

Ed.

790. Frumvarp til laga

[440. mál]

um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi.

(Lagt fyrir Alþingi á 110. löggjafarþingi 1987–88.)

1. gr.

Lög þessi gilda um hvers kyns fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri hér á landi nema annað leiði af sérákvæðum annarra laga eða reglum settum samkvæmt þeim.

2. gr.

Í lögum þessum hafa eftirfarandi orð merkingu sem hér segir:

„Erlundur aðili“ merkir einstakling, búsettan erlendis, án tillits til ríkisfangs, félag, stofnun, sjóð eða annan lögaðila, sem á heimili erlendis, erlent ríki og ríkisfyrirtæki, svo og atvinnufyrirtæki undir erlendum yfirráðum. Einstaklingur telst búsettur erlendis ef hann á lögheimili erlendis eða á þar heimili samkvæmt skilgreiningu lögheimilislaga á heimili þótt hann sé jafnframt skráður með lögheimili hér á landi. Lögaðili telst eiga heimili erlendis ef hann er skráður til heimilis erlendis eða telur heimili sitt erlendis samkvæmt samþykktum sínum.

„Íslenskt atvinnufyrirtæki“ merkir atvinnufyrirtæki sem stundar atvinnurekstur hér á landi og á heimili hér á landi, án tillits til þess hvernig rekstrarformi og eignarhaldi viðkomandi atvinnufyrirtækis er háttað. Atvinnufyrirtæki telst eiga heimili hér á landi ef það er skráð hér á landi, ef það telur heimili sitt hér á landi samkvæmt samþykktum sínum eða ef raunveruleg framkvæmdastjórn þess er hér á landi.

„Atvinnufyrirtæki undir erlendum yfirráðum“ merkir íslenskt atvinnufyrirtæki þar sem erlundur aðili eða aðilar eiga meiri hluta fyrirtækisins, svo sem meiri hluta hlutafjár eða stofnfjár, eða fara með meiri hluta atkvæðisréttar eða hafa með öðrum hætti raunveruleg yfirráð yfir viðkomandi atvinnufyrirtæki.

„Fjárfesting“ merkir fjárframlag eða annað framlag til eigin fjár atvinnufyrirtækis eða kaup á eignarhlut sem fyrir er í atvinnufyrirtæki.

„Erlend fjárfesting“ merkir fjárfestingu erlends aðila í atvinnurekstri hér á landi, án tillits til þess hvort um er að ræða nýtt framlag eða endurfjárfestingu á úthlutuðum arði eða hlut eða söluandvirði vegna fyrri fjárfestingar hér á landi.

3. gr.

Erlendum aðilum er heimilt að fjárfesta í atvinnurekstri hér á landi með þeim takmörkunum sem í þessum lögum eða sérlægum greinir og að uppfylltum öðrum skilyrðum og að fengnum tilskildum leyfum lögum samkvæmt.

4. gr.

Fjárfesting erlendra aðila í atvinnurekstri hér á landi er háð eftirfarandi takmörkunum:

1. Fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands mega einir stunda íslenskir ríkisborgarar og þeir íslenskir lögaðilar sem slíkt er heimilt samkvæmt ákvæðum laga nr. 33/1922, um rétt til fiskiveiða í landhelgi, ásamt síðari breytingum.
2. Erlendum aðila skal óheimilt að reka fiskvinnslu hér á landi, en með fiskvinnslu er hér átt við hvers konar vinnslu, verkun og úrvinnslu á fiski og öðrum sjávarafurðum. Erlendum aðila skal óheimilt að eiga hlut í íslensku atvinnufyrirtæki sem rekur fisk-

vinnslu hér á landi ef viðkomandi atvinnufyrirtæki stundar jafnframt fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Samanlagður eignarhlutur erlendra aðila í íslensku atvinnufyrirtæki, sem rekur fiskvinnslu hér á landi en stundar ekki jafnframt fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, má á hverjum tíma ekki vera meiri en 50%, nema með sérstöku leyfi viðskiptaráðherra.

3. Erlendum aðila skal óheimilt að gefa út dagblað eða að reka útvarpsstöð hér á landi. Samanlagður eignarhlutur erlendra aðila í íslensku atvinnufyrirtæki, sem gefur út dagblað eða rekur útvarpsstöð hér á landi, má á hverjum tíma ekki vera meiri en 25%. Með dagblaði er hér átt við blað sem kemur út að jafnaði a.m.k. fimm daga í viku.
4. Samanlögð hlutafjáreign erlendra aðila í viðskiptabanka, sem rekinn er af hlutafélagi, hlutafélagssbanka, má á hverjum tíma ekki vera meiri en 25% hlutafjár hlutafélagssbankans.
5. Erlendum aðila skal óheimilt að gerast félagsmaður í félagi sem á heimili og stundar atvinnurekstur hér á landi þar sem allir félagsmenn bera fulla ábyrgð á skuldbindingum félagsins, nema með sérstöku leyfi viðskiptaráðherra. Sé um að ræða félag þar sem sumir félagsmenn bera fulla ábyrgð á skuldbindingum félags en aðrir ekki getur erlendum aðili ekki verið einn þeirra félagsmanna sem fulla ábyrgð ber á skuldbindingum félagsins, nema með sérstöku leyfi viðskiptaráðherra. Leyfis viðskiptaráðherra er þó ekki þörf vegna þátttöku atvinnufyrirtækis undir erlendum yfirráðum í félögum sem hér um ræðir.
6. Fjárfesting erlends ríkis eða fyrirtækis í eigu erlends ríkis í atvinnurekstri hér á landi er óheimil, nema með sérstöku leyfi viðskiptaráðherra.
7. Fari heildarfjárfesting erlends aðila eða samanlögð fjárfesting fjárhagslega tengdra erlendra aðila í atvinnurekstri hér á landi fram úr 100 milljónum króna á einu almanaksári skal fjárfesting umfram fyrrgreind viðmiðunarmörk háð sérstöku leyfi viðskiptaráðherra. Viðmiðunarmörkin miðast við lánskjaravísitölu í febrúar 1988, 1958 stig, og breytast í samræmi við breytingar sem verða á henni til hækkunar eða lækkunar. Fjárfesting erlends aðila telst eiga sér stað í skilningi þessa töluliðs þegar tilkynningarskylda stofnast, sbr. 5. gr.
8. Setja má í samþykktir félags eða félagssamning ákvæði sem takmarka sölu eða annað framsal eignarhluta í viðkomandi félagi til erlends aðila.
9. Nú vill erlendum aðili reka atvinnustarfsemi hér á landi í eigin nafni og skal þá svo með fara:
 - a. Sé um að ræða einstakling sem búsettur er erlendis skal honum óheimilt að vinna sjálfstætt eða starfrækja eigið atvinnufyrirtæki hér á landi, nema með sérstöku leyfi viðskiptaráðherra, enda sé búseta hér á landi ekki óundanþægt skilyrði samkvæmt lögum um viðkomandi atvinnugrein eða veiting undanþágu frá búsetuskilyrði falin öðrum.
 - b. Um rétt hlutafélags, sem á heimili erlendis, til að starfa hér á landi fer samkvæmt ákvæðum laga um hlutafélög.
 - c. Viðskiptaráðherra getur veitt öðrum lögaðilum, sem heimili eiga erlendis, leyfi til að starfa hér á landi, enda sé þá að því er varðar slíka lögaðila og starfsemi þeirra hér á landi fullnægt sömu skilyrðum og fylgt sömu meginreglum og að því er varðar erlend hlutafélög, sbr. b-lið hér að framan. Útibú slíks lögaðila skal skráð í firmaskrá á heimilisvarnarþingi útibúsins.

10. Nú telur nefnd um erlenda fjárfestingu, sbr. 2. mgr. 11. gr., að tiltekin erlend fjárfesting ógni öryggi landsins, skerði verulega samkeppni fyrirtækja í viðkomandi atvinnugrein eða sé á annan hátt til þess fallin að hafa óæskileg áhrif á atvinnulíf í landinu og getur viðskiptaráðherra þá stöðvað viðkomandi fjárfestingu, enda kunngerir hann þá slíka ákvörðun innan þriggja vikna frá því að Seðlabanka Íslands, gjaldeyriseftirliti, berst tilkynning um hlutaðeigandi fjárfestingu, sbr. 5. gr.

5. gr.

Tilkynna ber Seðlabanka Íslands, gjaldeyriseftirliti, alla erlenda fjárfestingu jafnskjótt og samningur eða ákvarðanir þar að lútandi liggja fyrir. Tilkynningarskyldan tekur bæði til fjárfestingar erlends aðila í atvinnufyrirtæki sem hann hefur ekki átt í áður og viðbótarfjárfestingar í slíku fyrirtæki. Tilkynningu skulu fylgja afrit eða ljósrit af skjölum eða gögnum sem málið varða og nauðsynleg teljast að mati Seðlabanka Íslands. Seðlabanki Íslands gerir viðskiptaráðherra jafnharðan grein fyrir þeim tilkynningum um erlenda fjárfestingu sem gjaldeyriseftirlitinu berast. Sé um að ræða erlenda fjárfestingu í íslensku atvinnufyrirtæki hvílir tilkynningarskyldan á viðkomandi atvinnufyrirtæki, en sé um að ræða fyrirhugaða atvinnustarfsemi hér á landi í eigin nafni erlends aðila hvílir tilkynningarskyldan á honum.

Gjaldeyriseftirlit Seðlabanka Íslands hefur sams konar rétt til upplýsingaöflunar og athugana vegna fjárfestingar erlendra aðila og það hefur samkvæmt lögum um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála.

6. gr.

Erlendum aðila, sem fjárfestir í atvinnurekstri hér á landi, skal frjálst að flytja í því skyni til landsins erlendan gjaldmiðil, enda sé slíkur fjármagnsflutningur tilkynntur gjaldeyriseftirliti Seðlabanka Íslands. Um skilaskyldu slíks gjaldmiðils skal fara samkvæmt almennum reglum. Sé um að ræða erlendan gjaldmiðil sem Seðlabanki Íslands annast reglubundna gengisskráningu á skal hinn erlendi aðili eiga rétt á að fá hinum erlenda gjaldmiðli skipt í íslenskar krónur. Um framkvæmd slíkrar gjaldeyrisyfirfærslu skal fara samkvæmt gildandi lögum og reglum um framkvæmd gjaldeyrismála á hverjum tíma.

7. gr.

Erlendur aðili, sem fjárfestir í atvinnurekstri hér á landi, skal eiga rétt á að fá yfirfært í hvern þann erlendan gjaldmiðil, sem Seðlabanki Íslands annast reglubundna skráningu á, mótttekinn arð eða annan hagnaðarhlut og söluandvirði fjárfestingar. Um framkvæmd slíkrar gjaldeyrisyfirfærslu skal fara samkvæmt gildandi lögum og reglum um framkvæmd gjaldeyrismála á hverjum tíma.

8. gr.

Í íslenskum atvinnufyrirtækjum skulu framkvæmdastjórar og meiri hluti stjórnarmanna ávallt vera búsettir hér á landi óháð eignarhlut, atkvæðisrétti eða öðrum yfirráðum erlendra aðila. Viðskiptaráðherra getur þó veitt undanþágu frá þessu ákvæði.

9. gr.

Um heimildir erlends aðila eða íslensks atvinnufyrirtækis, sem erlendur aðili á hlut í, til að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum hér á landi til notkunar í atvinnurekstri skal fara samkvæmt ákvæðum laga nr. 19/1966, um eignarrétt eða afnotarétt fasteigna, ásamt síðari breytingum.

10. gr.

Um skattskyldu erlends aðila, sem fjárfestir í atvinnurekstri hér á landi, fer samkvæmt ákvæðum almennra íslenskra skattalaga. Sé í gildi samningur milli Íslands og heimaríkis slíks aðila til að koma í veg fyrir tvísköttun fer um skattskyldu hins erlenda aðila eftir ákvæðum þess samnings.

11. gr.

Viðskiptaráðherra fer með leyfisveitingar samkvæmt lögum þessum og annast eftirlit með framkvæmd þeirra að svo miklu leyti sem tiltekið eftirlit eða leyfisveitingar eru ekki samkvæmt ákvæðum laganna faldar öðrum.

Sérstök fimm manna nefnd, nefnd um erlenda fjárfestingu, skal vera viðskiptaráðherra til ráðuneytis um leyfisveitingar samkvæmt lögum þessum og umsagnaraðili um einstök mál. Viðskiptaráðherra skipar nefndina eftir hverjar alþingiskosningar. Einn nefndarmanna skipar ráðherra án tilnefningar, einn samkvæmt tilnefningu iðnaðarráðherra, einn samkvæmt tilnefningu sjávarútvegsráðherra, einn samkvæmt tilnefningu dómsmálaráðherra og einn samkvæmt tilnefningu utanríkisráðherra. Varamenn skulu skipaðir á sama hátt. Viðskiptaráðherra skipar einn nefndarmanna formann nefndarinnar og annan varaformann hennar.

Viðskiptaráðherra getur með reglugerð sett nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara.

12. gr.

Brot gegn ákvæðum laga þessara og reglum settum samkvæmt þeim varða sektum eða fangelsi allt að fjórum árum.

Mál út af brotum á lögum þessum fara að hætti opinberra mála.

13. gr.

1. gr. laga nr. 33/1922, um rétt til fiskveiða í landhelgi, orðist svo:

Fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands mega einir stunda íslenskir ríkisborgarar og lögaðilar sem eiga heimili hér á landi og eru að öllu leyti í eigu íslenskra ríkisborgara eða annarra íslenskra aðila.

14. gr.

2. gr. laga nr. 33/1922, um rétt til fiskveiða í landhelgi, orðist svo:

Til fiskveiða í fiskveiðilandhelgi Íslands má aðeins hafa íslenska báta eða skip, en íslenskir nefnast í lögum þessum þeir bátar eða skip sem skráð eru hér á landi.

15. gr.

8. gr. og 11. gr. laga nr. 33/1922, um rétt til fiskveiða í landhelgi, falla niður.

16. gr.

1. gr. laga nr. 26/1949, um hvalveiðar, breytist þannig:

- a. 2. másl. 1. mgr. 1. gr. orðist svo: Slík leyfi má aðeins veita aðilum er fullnægja skilyrðum til að mega stunda fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.
- b. 2. mgr. 1. gr. falli niður.

17. gr.

2. gr. laga nr. 19/1987, um uppboðsmarkað fyrir sjávarafla, orðist svo:

Leyfi til reksturs uppboðsmarkaðar má einungis veita aðilum sem fullnægja eftirfarandi skilyrðum:

- a. Hafa íslenskan ríkisborgararétt og eru búsettir hér á landi. Erlendur ríkisborgari, sem á lögheimili hér á landi og hefur átt það í a.m.k. eitt ár, skal þó vera undanþeginn skilyrði um íslenskt ríkisfang.
- b. Eru fjárráða.
- c. Hafa forræði á búi sínu.

Enn fremur má veita hlutafélögum eða öðrum lögaðilum leyfi til reksturs, enda uppfylli stjórnarmenn og framkvæmdastjórar lögaðila skilyrði b- og c-liða 1. mgr. hér að framan. Sé um að ræða erlendan aðila eða íslenskan lögaðila sem erlendur aðili á hlut í skal auk þess fullnægt þeim skilyrðum sem sett kunna að vera í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi.

18. gr.

10. gr. námulaga, nr. 24/1973, orðist svo:

Rétt er ráðherra að veita sérleyfi til leitar og vinnslu jarðefna hér á landi, enda sé fullnægt ákvæðum 7., 8. og 9. gr. laga þessara ef um einkaeign er að ræða. Sé um að ræða erlendan aðila eða íslenskan lögaðila sem erlendur aðili á hlut í skal enn fremur fullnægt þeim skilyrðum sem sett kunna að verða í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi.

19. gr.

1. mgr. 10. gr. laga nr. 57/1956, um prentrétt, orðist svo:

Útgefandi blaðs eða tímarits, sem gefið er út hér á landi, skal vera íslenskur ríkisborgari, fjárráða og með forræði á búi sínu og búsettur hér á landi, félag eða annar lögaðili. Erlendur ríkisborgari, sem á lögheimili hér á landi og hefur átt það í a.m.k. eitt ár, skal þó vera undanþeginn skilyrði um íslenskt ríkisfang. Um heimildir erlends aðila eða íslensks lögaðila, sem erlendur aðili á hlut í, til að gefa út hér á landi blað eða tímarit, fer samkvæmt lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi.

20. gr.

2. tölul. 2. mgr. 3. gr. útvarpslaga, nr. 68/1985, orðist svo: Um heimildir erlends aðila eða íslensks lögaðila, sem erlendur aðili á hlut í, til að reka útvarpsstöð hér á landi fer samkvæmt lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi.

