign Investment**, available at: <http://www.gao.gov/new.items/d08320.pdf>
- 7-Gordon, Kathryn and Alexis Nohen (May 2010) **Identification of Foreign Investors: a Fact Finding Survey of Investment Review Procedures**, available at: [www.oecd.org/dataoecd/4/3/45425060.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/4/3/45425060.pdf)
- 8-Gordon, Kathryn and Maeve Dion (May 2008) **Protection of "Critical Infrastructure" and the Role of Investment Policies Relating to National Security**, available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/2/41/40700392.pdf>
- 9-Graham, Edward M. and David M. Marchick (2007) **US National Security and Foreign Direct Investment**, Washington DC: Institute for International Economics.
- 10- Hutton, Susan M. and Kevin Rushton (Updated on 23 March 2009) **Primer on Amendments to Canada's Competition Act and Investment Canada Act**, available at: <http://www.stikeman.com/2011/en/pdf/CompMar09-2.pdf>, 2013/10/26.
- 11-Jackson, John Howard (1999) **The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations**, Third printing, Cambridge: MIT Press.
- 12-Jackson, James K.(Updated 24 January 2007) **Order Code RL 33614, CRS Report for Congress: The Exon- Florio Foreign Investment Provision: Comparison of H.R.5337 and S.3549**, available at <http://fas.org/sgp/crs/natsec/RL33614.pdf>
- 12-Jackson, James K (Updated 23 February 2006) **Order Code RS 22197, CRS Report for Congress: The Exon- Florio National Security Test for Foreign Investment**, available at: <http://fas.org/sgp/crs/natsec/RS22197.pdf>
- 14-Jackson, James K. (4 February 2010), **Order Code RL 33388, CRS Report for Congress: The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)**, available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL33388.pdf>
- 15-Jackson, James K. (March 10, 2011) **Foreign Investment and National Security: Economic Considerations**, Congressional Research Service, available at: [www.csr.gov](http://www.csr.gov).
- 16-Larson, Alan P. and David M. Marchick (18 July 2008) **Foreign Investment and National Security: The Bernard and Irene Schwartz Series on Americans Competitiveness**, CSR No.18, available at: [http://www.cfr.org/publication/11146/foreign\\_investment\\_and\\_national\\_security.html](http://www.cfr.org/publication/11146/foreign_investment_and_national_security.html).
- 17-Montfort, Roland (12 July 2006) **French Foreign Investment Regulations**, Bulletin "iln", Vol.10, Issue.1, Available at: [http://www.imakenews.com/iln/e\\_article000617770.cfm?x=b11,%20,%20w](http://www.imakenews.com/iln/e_article000617770.cfm?x=b11,%20,%20w), 2013/10/27.
- 18-Nacimiento, Patricia (13 May 2009) **Germany Enacts Amendment to Its Foreign Trade and Payments Act**, available at: <http://kluwerarbitrationblog.com/blog/2009/05/13/germany-enacts-amendment-to-its-foreign-trade-and-payments-act>.
- 19-Nanto, Dick K. (January 4, 2011), **Economics and National Security: Issues and Implications for U.S. Policy**, available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R41589.pdf>.
- 20-OECD, 2007 Edition, **International Investment Perspectives 2007: Freedom of Investment in a Changing World**, Annex 3.A1, available at: [www.oecd.org/dataoecd/1/24/40476055.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/1/24/40476055.pdf).

- 21-OECD Investment Committee at the fourth OECD Roundtable on Freedom of Investment, 2007 Edition, **Freedom of Investment, National Security and “Strategic” Industries: An Interim Report, International Investment Perspectives: Freedom of Investment in a Changing World**, available at: [www.oecd.org/dataoecd/1/24/40476055.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/1/24/40476055.pdf).
- 22-Sothmann, Stephen(2009) **Let He Who Is Without Sin Cast the First Stone: Foreign Investment and National Security Regulation in China**, IND. INTL & COMP. L. Rev, Vol. 19:1.
- 23-Tash, April and Kathryn Gordon (May 2009) **Security- Related Terms in International Investment Law and in National security Strategies**, available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/33/42701587.pdf>.
- 24-Trebilcock, Michael J. and Robert Howse (1999) **the Regulation of International Trade**, Second Edition, New York: Routledge.
- 25-UNCTAD (1999) **the Protection of National Security in IIAs**, New York and Geneva: United Nations.
- 26-Weimer, Christopher M.(February 2009) **Foreign Direct Investment and National Security Post- FINSA 2007**, Texas Law Review, Vol. 87, Issue. 3.
- 27-West, Joseph D. and et al (October 2007) **National Security Implications of Foreign Investment in U.S. Government Contracts**, Briefing Papers, Second Series, No. 07-11, Thomson Reuters/West, 2007, available at <http://www.gibsondunn.com/publications/Documents/West->

Archive of SID