21. gr.

Í stað 1. másl. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 86/1985, um viðskiptabanka, komi tveir málsliðir, svohljóðandi: Hlutfé í hlutafélagsbanka skal skiptast í a.m.k. 50 hluti og nema minnst 100 000 000 kr. Um heimildir erlends aðila til að eiga hlut í hlutafélagsbanka fer samkvæmt lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi.

22. gr.

15. gr. laga nr. 7/1987, um stofnun hlutafélagsbanka um Útvegsbanka Íslands, falli niður.

23. gr.

3. gr. iðnaðarlaga, nr. 42/1978, breytist þannig:
- a. Við 1. tölul. 3. gr. bætist: Erlendur ríkisborgari, sem á lögheimili hér á landi og hefur átt það í a.m.k. eitt ár, skal þó vera undanþeginn skilyrði um íslenskt ríkisfang.
 - b. Síðari málsliður 6. tölul. 3. gr. orðist þannig: Iðnaðarráðherra getur veitt undanþágur frá ríkisfangsskilyrði 1. tölul. og ákvæðum 4. og 5. tölul.

24. gr.

4. gr. iðnaðarlaga, nr. 42/1978, orðist svo:
- Nú vill félag eða annar lögaðili reka iðnað og getur þá slíkur lögaðili fengið til þess leyfi, enda uppfylli framkvæmdastjórar og stjórnarmenn lögaðila og, sé um að ræða félag þar sem allir eða sumir félagsmanna bera fulla ábyrgð á skuldbindingum félagsins, þeir félagsmanna, sem fulla ábyrgð bera á skuldbindingum félagsins, skilyrði 2.–6. tölul. 3. gr. Sé um að ræða erlendan aðila eða íslenskan lögaðila sem erlendur aðili á hlut í skal enn fremur fullnægt þeim skilyrðum sem sett kunna að verða í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi.
- Iðnaðarráðherra getur veitt undanþágu frá þeim skilyrðum er greinir í 4. og 5. tölul. 3. gr.

25. gr.

- Við 1. tölul. 4. gr. laga nr. 41/1968, um verslunarátvinnu, bætist: Erlendur ríkisborgari, sem á lögheimili hér á landi og hefur átt það í a.m.k. eitt ár, skal þó vera undanþeginn skilyrði um íslenskt ríkisfang.

26. gr.

5. gr. laga nr. 41/1968, um verslunarátvinnu, orðist svo:
- Félag eða annar lögaðili á rétt á verslunarleyfi eða endurnýjun verslunarleyfis, enda uppfylli framkvæmdastjórar og stjórnarmenn lögaðila og, sé um að ræða félag þar sem allir eða sumir félagsmanna bera fulla ábyrgð á skuldbindingum félagsins, þeir félagsmanna, sem fulla ábyrgð bera á skuldbindingum félagsins, skilyrði 2. og 4. tölul. 4. gr. Þá skal einn stjórnarmanna og framkvæmdastjóri jafnframt fullnægja skilyrðum 3. tölul. 4. gr. Sé um að ræða erlendan aðila eða íslenskan lögaðila sem erlendur aðili á hlut í skal enn fremur fullnægt þeim skilyrðum sem sett kunna að verða í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi.

27. gr.

5. mgr. 10. gr. laga nr. 41/1968, um verslunarátvinnu, orðist svo:
- Heimilt er ráðherra að veita undanþágu frá ríkisfangsskilyrði 1. tölul. 4. gr.

28. gr.

9. gr. laga nr. 26/1982, um atvinnuréttindi útlendinga, breytist þannig:
- a. Upphaf 1. mgr. 9. gr. orðist svo:
Útlendingi, sem búsettur hefur verið hér á landi í minna en eitt ár, er óheimilt . . .
 - b. 1. tölul. 2. mgr. 9. gr. orðist svo:
1. umsækjandi eigi lögheimili á Íslandi.

29. gr.

Við 2. mgr. 14. gr. laga nr. 50/1978, um váttryggingarstarfsemi, bætist: Enn fremur skal fullnægt þeim skilyrðum sem sett kunna að verða í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi.

30. gr.

Við 2. mgr. 34. gr. laga nr. 50/1978, um váttryggingarstarfsemi, bætist: Sé um að ræða íslenskan lögaðila sem erlendur aðili á hlut í er leyfisveiting háð því að fullnægt sé þeim skilyrðum sem sett kunna að verða í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi.

31. gr.

Við 84. gr. laga nr. 34/1964, um loftferðir, bætist ný málsgrein er verði 4. mgr. 84. gr., svohljóðandi:

Sé um að ræða erlendan aðila eða íslenskan lögaðila sem erlendur aðili á hlut í er leyfi til loftferðastarfsemi háð því að fullnægt sé þeim skilyrðum sem sett kunna að verða í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi.

32. gr.

17. gr. laga nr. 79/1985, um skipulag ferðamála, breytist þannig:

a. 1. mgr. 17. gr. orðist svo:

Skilyrði til að geta öðlast leyfi til reksturs ferðaskrifstofu er að leyfishafi uppfylli eftirtalin skilyrði:

a. Sé búsettur hér á landi.

b. Sé fjárráða og hafi forræði á búi sínu.

b. 3. mgr. 17. gr. orðist svo:

Leyfi má veita félagi eða öðrum lögaðila, enda sé framkvæmdastjóri slíks lögaðila fjárráða og hafi forræði á búi sínu. Sé um að ræða erlendan aðila eða íslenskan lögaðila sem erlendur aðili á hlut í er leyfisveiting þó háð því að fullnægt sé þeim skilyrðum sem sett kunna að verða í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi.

33. gr.

1. og 2. mgr. 2. gr. laga nr. 67/1985, um veitinga- og gististaði, orðist svo:

Til þess að öðlast leyfi samkvæmt lögum þessum þarf umsækjandi að:

a. Vera búsettur hér á landi.

b. Vera fjárráða og hafa forræði á búi sínu.

Leyfi samkvæmt lögum þessum má veita félagi eða öðrum lögaðila, enda sé framkvæmdastjóri slíks lögaðila fjárráða og hafi forræði á búi sínu. Sé um að ræða erlendan aðila eða íslenskan lögaðila sem erlendur aðili á hlut í er leyfisveiting þó háð því að fullnægt sé þeim skilyrðum sem sett kunna að verða í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi.

34. gr.

Við 1. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 34/1986, um fasteigna- og skipasölu, bætist: Erlendur ríkisborgari, sem á lögheimili hér á landi og hefur átt það í a.m.k. eitt ár, skal þó vera undanþeginn skilyrði um íslenskt ríkisfang.

35. gr.

Við a-lið 1. mgr. 4. gr. laga nr. 27/1986, um verðbréfamíðlun, bætist: Erlendur ríkisborgari, sem á lögheimili hér á landi og hefur átt það í a.m.k. eitt ár, skal þó vera undanþeginn skilyrði um íslenskt ríkisfang.

36. gr.

Við 2. mgr. 5. gr. laga nr. 87/1985, um sparisjóði, bætist: Erlendur ríkisborgari, sem á lögheimili hér á landi og hefur átt það í a.m.k. eitt ár, skal þó vera undanþeginn skilyrði um íslenskt ríkisfang.

37. gr.

Við 4. tölul. 9. gr. og 4. tölul. 14. gr. laga nr. 61/1942, um málflytjendur, bætist: Erlendur ríkisborgari, sem á lögheimili hér á landi og hefur átt það í a.m.k. eitt ár, skal þó vera undanþeginn skilyrði um íslenskt ríkisfang.

38. gr.

Við 1. tölul. 2. gr. laga nr. 74/1938, um löggilta niðurjöfnunarmenn sjóttjóns, bætist: Erlendur ríkisborgari, sem á lögheimili hér á landi og hefur átt það í a.m.k. eitt ár, skal þó vera undanþeginn skilyrði um íslenskt ríkisfang.

39. gr.

Við 2. gr. laga nr. 58/1976, um sjúkrapjálfun, bætist: Erlendur ríkisborgari, sem á lögheimili hér á landi og hefur átt það í a.m.k. eitt ár, skal þó vera undanþeginn skilyrði um íslenskt ríkisfang.

40. gr.

Við 2. gr. laga nr. 75/1977, um iðjubjálfun, bætist: Erlendur ríkisborgari, sem á lögheimili hér á landi og hefur átt það í a.m.k. eitt ár, skal þó vera undanþeginn skilyrði um íslenskt ríkisfang.

41. gr.

Við 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 35/1978, um lyfjafræðinga, bætist: Erlendur ríkisborgari, sem á lögheimili hér á landi og hefur átt það í a.m.k. eitt ár, skal þó vera undanþeginn skilyrði um íslenskt ríkisfang.

42. gr.

Við 1. tölul. 3. gr. laga nr. 48/1933, um leiðsögu skipa, bætist: Erlendur ríkisborgari, sem á lögheimili hér á landi og hefur átt það í a.m.k. eitt ár, skal þó vera undanþeginn skilyrði um íslenskt ríkisfang.

43. gr.

Aftan við 1. másl. 2. gr. laga nr. 17/1984, um sjóntækjafraðinga, bætist nýr máslíður er verði 2. másl. 2. gr., svohljóðandi: Erlendur ríkisborgari, sem á lögheimili hér á landi og hefur átt það í a.m.k. eitt ár, skal þó vera undanþeginn skilyrði um íslenskt ríkisfang.

44. gr.

1. gr. laga nr. 19/1966, um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, orðist svo:

Enginn má öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum á landi hér, þar á meðal veiðirétt, vatnsréttindi eða önnur fasteignaréttindi, hvort sem er fyrir frjálsa afhendingu eða nauðungarráðstöfun, hjúskap, erfðir eða afsal, nema þeim skilyrðum sé fullnægt sem nú skal greina:

1. Ef einstakur maður er þá skal hann vera íslenskur ríkisborgari.
2. Ef fleiri menn eru með í félagi og ber hver fulla ábyrgð á skuldum félagsins þá skulu þeir allir vera íslenskir ríkisborgarar.

3. Ef félag er og bera sumir fulla en sumir takmarkaða ábyrgð á skuldum félagsins þá skulu þeir er fulla ábyrgð bera allir vera íslenskir ríkisborgarar.
4. Ef félag er, þar sem enginn félagi ber fulla ábyrgð á skuldum félagsins, eða stofnun þá skal félagið eða stofnunin eiga hér heimilisfang og varnarþing og stjórnendur allir vera íslenskir ríkisborgarar. Í hlutafélögum skulu $\frac{4}{5}$ hlutar hlutafjár vera eign íslenskra ríkisborgara og íslenskir ríkisborgarar fara með meiri hluta atkvæða á hluthafafundum. Nú eru skilyrði þau eigi fyrir hendi er í 1.–4. tölul. 1. mgr. segir og er ráðherra þá rétt að veita leyfi ef ástæða þykir til. Eigi þarf þó leyfi:
 1. Ef um er að ræða leigu á fasteign eða réttindi yfir henni, sé leigutími eða annar réttindatími þrjú ár eða skemmri eða sé uppsögn áskilin með eigi lengri en árs fyrirvara.
 2. Ef aðili, sem ekki fullnægir skilyrðum 1.–4. tölul. 1. mgr. en hefur rétt til þess að stunda atvinnurekstur hér á landi, öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign til beinnar notkunar í atvinnustarfseminni, enda fylgi henni einungis venjuleg lóðarréttindi, en ekki önnur réttindi, svo sem veiðiréttur eða vatnsréttindi.Leggja skal fyrir dómsmálaráðuneytið samninga, afsöl eða önnur heimildarskjöl vegna gerninga sem um ræðir í 2. tölul. 2. mgr. og öðlast gerningurinn eigi gildi fyrir en ráðuneytið hefur staðfest hann með áritun sinni.

45. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Takmarkanir þær, sem lög þessi setja fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri hér á landi, skulu ekki ná til fjárfestingar erlends aðila sem átt hefur sér stað fyrir gildistöku laga þessara samkvæmt heimildum í eldri lögum. Tilkynna ber slíka fjárfestingu til Seðlabanka Íslands, gjaldeyriseftirlits, sbr. 5. gr., innan þriggja mánaða frá gildistöku laga þessara.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er lagt fram til kynningar á þessu þingi, en mun aftur lagt fram á þingi í haust.

Undirbúningur þessa máls hófst í tíð fyrrverandi forsætisráðherra, en frumvarp þetta er samið af nefnd sem núverandi forsætisráðherra skipaði hinn 4. september 1987 til þess að gera tillögur um samræmingu á lögum og reglum um fjárfestingu erlendra aðila í íslensku atvinnulífi. Í nefndinni áttu sæti: Baldur Guðlaugsson hæstaréttarlögmaður, formaður, Björn Friðfinnsson, aðstoðarmaður dómsmálaráðherra, Brynjólfur Bjarnason framkvæmdastjóri, Eiríkur Tómasson hæstaréttarlögmaður, Margeir Daníelsson hagfræðingur og Þorvaldur Gylfason prófessor. Með nefndinni starfaði Tryggvi Axelsson deildarstjóri.

Nefndin, sem frumvarp þetta samdi, hafði tvennt að leiðarljósi í störfum sínum. Í fyrsta lagi þá nauðsyn sem til þess ber að samræma lagareglur um heimildir erlendra aðila til að fjárfesta í íslenskum atvinnurekstri, en gildandi lagaákvæði þar að lútandi eru bæði sundurleit og ósamstæð. Vísast í því sambandi til skýrslu þáverandi viðskiptaráðherra um erlenda fjárfestingu og íslenskt atvinnulíf sem lögð var fyrir Alþingi á 109. löggjafarþingi 1986–1987, en skýrslan fylgir frumvarpi þessu. Skýrsla þessi var tekin saman í framhaldi af þingsályktun sem Alþingi samþykkti 9. maí 1985, en þar var skorað á þáverandi ríkisstjórn að láta fara fram endurskoðun á gildandi lagaákvæðum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi. Í öðru lagi lagði nefndin til grundvallar starfi sínu þá pólitísku stefnumörkun sem fram kemur í starfsáætlun ríkisstjórnarinnar um markmið endurskoðunar og samræmingar á lögum og reglum um erlent fjármagn í íslensku atvinnulífi, en í starfs-

áætluninni segir: „Erlent áhættufé geti komið í staðinn fyrir erlent lánsfé við fjármögnun atvinnufyrirtækja hér á landi, en jafnframt verði tryggt að erlendir aðilar nái ekki tókum á náttúruauðlindum lands og sjávar.“

Sem áður greinir eru gildandi lagaákvæði um heimildir erlendra aðila til að fjárfesta í atvinnurekstri hér á landi mjög ósamstæð að efni til. Auk þess eru þessi ákvæði á víð og dreif í lögum. Mjög erfitt er því að fylgjast með og hafa yfirsýn yfir fjárfestingu erlendra aðila hér á landi. Við endurskoðun og samræmingu þessara lagaákvæða koma tvær aðferðir til greina. Annars vegar sú aðferð að leitast við að samræma efnisákvæði hinna einstöku laga, en láta þá skipan haldast eftir sem áður að ákvæði um erlenda fjárfestingu sé að finna á víð og dreif í lögum. Hin aðferðin felur í sér að sett sé almenn löggjöf um erlenda fjárfestingu sem leysi af hólmi ákvæði í einstökum lögum. Nefndin valdi síðari kostinn og réð þar úrslitum sú skoðun nefndarinnar að þannig náist betri samræming á efnisreglum, betri yfirsýn yfir gildandi rétt á þessu sviði sem og betri möguleikar til að fylgjast með erlendri fjárfestingu hér á landi en samkvæmt hinni aðferðinni. Auk þess gilda löginn þá sjálfkrafa um núverandi og nýjar atvinnugreinar þótt sérstök lög hafi ekki verið um þær sett. Má í því sambandi nefna að nokkur óvissa og skoðanamunur hefur ríkt varðandi það hverjar séu heimildir erlendra aðila til að fjárfesta í ýmsum atvinnugreinum hér á landi sem sérstök lög hafa ekki verið sett um. Samkvæmt frumvarpinu kæmu sem fyrr segir ein lög að mestu í stað margra og margvíslegra lagaákvæða sem nú gilda um heimildir erlendra aðila til að fjárfesta í atvinnurekstri hér á landi.

Áður en nánar er vikið að einstökum greinum frumvarpsins þykir rétt að gera nokkra grein fyrir þeim almennu viðhorfum innan lands sem utan er til hliðsjónar voru höfð við gerð þessa frumvarps. Sérstaklega skal þó bent á áður nefnda skýrslu viðskiptaráðherra um erlenda fjárfestingu og íslenskt atvinnulíf, en þar er bæði að finna yfirlit um gildandi lagaákvæði er lúta að erlendri fjárfestingu hér á landi og um stöðu þessara mála erlendis, einkum í aðildarríkjum Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) sem Ísland á aðild að, auk þess sem í skýrslunni er fjallað um gildi erlendra fjárfestinga, aðallega í samanburði við erlendar lántökur.

Frá því árið 1960, eða frá upphafi OECD, hafa aðildarríki stofnunarinnar verið sammála um að stefna beri að sem frjálsustum viðskiptum með fjármagn, vöru og þjónustu. Stefna þessi byggir á því að með auknu frjálsræði í fjármagnsviðskiptum milli landa verði tryggð hámarksnýting þeirra framleiðslugæða sem hagsæld hvílir á. Samþykktir OECD um að stefnt skuli að frjálsum fjármagnshreyfingum taka bæði til beinnar fjárfestinga, svo sem með hlutafjárkaupum, sem og til óbeinnar fjárfestinga, svo sem með lánveitingum. Meginmarkmiðið er að svipað frelsi gildi um fjármagn og almennt þykir sjálfsagt í dag að gildi um viðskipti með vörur og þjónustu.

Milliríkjaviðskipti með fjármagn og sú efnahagsuppbygging, sem af þessu hlýst, leiða yfirleitt til virkari og víðtækari samskipta ríkja á milli og eru þá líkleg til að leiða til bættrar hagstjórnunar aðildarríkjanna. Jafnframt er stefnt að því að atvinnufyrirtækjum í aðildarríkjum OECD, sem við slíkt frjálsræði búa, séu tryggð jöfn starfsskilyrði samkvæmt lögum og reglugerðum, svo og í stjórnarframkvæmd allri, þótt fyrirtækin séu í eigu eða undir stjórn erlendra aðila.

Þrátt fyrir frjálslýnda stefnu í þessum efnum hafa aðildarríki OECD lagt á það áherslu í samþykktum sínum að ekki séu fyrir borð bornir almennir öryggishagsmunir þeirra né réttur til að standa við gerða samninga á alþjóðavettvangi.

Í kjölfar stefnuyfirlýsinga OECD og markvissra rannsókna á löggjöf í aðildarríkjum OECD hafa aðildarríkin á undanförunum árum breytt löggjöf sinni og dregið úr takmörkunum á erlendum fjárfestingum. Að sama skapi hefur traust í alþjóðlegum fjárfestingum farið vaxandi.

Samhliða þeirri þróun hefur verðmæti erlendra fjárfestingar OECD-ríkja vaxið verulega. Þannig nam heildarfjárfesting þeirra samkvæmt skýrslum OECD á árunum 1980–1983 samtals 21,3 milljörðum bandaríkjadala á ári til samanburðar við 18,6 milljarða dala á ári á árunum 1974–1979.

Við nánari athugun á tölum fyrir tímabilið 1980–1983 kemur í ljós að nokkrar sveiflur eru á milli einstakra ára innan tímabilsins. Enn fremur sést að nokkur frávik eru hjá einstökum ríkjum OECD frá þeim meðaltalstölum sem er að finna í könnunum OECD. Sérstaka athygli vekur að verðmæti erlendra fjárfestingar Japana og Ítala hefur verið hlutfallslega mikið og stöðugt á undanförunum árum gagnstætt því sem segja má um Bandaríkin. Samhliða hefur orðið mikil aukning á beinni fjárfestingu erlendra aðila innan Bandaríkjanna.

Sú grófa mynd, er hér hefur verið dregin upp varðandi nýjustu vísbendingar um erlendar fjárfestingar, endurspeglar jafnframt hin almennu efnahagsskilyrði sem einkennt hafa þau ár sem athuguð hafa verið. Einn meginhvati að mikilli fjárfestingu erlendis hefur verið ótryggt efnahagsástand þegar lítið er á heiminn í heild. Telja verður að háir vextir svo og þróun gengismála í heiminum hafi haft einna mest áhrif. Mikil skuldaförnun ríkja í Rómönsku Ameríku og afleiðingar hennar hafa einnig mikil áhrif á það til hvaða landa erlend fjárfesting beinist hverju sinni.

Auk þeirra meginþátta efnahagslífs, sem hér eru nefndir, hafa margir aðrir þættir veruleg áhrif eins og nánar kemur fram í skýrslum OECD um þessi efni. Rétt er þó að geta þess að þær tölur, sem síðasta könnun OECD byggir á, eru frá árinu 1983, en samkvæmt bráðabirgðatölum fyrir árin 1984 og 1985 virðist sem erlendar fjárfestingar hafi enn aukist. Svo virðist þó sem alþjóðlegar og beinar fjárfestingar verði stöðugt háðari þeim breytingum sem verða á fyrrnefndum meginþáttum efnahagslífsins og lúta þær því meira en áður ársbundnum sveiflum.

Í frumvarpinu er lagt til að aukið samræmi verði tryggt í þeim reglum er um fjárfestingar erlendra aðila gilda og hefur nefndin í því skyni kannað ítarlega þær reglur sem í gildi eru í hinum margvíslegustu atvinnugreinum. Þá er í frumvarpinu gerð tilraun til að skilgreina nokkur hugtök sem þýðingu hafa á sviði erlendra fjárfestingar. Verður þannig að finna á einum stað lagaumgjörð um réttarstöðu erlendra fjárfestingaraðila.

Tillögur nefndarinnar taka mið af þeim fyrirvara, sem getið er í áður nefndri grein, í starfsáætlun ríkisstjórnarinnar, þ.e. að full yfirráð Íslendinga verði tryggð yfir náttúruauðlindum lands og sjávar. Auk þess geymir frumvarpið nokkrar aðrar takmarkanir á erlendum fjárfestingum hér á landi, einkum vegna öryggishagsmuna og af menningarlegum ástæðum. Helstu takmarkanir eru á sviði fiskveiða og fiskvinnslu. Þá eru skorður reistar við aðild erlendra aðila að viðskiptabönkum, blaðaútgáfu og rekstri útvarpsstöðva hér á landi, auk þess sem erlend fjárfesting er í vissum tilvikum háð leyfi. Með frumvarpi þessu er þó almennt lagt til að um verulega rýmkun verði að ræða varðandi rétt erlendra aðila til fjárfestingar í atvinnurekstri hér á landi. Jafnframt er lögð áhersla á eftirlit með erlendri fjárfestingu og að þeir erlendir aðilar, sem hér fjárfesta, lúti í einu og öllu íslenskum lögum, þar á meðal skattalögum, og lögsögu íslenskra dómstóla.

Nefndin telur að með því frumvarpi, sem hér liggur fyrir, sé stigið mikilvægt skref í þá átt að erlent áhættufé geti í ríkara mæli komið í staðinn fyrir erlent lánsfé við fjármögnun atvinnurekstrar hér á landi. Frumvarp þetta mun því, ef að lögum verður, hafa mikilvæg áhrif á vaxtar- og þróunarskilyrði atvinnufyrirtækja innan fjölmargra atvinnugreina. Auknir möguleikar innlendra fyrirtækja til samvinnu við erlenda aðila, einkum í framleiðslu- og útflutningsgreinum, geta skapað ný tækifæri sem leitt geta til aukinnar verðmætasköpunar innan lands og þar af leiðandi til aukinnar hagsældar þjóðarbúsins í heild, svo sem vegna

aukinna skatttekna, hærri vinnulauna, aukinnar þekkingar og lækkaðs verðlags svo að eitthvað sé nefnt. Er og vert að hafa hugfast í þessu sambandi að fáar þjóðir eru svo háðar utanríkisviðskiptum sem Íslendingar. Fer og í vöxt að íslenskir aðilar reki og taki þátt í atvinnufyrirtækjum í öðrum löndum. Á hitt ber þó jafnframt að líta að þótt heimildir erlendra aðila til að fjárfesta í atvinnurekstri hér á landi verði rýmkaðar er ekki þar með sagt að vænta megi mikils áhuga erlendra aðila. Hér eru ekki í boði neinir sérstakir fjárfestingarhvatarnir eins og víða annars staðar, heimamarkaðurinn er lítill, fjarlægðir frá öðrum mörkuðum verulegar og náttúruauðafi ekki fjölbreytt. En verði frumvarp þetta að lögum ættu þó a.m.k. ekki lagalegir óvissuþættir og hindranir að þurfa að standa í vegi fyrir fjárfestingu erlendra aðila í sama mæli og til þessa sé áhugi erlendra aðila á annað borð fyrir hendi.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér er gildissvið frumvarpsins afmarkað. Samkvæmt þessari grein frumvarpsins eiga lögin að gilda um fjárfestingu erlendra aðila, sbr. nánari skilgreiningu á fjárfestingu og erlendum aðilum í 2. gr. frumvarpsins, en ekki um venjulegar lánveitingar eða aðra fjármagnsflutninga erlendra aðila til landsins sem ekki tengjast eignar- og rekstraraðild þeirra að atvinnurekstri hér á landi. Þá tekur frumvarpið einungis til fjárfestingar erlendra aðila í atvinnurekstri, en ekki til annarrar hugsanlegrar fjárfestingar erlendra aðila hér á landi, svo sem fjárfestingar í skuldabréfum, fasteignum, frímerkjum, málverkum eða öðrum verðmætum. Tekið er fram að frumvarpið gildi um hvers kyns fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri hér á landi, nema annað leiði af sérákvæðum annarra laga eða reglum settum samkvæmt þeim. Í því sambandi skal minnt á að í gildi eru sérstök lög um heimildir erlendra aðila til þátttöku í tilteknum stóriðjuverum, svo sem lög nr. 76/1966, um lagagildi samnings milli ríkisstjórnar Íslands og Swiss Aluminium Ltd., um álbræðslu við Straumsvík, ásamt síðari lögum um lagagildi viðaukasamninga milli sömu aðila, lög nr. 80/1966, um kísilgúrverksmiðju við Mývatn, ásamt síðari breytingum og viðaukum, lög nr. 18/1977, um járnblendiverksmiðju í Hvalfirði, ásamt síðari breytingum og lög nr. 70/1982 um kísilmálmverksmiðju á Reyðarfirði. Frumvarpið gildir um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri hér á landi hvort sem hinn erlendi aðili hyggst stunda hér atvinnurekstur beint í eigin nafni eða með eignaraðild að íslensku atvinnufyrirtæki.

Um 2. gr.

Hér eru helstu hugtök skilgreind. Búseta einstaklings og heimili lögaðila eru lögð til grundvallar varðandi skilgreiningu á því hver teljist vera erlendur aðili í skilningi frumvarpsins. Þannig telst t.d. íslenskur ríkisborgari sem á lögheimili erlendis vera erlendur aðili. Er þetta í samræmi við þá stefnu sem fylgt er t.d. hjá OECD þar sem áherslan liggur á búsetunni en ekki þjóðerninu. Til erlends aðila telst og íslenskt atvinnufyrirtæki undir erlendum yfirráðum, en þá er átt við að erlendur aðili eða aðilar eigi meiri hluta fyrirtækisins eða fari með meiri hluta atkvæðisréttar í því þótt minnihlutaeigandi sé eða hafi með öðrum hætti, svo sem með stjórnunarsamningi, raunveruleg yfirráð yfir viðkomandi atvinnufyrirtæki. Ástæðan fyrir því að íslenskt atvinnufyrirtæki undir erlendum yfirráðum er í frumvarpinu skilgreint sem erlendur aðili er sú að þannig á að reyna að girða fyrir að erlendur aðili geti farið bakdyramegin inn á svið þar sem fjárfestingu erlendra aðila eru skorður settar. Ella gæti erlendur aðili fyrst stofnað eða fjárfest í atvinnufyrirtæki hér á landi sem þar með teldist íslenskur aðili og það fyrirtæki síðan fjárfest á umræddu sviði. Sé hins vegar um að ræða íslenskt atvinnufyrirtæki sem íslenskir aðilar hafa yfirráð yfir þótt erlendir aðilar eigi

jafnframt hlut í því eru ákvæði frumvarpsins ekki því til fyrirstöðu að slíkt fyrirtæki fjárfesti í öðru atvinnufyrirtæki hér á landi. Við mat á því, hvort um fjárfestingu er að tefla, getur það ráðið úrslitum hvort um er að ræða framlag til eigin fjár viðkomandi atvinnufyrirtækis. Lánveiting telst því ekki fjárfesting nema um sé að ræða lán í einhverju því formi sem skattfyrivöld viðurkenna eða úrskurða að flokka beri sem eigið fé viðkomandi fyrirtækis. Hér mundu einkum geta komið til álita svonefnd víkjandi lán. Auk þess sem nú er nefnt teljast kaup á eignarhlut sem fyrir er í atvinnufyrirtæki að sjálfsögðu vera fjárfesting þótt endurgjaldið renni þá ekki alltaf til fyrirtækisins sjálfs, heldur til þeirra sem áttu eignarhlut fyrir.

Um 3. gr.

Í 3. gr. kemur fram sú meginstefna frumvarpsins að erlendum aðilum sé heimilt að fjárfesta í atvinnurekstri hér á landi með þeim takmörkunum einum sem af öðrum ákvæðum frumvarpsins og ákvæðum sérlaga leiðir og að uppfylltum öðrum skilyrðum og að fengnum tilskildum leyfum lögum samkvæmt. Fjórða grein frumvarpsins hefur að geyma ákvæði um ýmis frávik frá þessari meginreglu. Einnig leiðir af ákvæðum ýmissa annarra laga að á sumum sviðum er í reynd útilokað fyrir erlenda aðila að fjárfesta. Sem dæmi má nefna að samkvæmt áfengislögum, póstlögum og lögum um Áburðarverksmiðju ríkisins hafa tiltekin ríkisfyrirtæki einkarétt til starfrækslu á ákveðnum sviðum. Og lög um viðskiptabanka takmarka rétt erlendra banka til að stunda bankastarfsemi hér á landi. En eftir sem áður felst í 3. gr. frumvarpsins sú grundvallarstefna að erlendum aðilum sé heimilt að fjárfesta í atvinnurekstri hér á landi að því marki sem slíkri fjárfestingu eru ekki bein takmörk sett. Fjárfesting erlendra aðila er þó með sama hætti og fjárfesting íslenskra aðila háð því að almennum lagaskilyrðum sé fullnægt, enda verða erlendir aðilar sem reka atvinnustarfsemi hér á landi í eigin nafni sem og íslensk atvinnufyrirtæki með erlendri eignaraðild í einu og öllu háð íslenskum lögum og reglum og lúta lögsögu íslenskra dómstóla að því er varðar starfsemina hér á landi.

Samkvæmt gildandi lögum er ýmis atvinnustarfsemi háð sérstöku leyfi stjórnvalda, oft ráðherra. Má nefna sem dæmi um slík leyfi iðnaðarleyfi, verslunarleyfi, leyfi til reksturs ferðaskrifstofu og leyfi til vátryggingarstarfsemi. Hin ýmsu sérlög geyma ákvæði um hæfisskilyrði, svo sem um menntun og starfsreynslu, sem uppfylla þarf til að leyfi eða löggildingu megi veita til starfa á viðkomandi sviði. Fjárfesting erlendra aðila verður að sjálfsögðu því háð að hinir erlendu aðilar eða íslensk atvinnufyrirtæki, sem þeir hyggjast taka þátt í að stofna eða kaupa sig inn í, uppfylli sett skilyrði og hafi tilskilin leyfi. Það er síðan mismunandi eftir atvinnugreinum hvar leyfisveitingarvaldið liggur.

Rétt er að taka fram að í frumvarpinu felast hvorki breytingar á lagaákvæðum um skráningu skipa eða skráningu loftfara og munu því áfram gilda sömu skilyrði að því er varðar eignarhald til þess að skip eða loftfar fáiast skráð hér á landi.

Um 4. gr.

Fjórða grein frumvarpsins hefur að geyma ýmsar undantekningar frá meginreglu 3. gr. Þær takmarkanir, sem þar er kveðið á um, eru af þrennum toga. Í fyrsta lagi eru lagðar fyrir fram hömlur við fjárfestingu erlendra aðila á tilteknum sviðum, þ.e. í útgerð, fiskvinnslu, útgáfu dagblaða, rekstri útvarpsstöðva og í viðskiptabönkum, sbr. 1.–4. tölul. 4. gr. Í öðru lagi verður tiltekin fjárfesting háð leyfi ráðherra, sbr. 5.–7. tölul. og 9. tölul. 4. gr. Og í þriðja lagi getur ráðherra í sérstökum tilvikum og innan vissra tímamarka stöðvað tiltekna erlenda fjárfestingu, sbr. 10. tölul. 4. gr.

Verður nú vikið nánar að hverjum tölulið 4. gr. fyrir sig.

Um 1. tölul.

Í 1. tölul. er vísað til laga nr. 33/1922, um rétt til fiskveiða í landhelgi, að því er varðar efnisregluna um það hverjir stunda megi fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.

Að þessu leyti er hér annar háttur á hafður en almennt er fylgt í frumvarpinu því að við gerð frumvarpsins var leitast við flytja efnisákvæði um heimildir erlendra aðila til að fjárfesta í íslenskum atvinnurekstri úr hinum ýmsu sérlögum í þau heildarlög sem hér er gerð tillaga um. Ástæða þess að gerð er undantekning, að því er varðar rétt til fiskveiða, er sú að ýmis önnur ákvæði laga nr. 33/1922, sem og ákvæði í öðrum lögum, byggja á ákvæðum 1. og 2. gr. laga nr. 33/1922, þar sem kveðið er á um hverjir stunda megi veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Þótti því ekki fært að flytja þessi ákvæði úr lögnum. Þar sem frumvarpi þessu er ætlað að draga upp sem heillegasta mynd af þeim reglum sem um erlenda fjárfestingu eiga að gilda þykir rétt engu að síður að 4. gr. geymi tilvísun til laga nr. 33/1922.

Samkvæmt nágildandi ákvæðum laga nr. 33/1922 mega íslenskir ríkisborgarar einir reka fiskveiðar í landhelgi við Ísland og má aðeins hafa íslenska báta eða skip til veiðanna. Tekið er fram að íslenskir kallist þeir bátar eða skip sem íslenskir ríkisborgarar eiga einir. Þrátt fyrir þessa meginreglu mega erlendir ríkisborgarar skv. 11. gr. laga nr. 33/1922 eiga í hlutafélögum sem fiskveiðar stunda í landhelgi, svo lengi sem meira en helmingur hlutafjárins er eign íslenskra ríkisborgara, félagið á heimili á Íslandi og stjórn þess er skipuð íslenskum ríkisborgurum, enda sé a.m.k. helmingur þeirra búsettur hér á landi.

Í 13.–15. gr. frumvarps þessa er gerð tillaga um nokkra breytingu á lögum nr. 33/1922. Eru þessar breytingar þrjúþættar. Í fyrsta lagi er lagt til að úr gildi verði numin heimild erlendra aðila til að eiga allt að helmingi hlutafjár í útgerðarhlutafélögum. Er og með því leitast við að laga löggjöfina að þeirri stefnumörkun sem fram kemur í starfsáætlun ríkisstjórnarinnar, að þrátt fyrir rýmkun á heimildum erlendra aðila til að fjárfesta í íslenskum atvinnurekstri skuli tryggt að erlendir aðilar nái ekki tókum á náttúruauðlindum lands og sjávar. Í öðru lagi er með 14. gr. frumvarpsins gerð tillaga um þá breytingu á lögum nr. 33/1922 að í stað þess að miða við, að þeir bátar og þau skip teljist íslensk í skilningi laganna sem íslenskir ríkisborgarar einir eiga, sé við það miðað að þeir bátar og þau skip teljist íslensk sem skráð eru hér á landi. Ræðst það þá af skilyrðum laga um skráningu skipa á hverjum tíma. Í þriðja lagi er lagt til að niður falli 8. og 11. gr. úr lögum nr. 33/1922, bæði vegna þess að tillaga er gerð um að niður verði felld heimild erlendra aðila til eignaraðildar að útgerðarfélögum vegna þess að ákvæðin eru að nokkru leyti úrelt og vegna þess að þau hafa gefið tilefni til lagaóvissu um það hvort erlendir aðilar mættu reka eða eiga hlut í fiskvinnslu hér á landi. Um það yrði samkvæmt frumvarpinu kveðið á í 2. tölul. 4. gr.

Um 2. tölul.

Hér er lagt til að erlendum aðila skuli óheimilt að reka fiskvinnslu hér á landi beint í eigin nafni og skuli einnig óheimilt að eiga hlut í íslensku atvinnufyrirtæki sem rekur fiskvinnslu hér á landi ef viðkomandi atvinnufyrirtæki stundar jafnframt fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Sé hins vegar um að ræða íslenskt atvinnufyrirtæki sem ekki stundar útgerð hér við land er erlendum aðilum heimilt að fjárfesta í slíku fyrirtæki, en þó má samanlagður eignarhlutur erlendra aðila í slíku fyrirtæki á hverjum tíma ekki vera meiri en 50% nema með sérstöku leyfi viðskiptaráðherra. Ljóst er að mörkin á milli fiskiðnaðar og annars iðnaðar geta í sumum tilvikum verið óglögg, en samkvæmt frumvarpinu er með fiskvinnslu átt við hvers konar vinnslu, verkun og úrvinnslu á fiski og öðrum sjávarafurðum. Fiskiðnaður Íslendinga er viðkvæm atvinnugrein í harðri erlendri samkeppni. Því þykir rétt að setja fjárfestingarheimildum erlendra aðila í fiskvinnslu nokkrar skorður, þótt ágreiningslaust sé að rétturinn til sjálfra veiðanna skipti mestu varðandi yfirráð yfir þessari mikilvægustu náttúruauðlind þjóðarinnar.

Um 3. tölul.

Samkvæmt 2. tölul. 2. mgr. 3. gr. útvarpslaga, nr. 68/1985, er óheimilt að veita erlendum aðila leyfi til útvarpsrekstrar né félagi eða stofnun þar sem eignarhlutdeild erlendra aðila er meiri en 10%. Að því er varðar útgáfu blaða og tímarita er óljóst samkvæmt gildandi lögum hvort og þá að hvaða marki erlendir aðilar geta átt í útgáfufyrirtæki sem hér á heimili því að skv. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 57/1956, um prentrétt, getur íslenskur ópersónulegur aðili verið útgefandi blaðs eða tímarits, en ósagt er látið hvort erlendir aðili geti verið eigandi eða meðeigandi slíks íslensks ópersónulegs aðila.

Hér er lagt til að erlendum aðilum skuli óheimilt að gefa út dagblað eða reka útvarpsstöð hér á landi. Hins vegar verði erlendum aðilum heimilt að eiga í íslensku atvinnufyrirtæki sem gefur út dagblað eða rekur útvarpsstöð, en samanlagður eignarhlutur erlendra aðila í hverju slíku fyrirtæki má þó á hverjum tíma ekki vera meiri en 25%. Þrátt fyrir þá rýmkun á heimildum erlendra aðila til fjárfestingar hér á landi, sem í frumvarpinu felst, þykir rétt að standa sérstakan vörð um þessar tvær höfuðgreinar fjölmiðlunar. Er það í samræmi við það sem tíðkast víða erlendis þótt fjárfestingarheimildir erlendra aðila séu að öðru leyti rúmar. Tekið skal fram að takmörkun sú, sem í þessum tölulið felst, nær ekki til annarra blaða en dagblaða og ekki til tímarita og verður erlendum aðilum því að fullnægðum öðrum skilyrðum heimilt að gefa út önnur blöð og tímarit eða eiga í íslenskum atvinnufyrirtækjum sem slíka útgáfu hafa með höndum. Nú er það svo að ekkert íslenskt „dagblað“ kemur út daglega og er því ekki unnt að miða mörkin milli dagblaða og annarra blaða við þá útgáfutíðni. En með hliðsjón af því hvernig útgáfu íslenskra dagblaða er hagað er í frumvarpi þessu við það miðað að dagblöð séu þau blöð sem út eru gefin að jafnaði a.m.k. fimm daga í viku.

Um 4. tölul.

Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 86/1985 skal hlutafé í hlutafélagsbanka allt vera í íslenskrri eigu. Með 15. gr. laga nr. 7/1987, um stofnun hlutafélagsbanka um Útvegsbanka Íslands, var gerð undantekning að því er varðar Útvegsbanka Íslands hf. og kveðið svo á að bönkum sem eiga lögheimili og varnarþing erlendis skuli heimilt að eiga á hverjum tíma samtals allt að 25% hlutafjár í bankanum. Hér er lagt til að aflétt sé hinu algjöra banni viðskiptabankalaganna við erlendri eignaraðild, en samanlögð hlutafjáreign erlendra aðila í hlutafélagsbanka megi þó á hverjum tíma ekki vera meiri en 25% hlutafjár hlutafélagsbankans. Samkvæmt viðskiptabankalögum getur einungis verið um að ræða tvenns konar viðskiptabanka hér á landi, ríkisviðskiptabanka í eigu ríkisins og hlutafélagsbanka. Eignaraðild erlendra aðila takmarkast því eðli málsins samkvæmt við hlutafélagsbanka. Heimild erlendra aðila til takmarkaðrar eignaraðildar að hlutafélagsbönkum einskorðast samkvæmt frumvarpinu ekki við erlenda banka eins og nú er að því er varðar Útvegsbanka Íslands hf., heldur verður að fullnægðum öðrum skilyrðum frumvarpsins hvaða erlendum aðila sem er heimilt að gerast hluthafi í hlutafélagsbanka.

Sú takmörkun, sem í töluliðnum felst, tekur einvörðungu til hlutafélagsbanka. Hún nær hins vegar ekki til annarra fyrirtækja á íslenskum fjármagnsmarkaði, svo sem verðbréfafyrirtækja, fjárfestingarfyrirtækja, fjármögnunarleigna og greiðslukortafyrirtækja. Eignaraðild erlendra aðila að slíkum fyrirtækjum eru engar skorður settar samkvæmt gildandi lögum. Samkvæmt frumvarpinu gæti aðild erlendra aðila að slíkum fyrirtækjum á hinn bóginn takmarkast af ákvæðum annarra töluliða 4. gr.

Um 5. tölul.

Hér segir að án sérstaks leyfis viðskiptaráðherra geti erlendir aðili ekki verið félagsmaður í félagi sem á heimili og stundar atvinnurekstur hér á landi ef því fylgir að hann

beri fulla ábyrgð á skuldbindingum félagsins. Tekur þetta til að mynda bæði til sameignar- og samlagsfélaga. Rétt þykir að hafa þennan hátt á svo unnt sé að meta hvert tilvik sérstaklega og hugsanlega að setja skilyrði, svo sem varðandi það að hinn erlendi aðili hafi fyrirvarsmann hér á landi svo auðveldara sé að stefna honum fyrir íslenska dómstóla ef þess gerist þörf. Vegna hinnar víðtæku ábyrgðar viðkomandi félagsmanna á skuldbindingum viðkomandi félags, sem oft gerir það að verkum að félag nýtur meira lánstrausts en ella væri, þykir nauðsynlegt að hafa nokkra hönd í bagga með fjárfestingum erlendra aðila í þessu formi. Tekið er fram að leyfis ráðherra sé ekki þörf þegar atvinnufyrirtæki undir erlendum yfirráðum tekur þátt í félögum sem um ræðir í tölulíðnum, enda á slíkt atvinnufyrirtæki heimili hér á landi, þótt það sé skilgreint sem erlendur aðili.

Um 6. tölul.

Hér er lagt til að til þurfi að koma sérstakt leyfi viðskiptaráðherra til þess að erlent ríki eða fyrirtæki í eigu erlends ríkis geti og megi fjárfesta í atvinnurekstri hér á landi. Fyrir þessari skipan eru þau rök að áhugi erlends ríkis á að fjárfesta í atvinnurekstri hér á landi getur stafað af öðru en voninni um ávinning af slíkri fjárfestingu. Þykir því rétt að tækifæri gefist til að skoða hvert tilvik sérstaklega.

Um 7. tölul.

Með þessum tölulíð er sleginn ákveðinn varnagli að því er varðar umfang fjárfestinga einstakra erlendra aðila hér á landi.

Samkvæmt þessum tölulíð þarf sérstakt leyfi viðskiptaráðherra til að koma til þess að heildarfjárfesting erlends aðila eða samanlögð fjárfesting fjárhagslega tengdra aðila geti farið fram úr ákveðinni fjárhæð á ári hverju. Gildir þá einu hvort fyrirhuguð fjárfesting felur í sér meirihlutaeign eða minnihlutaeign í viðkomandi atvinnufyrirtæki. Ekki er ástæða til að ætla að oft muni að vænta erlendar fjárfestingar af þeirri stærðargráðu sem í tölulíðnum greinir eða að slík fjárfesting, ef af yrði, orki þá einhvers tvímælis. Ákvæði tölulíðsins er alfarið á því byggt að eðlilegt sé að gæta vissrar varfærni þegar stærri fjárfesting er annars vegar.

Um 8. tölul.

Hér er áréttuð sú meginregla að í samþykktir félags eða félagssamning íslensks félags megi setja ákvæði sem takmarka sölu eða annað framsal eignarhluta í viðkomandi félagi til erlends aðila. Slíkum takmörkunum verður við komið óháð hluthafafjölda í hlutafélögum því að bann 18. gr. laga nr. 32/1978, um hlutafélög, við viðskiptahömlum í hlutafélögum, þar sem hluthafar eru 200 eða fleiri, nær einungis til þess að leggja hömlur á viðskipti með almenn hlutabréf milli íslenskra aðila. Ekkert er því t.d. til fyrirstöðu að hlutafélag gefi út hlutabréf í tveimur eða fleiri flokkum og takmarki sölu eða annað framsal hlutabréfa í einum flokki til erlendra aðila þótt sala eða annað framsal hlutabréfa í öðrum flokkum sé án takmarkana.

Um 9. tölul.

Í þessum tölulíð er kveðið á um það hvernig með skuli fara ef erlendur aðili vill reka atvinnustarfsemi hér á landi í eigin nafni, en ekki með aðild að íslensku atvinnufyrirtæki. Greint er á milli þess hvort um er að ræða erlendan einstakling, erlent hlutafélag eða annan erlendan lögaðila. Í hlutafélagalögum eru ákvæði um heimildir erlendra hlutafélaga til að starfa hér á landi, sbr. XVII. kafla laga nr. 32/1978, um hlutafélög, og er tekið fram í 9. tölul. að um rétt hlutafélags, sem á heimili erlendis til að starfa hér á landi, fari samkvæmt þeim ákvæðum. Viðskiptaráðherra getur veitt öðrum erlendum lögaðilum leyfi til að starfa hér á landi, enda sé þá að því er varðar slíka lögaðila og starfsemi þeirra hér á landi fullnægt sömu skilyrðum og fylgt sömu meginreglum og að því er varðar erlend hlutafélög sem starfa hér á

landi. Þá segir að einstaklingi, sem búsettur er erlendis, sé óheimilt að vinna sjálfstætt eða starfrækja eigið atvinnufyrirtæki hér á landi, nema með sérstöku leyfi viðskiptaráðherra. Sé búseta hins vegar óundanþægt skilyrði samkvæmt lögum um viðkomandi atvinnugrein eins og oftast er eða veiting undanþágu frá búsetuskilyrðinu falin öðrum getur viðskiptaráðherra ekki veitt viðkomandi einstaklingi leyfi. Til kasta viðskiptaráðherra kemur því fyrst og fremst ef um er að ræða áhuga erlendra einstaklinga á að stunda hér atvinnustarfsemi sem ekki hafa verið sett nein sérstök lög um. Í þeim tilvikum gæti ráðherra t.d. bundið leyfi því skilyrði að viðkomandi einstaklingur hafi fyrirsvarsmann með heimilisfesti hér á landi og helgast það m.a. af réttarfarsástæðum.

Um 10. tölul.

Hér er lagt til að stöðva megi tiltekna fjárfestingu ef hún er talin ógna öryggi landsins, skerða verulega samkeppni fyrirtækja í viðkomandi atvinnugrein eða ef hún er á annan hátt til þess fallin að hafa óæskileg áhrif á atvinnulíf í landinu. Þessu ákvæði er ætlað að vera ákveðinn öryggisventill vegna fjárfestingar erlendra aðila sem hættuleg þykir eða óæskileg, en er hvorki bönnuð né háð leyfi viðskiptaráðherra samkvæmt einhverjum af fyrri tölulíðum 4. gr. eða samkvæmt ákvæðum annarra laga. Ógnun við öryggi landsins getur bæði falið í sér ógnun við innra og ytra öryggi landsins. Með verulegri skerðingu á samkeppni fyrirtækja í viðkomandi atvinnugrein er fyrst og fremst átt við tilvik sem ætla má að gengju þvert á löggjöf um auðhringa og hringamyndanir, ef sett hefðu verið, með hliðsjón af ákvæðum slíkrar löggjafar í nágrannalöndum. Ekki er fyrir fram unnt að sjá fyrir á tæmandi hátt þau dæmi sem upp gætu komið um fjárfestingu erlendra aðila sem þættu til þess fallin að hafa óæskileg áhrif í atvinnulíf í landinu. Þar verður reynslan að skera úr. Þótt það leiði þannig af eðli máls að útilokað sé að skilgreina nákvæmlega í lögum skilyrði fyrir því að stöðvunarheimild þessari sé beitt og þar hljóti ávallt að verða að vera visst svigrúm fyrir frjálst mat er ljóst að ákvæðinu er eingöngu ætlað að vera nokkurs konar varnagli sem ekki sé gripið til nema nauðsyn beri til. Því er lagt til að viðskiptaráðherra geti því aðeins stöðvað erlenda fjárfestingu á grundvelli þessa tölulíðar að fyrir liggja álit nefndar um erlenda fjárfestingu, sbr. 2. mgr. 11. gr., um að skilyrði fyrir beitingu stöðvunarheimildar séu fyrir hendi. Og til þess að erlendir aðilar þurfi ekki að vera lengi í óvissu um það hvort tiltekin fjárfesting nær fram að ganga, — en það er eitt og sér til þess fallið að draga úr áhuga erlendra aðila á að fjárfesta í tilteknu landi ef lengi þarf að bíða niðurstöðu um það hvort fjárfesting verður heimiluð eða stöðvuð — er tekið fram að það sé skilyrði fyrir stöðvun fjárfestingar að ákvörðun þar að lútandi sé kunngerð innan þriggja vikna frá því að réttum stjórnvöldum berst tilkynning um hlutaðeigandi fjárfestingu.

Um 5. gr.

Hér er lagt til að öll erlend fjárfesting verði tilkynningarskyld til gjaldeyriseftirlits Seðlabanka Íslands jafnskjótt og samningur eða ákvarðanir þar að lútandi liggja fyrir. Tilkynningarskyldan tekur jafnt til viðbótarfjárfestingar erlends aðila í atvinnufyrirtæki, sem hann á þegar í, sem og fjárfestingar í nýju fyrirtæki eða starfandi fyrirtæki sem hann hefur ekki átt í áður. Tímabilið, sem stöðvunarheimild skv. 10. tölul. 4. gr. stendur, hefst þegar gjaldeyriseftirlitinu berst tilkynning um hlutaðeigandi fjárfestingu.

Tekið er fram að gjaldeyriseftirlitið hafi sams konar rétt til upplýsingaöflunar og athugana vegna fjárfestingar erlendra aðila og það hefur samkvæmt lögum um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála. Vísast í því sambandi einkum til 3. og 4. mgr. laga nr. 63 1979, um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála.

Um 6.–7. gr.

Í 6. gr. og 7. gr. frumvarpsins er lagt til að tekin verði af öll tvímæli í lögum um rétt erlends fjárfestingaraðila til innflutnings á erlendu fjármagni vegna fjárfestingar og yfirfærslu þess í íslenskar krónur, um tilkynningarskyldu slíks fjármagnsflutnings og um rétt aðila til að flytja arð og söluandvirði eða annað endurgreiðsluverð úr landinu að nýju. Samkvæmt lögum nr. 63/1979, um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála, og reglum settum samkvæmt þeim, er greiðsla arðs til erlendra aðila sem hér hafa fjárfest svo og endurgreiðsla á verðmæti fjárfestingar, svo sem vegna sölu á eignarhlut eða slita á atvinnufyrirtæki, háð leyfi og frjálsu mati gjaldeyrisfirvalda. Sú skipan er til þess fallin að vekja tortryggni og efasemdir hjá hugsanlegum fjárfestingaraðilum. Með 7. gr. er þeirri óvissu eytt. Um framkvæmd gjaldeyrisyfirfærslna vegna fjármagnsflutninga til og frá landinu í tengslum við erlenda fjárfestingu skal fara samkvæmt gildandi lögum og reglum um framkvæmd gjaldeyris mála á hverjum tíma. Aðrar fjármagnsgreiðslur til og frá landinu munu áfram háðar óbreyttum lögum og reglum.

Um 8. gr.

Í 8. gr. frumvarpsins er sett fram sú meginregla að framkvæmdastjórar og meiri hluti stjórnarmanna í íslenskum atvinnufyrirtækjum skuli ávallt vera búsettir hér á landi óháð eignarhlut, atkvæðisrétti eða öðrum yfirráðum erlendra aðila. Viðskiptaráðherra getur þó veitt undanþágu frá þessu ákvæði. Hér er um að ræða sams konar ákvæði og gildir varðandi búsetu framkvæmdastjóra og meiri hluta stjórnarmanna í hlutafélögum, sbr. 2. mgr. 50. gr. hlutafélagalaga, en þetta verður nú almenn regla óháð félagsformi.

Um 9. gr.

Samkvæmt lögum nr. 19/1966, um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, þarf sérstakt leyfi dómsmálaráðherra til þess að erlendir aðilar eða íslenskir lögaðilar með erlendri félagsaðild eða eignaraðild umfram tiltekið eignarhlutfall geti eignast eða fengið afnotarétt að fasteign. Þetta er afar óþjál og að mörgu leyti óeðlileg skipan þegar í hlut eiga aðilar sem rétt hafa til að stunda atvinnustarfsemi hér á landi og um er að ræða eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign til beinnar notkunar í viðkomandi atvinnustarfsemi. Í 9. gr. segir að um þessi efni skuli áfram fara samkvæmt ákvæðum laga nr. 19/1966, en í 44. gr. frumvarpsins er hins vegar lagt til að sú breyting verði á 1. gr. laga nr. 19/1966 að ekki þurfi leyfi ráðherra þótt um sé að ræða aðila sem ekki fullnægi almennum skilyrðum 1. gr. laga nr. 19/1966 til að öðlast án leyfis eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign hér á landi ef viðkomandi aðili hefur rétt til að stunda atvinnurekstur hér á landi og um er að ræða eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign til beinnar notkunar í atvinnustarfseminni, enda fylgi fasteigninni einungis venjuleg lóðarréttindi. Eftir sem áður þyrfti leyfi dómsmálaráðherra til þess að framangreindir aðilar gætu eignast eða nýtt önnur réttindi yfir fasteignum, svo sem vatns- og veiðiréttindi.

Þar sem rísa kunna álitamál um það hvenær fasteignaréttindi eru undanþegin leyfi á grundvelli þessa ákvæðis er kveðið svo á um að heimildarskjöl vegna slíkra gerninga skuli lögð fyrir dómsmálaráðuneytið og öðlast gerningurinn ekki gildi fyrir en ráðuneytið hefur staðfest hann með áritun sinni.

Um 10. gr.

Í 10. gr. frumvarpsins er tekið fram að um skattskyldu erlends aðila, sem fjárfestir hér á landi, fari samkvæmt ákvæðum almennra íslenskra skattalaga. Sé í gildi svonefndur tvísköttunarsamningur milli Íslands og heimaríkis erlends fjárfestingaraðila gilda ákvæði slíks samnings. Ísland hefur ekki gert tvísköttunarsamninga nema við fáein ríki, en unnið er að gerð slíkra samninga við fleiri ríki. Nefndin, sem frumvarpið samdi, íhugaði en hafnaði að

taka upp í frumvarpið almenna heimild til þess að beita ákvæðum tiltekins tvísköttunarsamnings ef í hlut ætti erlendur aðili frá ríki sem tvísköttunarsamningur hefur ekki verið gerður við, sbr. hins vegar 8. gr. laga nr. 18/1977, um járnblandiverksmiðju í Hvalfirði.

Um 11. gr.

Samkvæmt 11. gr. mun viðskiptaráðherra fara með leyfisveitingar og annast eftirlit með framkvæmd laganna ef frumvarpið verður að lögum, að svo miklu leyti sem tiltekið eftirlit eða leyfisveitingar eru ekki samkvæmt ákvæðum frumvarpsins beinlínis faldar öðrum. Öll rök hníga að því að eftirlit með hvers kyns erlendri fjárfestingu, leyfisveitingar og vald til að stöðva tiltekna erlenda fjárfestingu heyri undir einn ráðherra þegar ein fjárfestingarlög koma í stað ákvæða í mörgum og mismunandi lögum. Og með því að gjaldeyris- og viðskiptamál falla undir viðskiptaráðherra er lagt til að hann fari með yfirstjórn mála sem varða erlenda fjárfestingu. Í þessu sambandi er þó rétt að endurtaka það sem áður greinir að veiting leyfa til að stunda ákveðna atvinnustarfsemi verður, þar sem slíkra leyfa er krafist, áfram í höndum sömu stjórnvalda og áður.

Í 11. gr. er jafnframt lagt til að sérstök nefnd, nefnd um erlenda fjárfestingu, verði viðskiptaráðherra til ráðuneytis um leyfisveitingar samkvæmt frumvarpinu og umsagnaraðili um einstök mál. Samkvæmt 10. tölul. 4. gr. þarf nefnd þessi og að hafa komist að þeirri niðurstöðu að þar greind skilyrði séu til staðar til þess að viðskiptaráðherra geti stöðvað tiltekna erlenda fjárfestingu. Lagt er til að nefndin verði skipuð fimm mönnum og að viðskiptaráðherra skipi einn þeirra án tilnefningar en hina fjóra samkvæmt tilnefningum jafnmargra ráðherra, þ.e. iðnaðarráðherra, sjávarútvegsráðherra, dómsmálaráðherra og utanríkisráðherra. Er með þessum hætti leitast við að tryggja að stjórnvaldsákvarðanir á sviði erlendrar fjárfestingar muni styðjast við sem víðfedmasta faglega og pólitíska ráðgjöf. Þess er að vænta að erlend fjárfesting muni einkum koma til álita á sviði iðnaðar, viðskipta og verslunar og fiskvinnslu. Því er edlilegt að iðnaðarráðherra, viðskiptaráðherra og sjávarútvegsráðherra tilnefni menn til setu í nefndinni. Rökin fyrir því að utanríkisráðherra tilnefni mann til setu í nefndinni eru þau annars vegar að hann fer með utanríkisviðskiptamál og hins vegar þau að æskilegt er í sumum tilvikum að í nefndinni sitji fulltrúi tilnefndur af utanríkisráðherra, svo sem þegar mat er lagt á það hvort leyfa eigi fjárfestingu erlends ríkis eða erlends ríkisfyrirtækis, sbr. 6. tölul. 4. gr., og þegar mat er lagt á það hvort tiltekin erlend fjárfesting ógni öryggi landsins, sbr. 10. tölul. 4. gr. Aðild fulltrúa tilnefnds af dómsmálaráðherra að nefndinni er með sama hætti æskileg bæði vegna mats á hugsanlegri ógnun við öryggi landsins og vegna aðildar dómsmálaráðuneytisins að málum sem varða fasteignaréttindi.

Um 12. gr.

Hér er lagt til að brot gegn ákvæðum laganna og reglum settum samkvæmt þeim varði sektum eða fangelsi allt að fjórum árum og að mál út af brotum á lögunum fari að hætti opinberra mála.

Meðal brota gegn lögunum má nefna að ekki sé tilkynnt um erlenda fjárfestingu eða fjármagnsflutninga vegna hennar, að ekki séu virtar fjárfestingartakmarkanir skv. 1.–4. tölul. 4. gr. og að leyfis viðskiptaráðherra sé ekki leitað til erlendrar fjárfestingar þegar skylt er. Refsiábyrgðin getur eftir atvikum og almennum reglum ýmist legið hjá erlendum og/eða innlendum aðilum.

Um 13.–15. gr.

Vísað er til athugasemda við 1. og 2. tölul. 4. gr.

Um 16. gr.

Hér er lagt til að samræmi verði komið á varðandi það hverjir stunda mega fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands annars vegar og hverjum veita megi leyfi samkvæmt lögum um hvalveiðar hins vegar.

Um 17. gr.

Hér er lagt til að á 2. gr. laga nr. 19/1987, um uppboðsmarkað fyrir sjávarafla, verði nokkrar breytingar sem fela það í sér í fyrsta lagi að í stað þess, að íslenskur ríkisborgari þurfi að hafa haft fasta búsetu hér á landi síðastliðin tvö ár til þess að geta fengið leyfi til reksturs uppboðsmarkaðar, nægi að hann sé búsettur hér á landi, í öðru lagi verði erlendur ríkisborgari, sem á lögheimili hér á landi og hefur átt það í a.m.k. eitt ár, undanþeginn skilyrði um íslenskt ríkisfang og í þriðja og síðasta lagi megi veita erlendum aðila eða íslenskum lögaðila með erlendri eignaraðild leyfi til reksturs uppboðsmarkaðar sé fullnægt þeim skilyrðum sem sett kunna að vera í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi.

Um 18. gr.

Hér er lagt til að heimild ráðherra til að veita erlendum aðila eða íslenskum lögaðila, sem erlendur aðili á hlut í, sérleyfi til leitar eða vinnslu jarðefna takmarkist einungis af ákvæðum laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi.

Um 19. gr.

Sú breyting, sem hér er lagt til að gerð verði á lögum um prentrétt, lýtur annars vegar að því að undanþiggja erlendan ríkisborgara, sem á lögheimili hér á landi og hefur átt það í a.m.k. eitt ár, skilyrði fyrir íslensku ríkisfangi til að mega gefa út blað eða tímarit og hins vegar að því að vísa til ákvæða laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi að því er varðar efnisreglur um heimildir erlends aðila til að gefa út hér á landi blað eða tímarit. Vísast í því sambandi sérstaklega til athugasemda við 3. tölul. 4. gr. frumvarpsins.

Um 20. gr.

Hér er lagt til að niður falli úr útvarpslögum efnisregla varðandi heimila erlenda fjárfestingu í útvarpsrekstri hér á landi, en þess í stað sé í útvarpslögum vísað til ákvæða laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi. Vísast í því sambandi sérstaklega til athugasemda við 3. tölul. 4. gr. frumvarpsins.

Um 21. gr.

Hér er lagt til að úr viðskiptabankalögum falli ákvæði til takmörkunar á erlendri eignaraðild en þess í stað verði í lögum vísað til ákvæða laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi. Vísast í því sambandi sérstaklega til athugasemda við 4. tölul. 4. gr. frumvarpsins.

Um 22. gr.

Ef viðskiptabankalögum er breytt samkvæmt því sem lagt er til í 21. gr. frumvarpsins og 4. tölul. 4. gr. frumvarpsins nær fram að ganga hlýtur 15. gr. laga nr. 7/1987, um stofnun hlutafélagsbanka um Útvegsbanka Íslands, að eiga að falla niður því að ella mundi leyfileg erlend eignaraðild að Útvegsbanka Íslands hf. áfram einskorðast við þann banka þótt hvers kyns erlendir aðilar hefðu fengið heimild til takmarkaðrar eignaraðildar að öðrum hlutafélagsbönkum.

Um 23. gr.

Hér er lagt til að á 3. gr. iðnaðarlaga verði annars vegar sú breyting að erlendum ríkisborgari, sem á lögheimili hér á landi og hefur átt það í a.m.k. eitt ár, skuli undanþeginn skilyrði um íslenskt ríkisfang, sem einstaklingur þarf að fullnægja til að geta fengið iðnaðarleyfi, og hins vegar sú breyting að iðnaðarráðherra geti ekki lengur veitt einstaklingi, sem sækir um iðnaðarleyfi, undanþágu frá búsetuskilyrði. Síðari breytingin byggist á þeirri almennu stefnu frumvarpsins að erlendum einstaklingur, sem hér vill reka sjálfstæða einstaklingsatvinnustarfsemi, þurfi að vera búsettur hér á landi.

Um 24. gr.

Hér er lagt til að niður falli úr iðnaðarlögum ákvæði sem takmarka heimildir erlendra aðila eða íslenskra lögaðila með erlendri eignaraðild til fjárfestinga í iðnaði, en þess í stað verði í iðnaðarlögum vísað til ákvæða laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi. Af því leiðir að ekki verða settar neinar takmarkanir fyrir fram við erlendri fjárfestingu í iðnaði þótt slík fjárfesting kunni að sæta takmörkunum skv. 5.–10. tölul. 4. gr. frumvarpsins.

Um 25.–27. gr.

Hér er lagt til að á lögum um verslunaratvinnu verði gerðar breytingar sama efnis og lagt er til í 23. gr. og 24. gr. frumvarpsins að gerðar verði á iðnaðarlögum. Vísast til athugasemda við þær greinar frumvarpsins.

Um 28. gr.

Samkvæmt 9. gr. laga nr. 26/1982, um atvinnuréttindi útlendinga, er útlendingi óheimilt að vinna sjálfstætt eða starfrækja atvinnufyrirtæki án leyfis félagsmálaráðherra (atvinnurekstrarleyfi), nema þar sem starfinn er framkvæmdur samkvæmt sérstakri löggildingu eða leyfi annarra stjórnvalda lögum samkvæmt. Í a-lið 9. tölul. 4. gr. frumvarpsins segir að leyfi viðskiptaráðherra þurfi til þess að einstaklingur, sem búsettur er erlendis, megi vinna hér sjálfstætt eða starfrækja eigið atvinnufyrirtæki. Í þessari grein frumvarpsins er lagt til að áskilnaður 9. gr. laga nr. 26/1982 um leyfi frá félagsmálaráðherra takmarkist við þá útlendinga, þ.e. erlenda ríkisborgara sem búsettir hafa verið hér á landi í minna en eitt ár. Er það og í samræmi við þær breytingar sem gerð er tillaga um í 34.–43. gr. frumvarpsins. Viðskiptaráðherra fer þá með slík mál einstaklinga sem búsettir eru erlendis, nema veiting undanþágu frá búsetuskilyrði sé falin öðrum, enda eiga þau mál fremur skylt við erlenda fjárfestingu.

Um 29.–30. gr.

Hér er lagt til að í lög um váttryggingarstarfsemi bætist vísan til þeirra skilyrða sem sett kunni að vera í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi.

Um 31. gr.

Hér er lagt til að í lög um loftferðir bætist ákvæði þess efnis að leyfi til loftferðastarfsemi skuli, þegar um er að ræða erlendan aðila eða íslenskan lögaðila með erlendri eignaraðild, vera háð því að fullnægt sé þeim skilyrðum sem sett kunni að vera í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi.

Um 32. gr.

Samkvæmt lögum nr. 79/1985, um skipulag ferðamála, má veita íslensku félagi eða fyrirtæki leyfi til reksturs ferðaskrifstofu, enda sé stjórnin innlend. Ekkert virðist því til fyrirstöðu að veita megi íslensku atvinnufyrirtæki leyfi þótt erlendir aðilar eigi þar meiri hluta. Hins vegar leyfa löggin ekki að erlendum aðila sé veitt leyfi til reksturs ferðaskrifstofu í eigin nafni.

Í 32. gr. frumvarpsins er lagt til að 17. gr. laga nr. 79/1985, um skipulag ferðamála, breytist á þá lund að heimilt verði að veita hvort heldur erlendum aðila eða íslenskum lögaðila með erlendri eignaraðild leyfi til reksturs ferðaskrifstofu, sé auk almennra skilyrða laganna um skipulag ferðamála fullnægt þeim skilyrðum sem sett kunna að vera í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi.

Samkvæmt lögum nr. 79/1985 er það ekki skilyrði fyrir því að veita megi einstaklingi leyfi til reksturs ferðaskrifstofu að hann sé íslenskur ríkisborgari og er ekki gerð tillaga um breytingu þar á.

Um 33. gr.

Hér er lagt til að á lögum nr. 67/1985, um veitinga- og gististaði, verði gerðar sams konar breytingar og á lögum um skipulag ferðamála, sbr. 32. gr. frumvarpsins. Vísast til athugasemda með þeirri grein.

Um 34.–43. gr.

Erlendur ríkisborgari, sem er búsettur hér á landi, er ekki erlendur aðili í skilningi frumvarpsins. Því má segja að það falli í raun utan viðfangsefnisins að huga yfirleitt að því hvaða reglur gildi um heimildir erlendra ríkisborgara, sem hér eru búsettir, til þess að stunda atvinnustarfsemi hér á landi. Á móti kemur að þar sem búseta en ekki ríkisfang er samkvæmt frumvarpinu lögð til grundvallar varðandi skilgreiningu á því hvort einstaklingur telst erlendur aðili eða ekki væri rökrétt að einstaklingar, sem búsettir eru hér á landi, sætu að því er varðar rétt til að stunda atvinnustarfsemi hér á landi við sama borð óháð ríkisfangi. Þessu er þó í reynd mjög misjafnlega háttað. Stundum er íslenskur ríkisborgararéttur einstaklings óundanþægt skilyrði fyrir því að hann megi stunda tiltekna atvinnustarfsemi þótt hún sé ekki háð leyfi eða skilyrði fyrir því að hann geti fengið löggildingu eða leyfi til að stunda viðkomandi starfsemi. Í öðrum tilvikum er krafist íslensks ríkisfangs, en það skilyrði samt undanþægt, sbr. t.d. skilyrði fyrir iðnaðarleyfi og verslunarleyfi. Loks er um að ræða ýmis svið þar sem það er ekki skilyrði fyrir rétti til sjálfstæðra starfa eða starfrækslu að viðkomandi einstaklingur eða leyfishafi sé íslenskur ríkisborgari. Nefna má leyfi til reksturs ferðaskrifstofu, leyfi til reksturs veitinga- eða gististaðar og skilyrði til starfa sem lækni, tannlækni, verkfræðingur, tæknifræðingur, löggiltur endurskoðandi og sálfræðingur.

Í þessu frumvarpi er hvorki lagt til að ríkisfangsskilyrði verði afnumin í þeim fjölmörgu lögum þar sem þau er nú að finna né lagt til að þau verði tekin upp þar sem þau eru ekki gerð í dag enda má vera að misræmi það sem nú ríkir styðjist stundum við gild sjónarmið. En í 34.–43. gr. frumvarpsins og reyndar einnig í 17. gr., 23. gr. og 25. gr. frumvarpsins er gerð tillaga um að við þau lög, sem þar eru greind, bætist ákvæði þess efnis að erlendur ríkisborgari, sem á lögheimili hér á landi og hefur átt það í a.m.k. eitt ár, skuli vera undanþeginn skilyrði því um íslenskt ríkisfang sem viðkomandi lög geyma ákvæði um. Rétt er þó að taka fram að ekki er lagt til að ákvæði laga um rétt til fiskveiða í landhelgi eða ákvæði laga um skráningu skips eða loftfara breytist að þessu leyti. Þótt erlendur ríkisborgari, sem hér er búsettur, verði þannig í sumum tilvikum undanþeginn ríkisfangsskilyrði þarf hann að sjálfsögðu eftir sem áður að fullnægja öðrum lagaskilyrðum.

Um 44. gr.

Vísað er til athugasemda með 9. gr. frumvarpsins varðandi efnisbreytingu þá sem lagt er til að gerð verði á 1. gr. laga nr. 19/1966. Auk þess er gerð tillaga um breytingar á niðurskipan texta greinarinnar sem ekki fela þó í sér efnisbreytingar.

Um 45. gr.

Parfnast ekki skýringa.

Skýrsla

viðskiptaráðherra um erlenda fjárfestingu og íslenskt atvinnulíf.

(Lögð fyrir Alþingi á 109. löggjafarþingi 1986–87.)

AÐFARAORÐ

Hinn 9. maí 1985 samþykkti Alþingi þingsályktun þar sem skorað er á ríkisstjórnina að láta fara fram endurskoðun á gildandi lagaákvæðum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi. Ályktunin var samþykkt mótaskvæðalaust og án umræðu eftir að atvinnumálanefnd sameinaðs Alþingis hafði mælt með samþykkt hennar.

Af þingskjölum verður ekki séð hvaða sjónarmið hafi ráðið samþykkt þingsályktunarinnar. Vera kann að umsagnir ýmissa aðila um þingmálið, sem atvinnumálanefnd óskaði eftir, hafi haft nokkur áhrif en þessir aðilar reyndust hlyntir framgangi málsins. Engu að síður er ljóst að erlend fjárfesting hefur verið mönnum ágreiningsefni hér á landi, bæði innan þings og utan, og því varasamt að draga víðtækar ályktanir af samþykkt ályktunarinnar sem einungis mælir fyrir um endurskoðunina en ekki inntak hennar.

Þingsályktunin var send forsætisráðherra og viðskiptaráðherra sem fólu höfundum þessarar skýrslu, Birni Líndal og Hreini Loftssyni, að vinna að málinu. Það varð að ráði að tekin skyldi saman skýrsla er hefði að geyma skilgreiningu hugtaksins, svo og greinargerð um hvern þeirra þriggja meginþátta sem efnislega skipta mestu máli við mörkun heildarstefnu gagnvart erlendri fjárfestingu í atvinnurekstri á Íslandi. Þeir þættir, sem hér um ræðir, eru í fyrsta lagi yfirlit um gildandi lagaákvæði er lúta að erlendri fjárfestingu. Í öðru lagi yfirlit um stöðu þessara mála erlendis þar sem athyglinni er einkum beint að aðildarríkjum Efnahags- og framfarastofnunarinnar í París (OECD), en á vegum þeirrar stofnunar hefur á undanförunum árum verið unnið mikið starf til að auka frelsi í alþjóðlegum fjármagnsflutningum, þar með talið að rýmka reglur í aðildarríkjum um erlenda fjárfestingu. Sér í lagi þótti ástæða til að kanna reglur sem í gildi eru á Norðurlöndum um þetta efni. Í þriðja lagi er fjallað um gildi erlendar fjárfestingar, einkum í samanburði við erlendar lántökur. Lokakafli skýrslunnar hefur að geyma niðurstöður og tillögur til breytinga á lagaákvæðum sem varða erlenda fjárfestingu.

Við gerð skýrslunnar hefur verið stuðst við ýmis gögn, einkum frá Efnahags- og framfarastofnuninni í París og Alþjóðagjaldeyrissjóðnum í Washington. Er þeirra getið eftir því sem við á í skýrslunni.

I ERLEND FJÁRFESTING — SKILGREINING HUGTAKSINS

Erlendar fjármagnsgreiðslur til fyrirtækja sem starfa hér á landi geta verið með tvenns konar hætti. Annars vegar getur verið um að ræða yfirfærslur á erlendu fjárfestingarfé og hins vegar erlend lán sem fyrirtækin taka beint eða fyrir milligöngu þriðja aðila. Í þessari skýrslu er einungis ætlunin að fjalla um hið fyrrnefnda þótt færa megi að því rök að endurskoðun reglna um erlendar lántökur tengist breytingum á reglum um erlenda fjárfestingu.

Íslensk löggjöf hefur ekki að geyma skilgreiningu á hugtakinu erlend fjárfesting og er nokkuð mismunandi með hvaða hætti hugtakið er skýrt í rétti annarra ríkja. Á vegum alþjóðastofnana, einkum Efnahags- og framfarastofnunarinnar í París (OECD), hefur verið leitast við að samræma skilgreiningu hugtaksins og hefur verið stuðst við þá vinnu við gerð þessarar skýrslu. (Sjá nánar ritið *Detailed Benchmark Definition of Foreign Investment*, OECD 1983.)

Samkvæmt gögnum OECD er það kallað erlend fjárfesting þegar eigandi fjármagns (fjárfestingaraðilinn) leggur fé í atvinnufyrirtæki en er ekki búsettur í landinu (fjárfestingarlandinu) sem fyrirtækið starfar í. Ríkisfang fjárfestingaraðila skipti hins vegar ekki máli samkvæmt reglum OECD. Þá er það hugtaksskilyrði að fjárfestingin felist í eiginfjárframlagi fjárfestingaraðilans (sem er oftast hlutafjárframlag), endurfjárfestingu á hluta arðs sem fjárfestingaraðila er úthlutað vegna fyrri fjárfestingar sinnar í fjárfestingarlandinu eða lánum móðurfélags (fjárfestingaraðilans) til dótturfélags. Loks er gerður greinarmunur á erlendri fjárfestingu eftir því hversu umfangsmikil hún er í einstökum tilvikum.

Bein erlend fjárfesting er það kallað þegar fjárfestingin veitir aðila langvarandi og virk áhrif á stjórn viðkomandi fyrirtækis. Óbein erlend fjárfesting („portfólíó“) er hins vegar sú fjárfesting sem oftast fer fram á verðbréfamörkuðum, fjárfestingaraðili eignast einungis lítinn eða tiltölulega lítinn eignarhlut í fyrirtæki og hefur lítill eða engin áhrif á stjórn þess.

II ÁKVÆÐI ÍSLENSKRA LAGA UM ERLENDA FJÁRFESTINGU

1. Inngangur.

Í þessum kafla verður gefið yfirlit um lagaákvæði sem lúta að fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri hér á landi. Er hér átt við lagaákvæði er skapa atvinnufyrirtækjum, sem eru að hluta eða að fullu í eigu erlendra ríkisborgara eða lögaðila, önnur starfskjör en þau fyrirtæki búa við sem eru að fullu í íslenskri eigu.

Þessi ákvæði er víða að finna í lögum. Sérlæg um einstök stóriðjuver hafa að geyma umfangsmestu ákvæðin. Lög þessi hafa hins vegar ekki almennt gildi heldur lögfesta samninga íslenskra stjórnvalda við erlenda eignaraðila um starfrækslu þessara fyrirtækja. Verður vikið stuttlega að þessum lögum hér á eftir. Mikilvægustu ákvæðin í hópi þeirra sem hafa almennt gildi eru aftur á móti í lögum sem hafa verið sett um flestar helstu atvinnugreinar Íslendinga, svo sem fiskveiðar og fiskvinnslu, iðnað og verslun. Jafnframt hafa lög um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála, lög um eignarrétt og afnotarétt af fasteignum og lög um hlutafélög að geyma þýðingarmikil ákvæði. Enn fremur geta ákvæði skattalaga skipt máli í þessu sambandi.

Lagaákvæðin varða með mismunandi hætti möguleika erlendra aðila til að fjárfesta í atvinnurekstri á Íslandi. Til einföldunar má greina á milli fjögurra meginatriða: Í fyrsta lagi er um að ræða reglur um stofnun eða kaup erlendra aðila á fyrirtækjum á Íslandi, svo og reglur um setu erlendra ríkisborgara í stjórn fyrirtækja sem eru skráð og starfrækt hér. Í öðru lagi skipta máli reglur um kaup eða leigu slíkra fyrirtækja á fasteignum. Í þriðja lagi hafa reglur um fjármagnsgreiðslur til og frá landinu sérstaka þýðingu fyrir þessi fyrirtæki. Í fjórða lagi geta ákvæði skattalaga breytt starfskjörum þessara fyrirtækja. Verður nú farið nánar yfir hvert þessara atriða.

2. Stofnun eða kaup fyrirtækja og seta í stjórn.

Stofnun nýs fyrirtækis af hálfu eða með þátttöku erlendra aðila er oftast háð tilteknum takmörkunum eða skilyrðum í íslenskri löggjöf. Sama máli gegnir þegar erlendir aðilar hyggjast festa kaup á starfandi fyrirtæki að nokkru eða öllu leyti. Ákvæði þessa efnis er fyrst og fremst að finna í lögum um einstakar atvinnugreinar, hlutafélagalögum og lögum um

eignarrétt og afnotarétt af fasteignum. Að síðastnefndu lögnum verður vikið sérstaklega í lið II.3. hér á eftir. Ákvæði um setu útlendinga í stjórn fyrirtækja, svo og um ríkisfang og búsetu framkvæmdastjóra, er í lögum um einstakar atvinnugreinar, en hlutafélagalög hafa einnig að geyma ákvæði um þennan þátt. Þá hafa lög um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála að geyma ákvæði um fjármagnsflutninga vegna stofnunar eða kaupa erlendra aðila á fyrirtækjum og eru þeim þætti gerð skil undir lið II.4.

2.1. Atvinnugreinar háðar sérlögum.

Lög um einstakar atvinnugreinar hafa mörg hver þann megintilgang að binda rekstur fyrirtækja í þeirri atvinnugrein sem þau taka til við þá aðila er fullnægja tilteknum hæfisskilyrðum, svo sem um menntun eða starfsreynslu innan viðkomandi greinar. Mörg þessara laga reisa einnig skorður við eignaraðild útlendinga að atvinnurekstri þótt þær takmarkanir séu með mismunandi hætti eftir lögum. Til að gæta þess að skilyrði laganna séu virt kveða lögin oftast nær svo á að rekstur fyrirtækis á því sviði sem þau taka til sé háður sérstöku leyfi stjórnvalda. Veitingarvaldið getur þá verið í höndum hlutadeigandi ráðherra en einnig hjá sýslumanni, bæjarfógeta eða lögreglustjóra í því umdæmi sem fyrirtækið hyggst hafa aðsetur í.

Til að varpa skýrara ljósi á stöðu þessara mála er nauðsynlegt að fjalla um hverja atvinnugrein fyrir sig og þau sérlög sem um greinina gilda. Ekki er þó um tæmandi yfirlit að ræða og takmarkast yfirlitið einkum með tvenns konar hætti. Í fyrsta lagi er ekki gerð grein fyrir lögum um atvinnustarfsemi sem að mati höfunda er svo tengd persónulegum hæfisskilyrðum að ætla má að vart komi til greina að erlendir aðili fjárfesti í fyrirtæki í viðkomandi atvinnugrein. Má sem dæmi nefna lög um endurskoðendur og málflytjendur. Í öðru lagi er ekki gerð grein fyrir löggjöf á sviði mennta- og skólamála, almannatrygginga, heilbrigðisþjónustu og tengdrar starfsemi, svo sem lyfsölu og lyfjagerðar.

2.1.1. Landbúnaður.

a. Á sviði landbúnaðar gilda margvíslegar lagareglur sem fela í sér að þeir einir geti haft slíkan rekstur með höndum er hafa til þess leyfi stjórnvalda. Lagaákvæðin takmarka hvorki né banna berum orðum erlenda fjárfestingu á þessu sviði en engu að síður er það fyrirkomulag, sem kveðið er á um í lögum varðandi þessa atvinnugrein og tengda starfsemi, með þeim hætti að telja verður ólíklegt að erlend fjárfesting geti þar átt sér stað nema í litlum mæli. Má í þessu sambandi benda á ákvæði jarðalaga, nr. 65/1976, en þar er gert ráð fyrir að jarðanefnd sitji í hverri sýslu landsins, skipuð heimamönnum sem áskilið er að veiti samþykki sitt til ráðstöfunar jarða og eignarréttinda á jörðum sem falla undir lögin. Í upphafsgrein laganna segir að tilgangur þeirra sé m.a. að tryggja „að eignarráð á landi og búseta á jörðum sé í samræmi við hagsmuni sveitarfélaga og þeirra sem landbúnað stunda“. Einnig kveða lögin svo á að land sem við gildistöku laganna sé nýtt til landbúnaðar megi ekki taka til annarra nota nema heimild sé til slíks í lögum. Þá er erlent eignarhald eða afnotaréttur af jörðum einnig háður þeim takmörkunum sem sett eru með lögum nr. 19/1966, um eignarrétt og afnotarétt af fasteignum, sbr. nánar í lið II.3.

Í lögum nr. 46/1985, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, er einnig að finna ákvæði sem veita hlutadeigandi stjórnvöldum og Framleiðsluráði landbúnaðarins vald til að ákveða hvort og að hve miklu leyti erlendum aðilum skuli heimilað að fjárfesta í greinum tengdum landbúnaði. Svipuð ákvæði er og að finna í öðrum lögum, svo sem lögum nr. 30/1966, um meðferð, sköpun og mat á sláturafurðum.

b. Samkvæmt lögum nr. 53/1981, um loðdýrarækt, er slíkur atvinnurekstur óheimill nema á loðdýrabúum sem öðlast hafa leyfi (viðurkenningu) landbúnaðarráðuneytisins til rekstrarins. Lögin krefjast þess ekki að rekstraraðili hafi íslenskt ríkisfang eða heimilisfesti

og ræðst leyfisveiting af frjálsum mati landbúnaðarráðuneytisins. Ráðuneytinu er því heimilt lögum samkvæmt að ákveða að hve miklu leyti erlendum aðilum skuli heimilt að stofna til þessa rekstrar á Íslandi.

c. Samkvæmt lögum nr. 43/1971 hefur Áburðarverksmiðja ríkisins, sem er ríkisstofnun, einkarétt til sölu á tilbúnum áburði og er engum öðrum en henni heimilt að framleiða eða flytja hingað til landsins tilbúinn áburð.

2.1.2. Fiskveiðar og fiskvinnsla. — Hvalveiðar.

a. Í lögum nr. 33/1922, um fiskveiðar í landhelgi, sbr. og lög nr. 81/1976, segir að einungis íslenskum ríkisborgurum sé heimilt að stunda „fiskveiðar í landhelgi við Ísland“. Virðist þessi regla ekki einungis ná til einstaklingsfyrirtækja heldur og til sameignarféлага og annarra féлага sem rekin eru með ótakmarkaðri ábyrgð félagsmanna. Um hlutafélög gegnir nokkuð öðru máli og kveða löginn svo á að meira en helmingur hlutafjár í hlutafélögum, sem reka útgerð, skuli vera í eigu íslenskra ríkisborgara, félagið skuli eiga lögheimili á Íslandi og stjórn þess skipuð íslenskum ríkisborgurum og sé a.m.k. helmingur þeirra búsettur þar. Í lögum nr. 53/1970, um skráningu skipa, eru enn fremur settar strangar reglur um íslenskt eignarhald á skipum, þar á meðal þeim skipum sem notuð eru til fiskveiða.

Ákvæði laga nr. 33/1922 um fiskvinnslu eru ekki eins skýr að þessu leyti og ákvæðin sem gilda um útgerð. Samkvæmt athugasemdum er fylgdu frumvarpi að lögum þessum var meginilgangur þeirra sá að koma í veg fyrir að útlendingar gætu stundað fiskveiðar innan landhelgi og verkað aflann þar eða á landi. Um það álitæfni hvernig með skyldi farið ef útlendingur fjárfesti í fyrirtæki, sem einvörðungu stundar fiskvinnslu en ekki útgerð, virðist ekki fjallað í lögnum. Aðild útlendinga að fiskvinnslufyrirtækjum, sem fullnægja þessu skilyrði, virðist því geta komið til greina samkvæmt núgildandi lögum. Styðst það og við atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar sem síðar verður vikið að.

b. Samkvæmt lögum nr. 26/1949, um hvalveiðar, er einungis heimilt að veita íslenskum ríkisborgurum leyfi til slíkra veiða og verkunar aflans. Sé um félag að ræða skal meira en helmingur stofnfjár vera í eigu íslenskra ríkisborgara og stjórn félagsins skipuð íslenskum ríkisborgurum er eigi heimili og varnarþing á Íslandi.

2.1.3. Leit og vinnsla jarðefna.

Í námulögum, nr. 24/1973, er fjallað um rétt einstaklinga og lögaðila til leitar og vinnslu hvers konar jarðefna hér á landi. Áskilið er að hlutaðeigandi hafi öðlast leyfi iðnaðarráðherra áður en leit og vinnsla jarðefna er hafin og er ráðherra einungis heimilt að veita íslenskum aðilum slíkt leyfi og er nákvæm grein gerð fyrir því í 10. gr. laganna hvaða aðilar skuli teljast íslenskir í skilningi laganna. Hér er um að ræða stofnanir sem hlíta stjórn íslenska ríkisins, íslensk sveitarfélög og íslenska ríkisborgara. Jafnframt teljast til íslenskra aðila félög þar sem íslenskir ríkisborgarar, íslenska ríkið eða íslensk sveitarfélög ráða yfir a.m.k. $\frac{3}{5}$ hlutum stofnfjár (hlutafjár). Einnig er áskilið að í stjórn þessara féлага eigi einungis sæti íslenskir ríkisborgarar með heimilisfesti hér á landi. Að auki getur iðnaðarráðherra samkvæmt lögnum veitt erlendum aðila sérleyfi til leitar og vinnslu jarðefna að fengnu samþykki Alþingis. Þá segir í lögnum að iðnaðarráðherra sé rétt að setja það skilyrði að leyfishafi undirgangist að hlíta varnarþingi á Íslandi og setji tryggingu sem ráðherra meti gilda fyrir fjárskuldbindingum sínum við íslenska aðila.

2.1.4. Virkjun fallvatna og jarðhita, rekstur orkuvera, orku- og vatnsdreifing.

a. Samkvæmt orkulögum, nr. 58/1967, þarf leyfi Alþingis til að reisa og reka raforkuver stærri en 2000 kw. Slíka heimild er m.a. að finna í lögum nr. 60/1981, um raforkuver. Til að reisa og reka raforkuver 200—2000 kw þarf hins vegar leyfi iðnaðarráð-

herra. Í orkulögum er ekki fjallað um það sérstaklega hvernig með skuli farið ef erlendir aðilar hafa hug á að starfrækja fyrirtæki á sviði raforkuframleiðslu heldur er gert ráð fyrir að Alþingi og eftir atvikum iðnaðarráðherra taki um það sérstaka ákvörðun. Í orkulögum er einnig fjallað um dreifingu raforku. Sveitarstjórnir og Rafmagnsveitur ríkisins hafa samkvæmt lögnum forgangsrétt til að sinna þessu verkefni og getur iðnaðarráðherra veitt þeim einkarétt í því skyni. Að auki gera lög nr. 42/1983, um Landsvirkjun, ráð fyrir því að það fyrirtæki geti flutt og selt í heildsölu raforku til almenningsrafveitna og iðjufyrirtækja samkvæmt sérstökum samningum. Nýti sveitarstjórnir og Rafmagnsveitur ríkisins sér ekki þann forgangsrétt, sem þessir aðilar hafa samkvæmt lögnum, getur ráðherra veitt einstaklingum og lögaðilum einkarétt til raforkudreifingar á viðkomandi orkuveitusvæði. Lögín hafa ekki að geyma skilyrði um íslenskt ríkisfang eða heimilisfesti þessara aðila.

b. Um hitaveitur segir í orkulögum að iðnaðarráðherra sé heimilt að veita sveitarfélögum eða samtökum þeirra einkaleyfi til þess að starfrækja hitaveitur sem annist sölu eða dreifingu heits vatns eða gufu til almenningsþarfa á tilteknu veitusvæði frá jarðhitastöðvum eða hitunarstöðvum með öðrum orkugjafa. Svo virðist að samkvæmt lögnum sé ráðherra nú óheimilt að veita öðrum aðilum, innlendum jafnt sem erlendum, heimild til þessa rekstrar.

c. Í III. kafla vatnalaga, nr. 15/1923, er fjallað um vatnsnotkun til heimilis- og búsparfa, iðnaðar og iðju án orkunýtingar. Þar segir að bæjarstjórn sé heimilt að koma upp vatnsveitu til að fullnægja þörf almennings í kaupstöðum á vatni. Þegar slík vatnsveita hefur verið sett á stofn hefur hún einkasölu á vatni til hverra þarfa sem er í kaupstaðnum. Hliðstæðar reglur gilda í hreppum. Ekki verður séð að ákvæði laganna standi gegn því að sveitarfélag stofni sjálfstætt félag með einkaaðilum um rekstur vatnsveitunnar. Sé slíkt heimilt er ekkert í lögnum sem mælir gegn þátttöku erlendra aðila í slíku félagi.

2.1.5. Iðnaður.

Samkvæmt iðnaðarlögum, nr. 42/1978, má enginn reka iðnað hér á landi nema að fengnu leyfi lögreglustjóra. Sé um einstakling að ræða skal hann vera íslenskur ríkisborgari og búsettur hér á landi. Sama á við um félag með ótakmarkaðri ábyrgð. Allir félagsmenn skulu þar vera íslenskir ríkisborgarar og búsettir hér á landi. Í hlutafélagi er þess hins vegar krafist að stjórnarmenn og framkvæmdastjórnar uppfylli skilyrði um íslenskt ríkisfang og búsetu. Iðnaðarráðherra getur veitt undanþágu frá þeim skilyrðum sem hér hafa verið talin, en þó skal meiri hluti hlutafjár alltaf vera eign manna búsettra hér á landi.

Eins og áður segir hafa verið sett lög um hvert þeirra þriggja stóriðjuvera sem byggja á erlendri eignaraðild. Lögín veita lagagildi samningum íslenskra stjórnvalda við hina erlendu eignaraðila og víkja þessir samningar til hliðar almennum lögum sem að öðrum kosti mundu gilda um starfsemina, svo sem hvað varðar fjármagnsflutninga, skattgreiðslur og eignarrétt að fasteignum.

2.1.6. Verslun.

a. Sá sem vill öðlast leyfi til verslunar hér á landi, sbr. lög nr. 41/1968, um verslunaratvinnu, verður að fullnægja skilyrðum um íslenskt ríkisfang og búsetu. Einstaklingur verður þannig að hafa íslenskt ríkisfang og vera heimilisfastur á Íslandi. Í félagi með ótakmarkaðri ábyrgð verða allir stjórnarmenn og prókúruhafi að fullnægja þessum skilyrðum. Í hlutafélagi er áskilið að einn stjórnarmanna, endurskoðendur og framkvæmdastjórnar hafi íslenskt ríkisfang og heimilisfesti hér á landi. Enn fremur skal hlutafé í hlutafélagi vera að meira en helmingi eign manna búsettra hér á landi. Viðskiptaráðherra getur veitt undanþágu frá öllum þessum skilyrðum „standi sérstaklega á“, eins og það er orðað í lögnum. Auk hefðbundinnar verslunar ná lögín einnig til rekstrar myndbandaleigu. Um

leigustarfsemi að öðru leyti, sem sérstök lög taka ekki til, gilda hins vegar þau sjónarmið sem rakin eru í lið II.2.2.

b. Engum er heimilt að annast kaup, sölu eða skipti á fasteignum eða skráningarskyldum skipum fyrir aðra nema hann hafi fengið til þess löggildingu dómsmálaráðuneytisins samkvæmt ákvæðum laga um fasteigna- og skipasölu, nr. 34/1986, eða leyfi samkvæmt lögum er áður giltu um fasteignasölu, þ.e. lögum nr. 47/1938. Þó þurfa hæstaréttar- eða héraðsdómsmenn ekki leyfi til slíkrar starfsemi ef hún tengist lögmannsstörfum þeirra. Í 2. gr. laganna er m.a. gert að skilyrði fyrir löggildingu að maður hafi íslenskan ríkisborgararétt og hafi heimilisfesti hér á landi. Samkvæmt 6. gr. laganna er fasteigna- og skipasala bundin við nafn og í 7. gr. kemur fram að þeir sem hafa löggildingu til slíkra starfa hafi réttindi og beri skyldur sem opinberir sýslunarmenn.

c. Samkvæmt áfengislögum, nr. 82/1969, svo og lögum um verslun ríkisins með áfengi og tóbak, nr. 63/1969, hefur Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins einkarétt til að flytja til landsins áfenga drykki eða áfengisvökva, hverju nafni sem nefnast. Þetta einkaleyfi nær einnig til framleiðslu og sölu áfengis, svo og til innflutnings og framleiðslu tóbaks.

2.1.7. Samgöngur.

a. Samkvæmt lögum nr. 34/1964, um loftferðir, þarf leyfi samgönguráðherra til rekstrar reglubundinna loftferða í fjáraflaskyni yfir íslensku yfirráðasvæði. Einnig þarf leyfi ráðherra til rekstrar annarra loftferða til fjáröflunar yfir nefndu yfirráðasvæði „enda mæli ráðherra eigi öðruvísi“, eins og segir í lögnum. Jafnframt getur ráðherra sett reglur um flugferðir „innlendra“ flugfélaga og, ef nauðsyn krefur, veitt einu eða fleiri félögum sérleyfi til fastra áætlunarferða á ákveðnum leiðum innanlands og utan. Sé um að tefla loftferðir milli staða á íslensku yfirráðasvæði getur ráðherra einungis veitt þeim leyfi, sem teljast íslenskir aðilar í skilningi laganna. Til þeirra teljast íslenska ríkið og ríkisstofnanir, íslensk sveitarfélög, íslenskir ríkisborgarar, mannúðarstofnanir sem hlíta fyrirsvari íslenskra ríkisborgara með búsetu á Íslandi og samtök sem fullnægja þessu síðasttalda skilyrði þar sem a.m.k. $\frac{2}{3}$ samtakamanna séu íslenskir ríkisborgarar. Þegar um er að ræða hlutfélög skulu allir stjórnarmenn vera íslenskir ríkisborgarar, heimilisfastir á Íslandi, og a.m.k. $\frac{2}{3}$ hlutar í eigu íslenskra aðila og fylgi hlutafénu a.m.k. $\frac{2}{3}$ allra atkvæða í félaginu. Félag með ótakmarkaðri ábyrgð telst íslenskur aðili ef félagsmenn eru allir íslenskir ríkisborgarar eða tilheyra þeim hópi sem að framan greinir. Þrátt fyrir þau skilyrði, sem hér hafa verið greind, er samgönguráðherra rétt, „þegar mjög mikilvægar ástæður eru til“, að leyfa að loftfar, sem heimastöð hefur á Íslandi og er í stöðugri notkun, megi skrásetja hér á landi þótt eigandi þess teljist ekki íslenskur aðili. Af framangreindu sést að erlend fjárfesting í innanlandsflugi er miklum takmörkunum háð og þær reglur, sem gilda um millilandaflug, virðast leiða til svipaðrar niðurstöðu.

b. Til að gera og starfrækja flugvöll þarf sérleyfi og sérstaka viðurkenningu samgönguráðherra. Lögin takmarka ekki berum orðum aðild útlendinga að slíkrri atvinnustarfsemi, heldur er hún háð mati ráðherra.

c. Um útgerð kaupskipa er að finna ákvæði í lögum nr. 115/1985, um skráningu skipa. Til þess að skip fái skráð hér á landi og öðlist rétt til að sigla undir íslenskum fána þarf eigandi að fullnægja ströngum skilyrðum um íslenskt ríkisfang og heimilisfesti. Sé um einstakling að ræða skal hann vera íslenskur ríkisborgari og eiga hér heimilisfesti. Sé félag með ótakmarkaðri ábyrgð eigandi skips verða allir félagsmenn að fullnægja þessum skilyrðum. Í hlutfélagi skulu a.m.k. $\frac{2}{3}$ hlutafjár vera í eigu íslenskra ríkisborgara og allir stjórnendur hafa íslenskt ríkisfang og heimilisfesti. Enn fremur getur íslenska ríkið, ríkisstofnanir og sveitarfélög verið eigendur skips sem er skráð hér á landi. Frá þessum skilyrðum getur samgönguráðherra veitt takmarkaða undanþágu þegar sérstakar aðstæður mæla með því.

d. Í lögum nr. 29/1983, um skipulag á fólksflutningum með langferðabifreiðum, segir að leyfi samgönguráðuneytisins þurfi til að hafa með höndum í atvinnuskyni fólksflutninga með bifreiðum sem taka fleiri en 8 farþega. Einnig þarf leyfi til að hafa með höndum reglubundna fólksflutninga með bifreiðum sem rúma 3—8 farþega. Leyfi þessi eru þrens konar: Leyfi til reglubundinna fólksflutninga, svonefnd sérleyfi, leyfi til hópferða og leyfi til sætaferða. Lögin kveða svo á að sveitarfélög skuli hafa forgangsrétt til sérleyfa að fullnægðum ákveðnum skilyrðum. Jafnframt getur bæjarstjórn í kaupstöðum fengið einkaleyfi til rekstrar strætisvagna og ætíð skal slíkt sérleyfi veitt að fengnum tillögum hlutaðeigandi bæjarstjórnar. Að fráskildum þeim forgangsrétti sem felst í útgáfu þessara sérleyfa hafa lögin engin ákvæði að geyma sem beinlínis takmarka erlenda fjárfestingu í fyrirtækjum á þessu sviði. Slík fjárfesting er því háð mati samgönguráðuneytisins.

e. Samkvæmt lögum nr. 36/1970, um leigubifreiðar, getur bæjarstjórn og sýslunefnd ákveðið, að fengnum tillögum hlutaðeigandi stéttarfélags fólksbifreiðastjóra, að allar leigubifreiðar til fólksflutninga í viðkomandi kaupstað eða sýslu skuli hafa afgreiðslu á bifreiðastöðvum sem fengið hafa viðurkenningu bæjarstjórnar eða sýslunefndar eftir því sem við á. Hafi slík viðurkenning verið veitt er öllum óheimilt að stunda leiguakstur á fólksbifreiðum utan stöðvar eða frá stöð sem ekki hefur hlotið viðurkenningu. Nær samhljóða ákvæði gilda um sendiferðabifreiðar og vöruflutningabifreiðar. Lögin hafa engin ákvæði er takmarka erlenda fjárfestingu í fyrirtækjum innan þessarar greinar.

2.1.8. Þjónusta við ferðamenn.

a. Samkvæmt lögum nr. 67/1985, um veitinga- og gististaði, er slíkur rekstur háður leyfi sem lögreglustjóri veitir að fenginni umsögn sveitarstjórnar, eldvarnaeftirlits, heilbrigðisnefndar og vinnueftirlits. Til þess að öðlast leyfi þarf umsækjandi, einstaklingur eða ábyrgðarmaður félags að uppfylla tiltekin skilyrði, m.a. að hafa verið heimilisfastur á Íslandi „síðustu ár“. Leyfið er veitt til fjögurra ára í senn og er bundið við stað og nafn og er ekki framseljanlegt. Orðalagið „ábyrgðarmaður félags“ er ekki skýrt en ætla má að átt sé við formann stjórnar eða framkvæmdastjóra. Ekkert virðist því til fyrirstöðu, samkvæmt þessum lögum, að erlendir aðilar eigi hlut í slíku félagi.

b. Einungis er heimilt að starfrækja ferðaskrifstofu að fengnu leyfi samgönguráðuneytisins samkvæmt lögum nr. 79/1985, um skipulag ferðamála. Til að einstaklingur geti öðlast slíkt leyfi þarf hann að hafa búsetu á Íslandi. Eigi félag hlut að máli er þess á hinn bóginn krafist að stjórn þess sé „innlend“, eins og það er orðað í lögnum, og félagið hafi „aðsetur“ á Íslandi. Jafnframt er áskilið að forstöðumaður slíkrar ferðaskrifstofu hafi búsetu á Íslandi. Erlend fjárfesting á þessu sviði er því möguleg samkvæmt lögum þessum. Nokkur vafi leikur á því hvað átt er við með orðalaginu um „innlenda“ stjórn og virðist eðlilegast að skýra það með hliðsjón af ákvæðum hlutafélagalaga um ríkisfang og heimilisfesti stjórnarmanna, en nánar verður vikið að því hér á eftir.

2.1.9. Fjölmíðlun.

a. Samkvæmt útvarpslögum, nr. 68/1985, er útvarpsréttarnefnd óheimilt að veita erlendum aðila leyfi til útvarpsrekstrar, né félagi eða stofnun þar sem eignarhlutdeild erlendra aðila er meiri en 10%. Þetta bann nær hvort heldur sem er til rekstrar hljóðvarps- eða sjónvarpsstöðva samkvæmt orðaskýringu 1. gr. laganna.

b. Í lögum nr. 57/1956, um prentrétt, skal útgefandi blaðs eða tímarits vera íslenskur ríkisborgari, lögráða og heimilisfastur hér á landi, eða „íslenskur ópersónulegur aðili“, eins og segir í lögnum. Jafnframt skal ritstjóri blaðs eða tímarits vera íslenskur ríkisborgari, heimilisfastur hér á landi og lögráða. Ekki er að fullu ljóst hvað við er átt með orðalaginu „íslenskur ópersónulegur lögaðili“, en ætla má að átt sé við fyrirtæki sem eru að meiri hluta til í eigu íslenskra ríkisborgara heimilisfastra hér á landi eða annarra fyrirtækja sem fullnægja þessu skilyrði.

2.1.10. Fjarskipti og pósthjónusta.

a. Íslenska ríkið hefur samkvæmt ákvæðum laga um fjarskipti, nr. 73/1984, einkarétt á að stofna til og reka á Íslandi og í íslenskri landhelgi og lofthelgi hvers konar fjarskipti (þar með talin símaþjónusta), svo og að gefa út nafnaskrá um fjarskiptastöðvar og notendur fjarskiptavirkja. Fjarskipti, sem fara ekki um hið opinbera fjarskiptakerfi, þegar eingöngu er um að ræða boðmiðlun eða upplýsingar innan húsakynna heimilis, fyrirtækis eða stofnunar, svo sem í sjúkrahúsum, gistihúsum, skólum eða verksmiðjum, falla sem slík ekki undir ákvæði laganna. Þá hefur íslenska ríkið einkarétt á að flytja til landsins, selja, leigja eða dreifa á annan hátt, gera við, breyta eða setja upp hvers konar fjarskiptavirki eða hluta þeirra. Þessi einkaréttur nær þó ekki til notendabúnaðar. Í 7. gr. laganna segir að Póst- og símamálastofnunin annist framkvæmd á einkarétti ríkisins samkvæmt lögnum, nema önnur lög kveði á um annað á tilteknum sviðum fjarskipta.

b. Samkvæmt pósthögum, nr. 33/1986, hefur Póst- og símamálastofnunin einkarétt á að safna saman, flytja og bera út allar lokaðar bréfaþótsendingar og aðrar lokaðar þótsendingar sem uppfylla skilyrði þess að vera veitt viðtaka í þótt, „að svo miklu leyti sem innihald þeirra er ritaðar orðsendingar eða prentaðar tilkynningar, útfylltar með skrift, að undanskildum vörureikningum, fylgiseðlum, farmskrám og svipuðum fylgiskjólum með sendingum sem heimilt er að flytja án atbeina þótsþjónustunnar“, eins og segir í 4. gr. laganna.

2.1.11. Fjármálaþjónusta.

a. Samkvæmt lögum nr. 66/1985, um viðskiptabanka, er einungis íslenska ríkinu og hlutafélögum heimilt að starfrækja viðskiptabanka á Íslandi. Til slíkrar starfsemi þarf ríkið sérstaka lagaheimild en þegar um hlutafélag er að ræða þarf leyfi viðskiptaráðherra til starfseminnar. Eitt þeirra skilyrða sem hlutafélag verður að fullnægja til að öðlast leyfi til viðskiptabankastarfsemi er að allt hlutaféð sé „í íslenskri eigu“. Ekki er með fullu ljóst hvernig beri að skýra hin tilvitnuðu orð laganna en nærri liggur að líta svo á að átt sé við íslenska ríkisborgara þegar einstaklingar eru hluthafar og fyrirtæki sem eru að meiri hluta til í eigu Íslendinga þegar lögaðilar eru hluthafar. Þá kveða viðskiptabankalögin svo á að erlendum hlutafélagsbönkum sé heimilt að starfrækja á Íslandi „umboðsskrifstofur“ sem hafi það meginhlutverk að annast milligöngu um viðskipti erlenda bankans við íslenska aðila. Starfræksla slíkra skrifstofa er þó háð leyfi viðskiptaráðherra og jafnframt er skrifstofunum óheimilt að hafa með höndum innláns- eða útlánsviðskipti við almenning, svo og gjaldeyrisverslun og verðbréfavíðskipti.

Lög nr. 67/1985, um sparisjóði, geyma að mörgu leyti svipuð ákvæði og lög um viðskiptabanka. Þannig er t.d. starfræksla sparisjóðs háð leyfi viðskiptaráðherra. Aftur á móti er þátttaka erlendra aðila í sparisjóði algerlega bönnuð samkvæmt lögnum og er þar kveðið svo á að stofnendur sparisjóðs og sparisjóðsaðilar verði að vera íslenskir ríkisborgarar, búsettir á Íslandi, sýslufélög, sveitarfélög eða starfandi sparisjóðir.

b. Í lögum nr. 27/1986, um verðbréfamíðlun, er rekstur slíks fyrirtækis og starfræksla verðbréfasjóðs háð leyfi viðskiptaráðherra. Samkvæmt lögnum er leyfi einungis veitt einstaklingum og verða hlutaðeigandi einnig að veita fyrirtækinu daglega forstöðu. Forstöðumaðurinn og leyfishafinn verður að vera íslenskur ríkisborgari með heimilisfesti á Íslandi. Að öðru leyti er erlend eignaraðild að fyrirtækjum á þessu sviði heimil.

c. Í lögum nr. 50/1978 um váttryggingarstarfsemi segir að einungis félög og stofnanir megi reka váttryggingarstarfsemi á Íslandi. Er heimildin bundin við þrens konar félög. Í fyrsta lagi „innlend félög og stofnanir sem starfa samkvæmt sérlögum“. Í öðru lagi „innlend hlutafélög og gagnkvæm váttryggingarfélög“ og í þriðja lagi „erlend váttryggingarfélög“. Þegar um er að ræða félag eða stofnun sem ekki starfar á grundvelli sérlaga er nauðsynlegt

að félagið/stofnunin öðlist leyfi heilbrigðis- og tryggingaráðherra til starfans. Erlend fjárfesting í þessari atvinnugrein er ekki takmörkuð í lögnum að öðru leyti en því að ráðherra virðist geta metið sjálfstætt út frá ýmsum sjónarhornum hvort rétt sé að veita fyrirtæki leyfi til þessarar starfsemi.

2.2. Atvinnugreinar ekki háðar sérlögum.

Um nokkrar atvinnugreinar á Íslandi hafa ekki verið sett sérstök atvinnulög. Má í því sambandi einkum nefna fiskeldi og fjármálaþjónustu sem hvorki telst til viðskiptabanka-starfsemi, verðbréfamiðlunar eða váttryggingarstarfsemi. Þessi „eyða“ í atvinnulöggjöfinni vekur þá spurningu hverjar séu þær reglur sem gildi um stofnun eða kaup fyrirtækja af hálfu eða með þátttöku erlendra aðila á þessum sviðum atvinnulífsins. Við úrlausn þessa álitaefnis virðist eðlilegast að leggja til grundvallar atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar sem felur í sér meginreglu íslenskra laga um atvinnuréttindi einstaklinga. Þar segir berum orðum að engin bönd megi leggja á atvinnufrelsi manna nema almenningsheill krefji, enda þurfi lagaboð til. Þetta orðalag virðist útiloka að beitt sé rýmkandi lögskýringu eða löggjöfnun frá ákvæðum einstakra atvinnulaga til að fá þá niðurstöðu að til sé almenn regla í íslenskum rétti er hindri í öllum tilvikum meirihlutaaðild erlendra aðila að fyrirtækjum nema að fengnu leyfi stjórnvalda.

Andspánis þessari skýringu á atvinnufrelsisákvæðinu hefur því verið haldið fram að almenn regla hafi verið lögfest í þessu efni samkvæmt lögum nr. 26/1982, um atvinnuréttindi útlendinga. Sé þar áskilið að útlendingur, einstaklingur eða félag, sem hyggist starfrækja atvinnufyrirtæki hér á landi, þurfi leyfi félagsmálaráðherra til starfseminnar (atvinnuréttarleyfi) ef hún er ekki háð leyfi annarra stjórnvalda lögum samkvæmt. Þessi regla er tvímælalaust í fullu gildi þegar erlendir einstaklingar eiga í hlut. Öðru máli gegnir um lögaðila. Tilgangur laganna, eins og sést vel á einstökum ákvæðum þeirra, er að vernda vinnumarkaðinn gegn ásókn erlendra einstaklinga en ekki að takmarka með almennum hætti erlenda fjárfestingu í atvinnulífinu. Er tekið fram berum orðum í 1. gr. laganna að samkvæmt þeim teljist hver *maður* útlendingur sem ekki hefur íslenskt ríkisfang. Jafnframt væri mjög óeðlilegt, samkvæmt reglugerð um Stjórnarráð Íslands, að félagsmálaráðherra væri falið að hafa með höndum verkefni sem varða erlenda fjárfestingu. Samkvæmt nefndri reglugerð fer félagsmálaráðherra hins vegar með vinnumarkaðsmál. Af þessu leiðir (og einnig með vísan til meginreglu atvinnufrelsisákvæðisins) að erlendir lögaðilar falla ekki undir ákvæði laganna um atvinnuréttindi einstaklinga.

Í riti sínu *Stjórnskipun Íslands* (Rvk. 1979) segir Ólafur Jóhannesson um þetta atriði að sú stefnuýfirlýsing stjórnarskrárgjafans, sem felist í atvinnufrelsisákvæðinu, leiði „til þeirrar túlkunarreglu að í vafaatriðum beri að telja líkur fyrir atvinnufrelsinu“. Samkvæmt þessari túlkun stjórnarskrárinnar má því aðeins skerða atvinnufrelsið að skerðingin eigi sér ótvíræða stoð í ákvæðum laga sem Alþingi hefur sett. Slík sérákvæði geta ekki orðið að almennri reglu nema með breytingu á stjórnarskrárákvæðinu, enda þarf venja að vera orðin afar ótvíræð og skýr eigi hún að víkja stjórnarskrárákvæði. Ekki verður talið að nein venja hafi myndast í þessu efni er sé andstæð framangreindri meginreglu, enda hefur löggjafinn ávallt talið sér skylt í framkvæmd að setja um það sérstök lagaákvæði þegar atvinnufrelsið hefur verið skert.

Af þessu leiðir að innan þeirra atvinnugreina, sem ekki lúta sérstökum atvinnulögum, er erlendum aðilum öðrum en erlendum einstaklingum frjálst að hefja rekstur fyrirtækja að fullnægðum skilyrðum annarra laga. Þó gildir sú takmörkun samkvæmt hlutafélagalögum að ef um er að ræða erlent hlutafélag, sem ætlar að hefja rekstur á Íslandi með opnun útibús, þarf viðkomandi félag leyfi viðskiptaráðherra, eins og nánar er lýst í lið II.2.3.

2.3. Ákvæði hlutafélagalaga.

Í lögum nr. 32/1978, um hlutafélög, er að finna tvenns konar ákvæði sem varða erlenda fjárfestingu í hlutafélögum. Fyrri atriðið lýtur að stofnendum hlutafélags og mæla löginn svo fyrir að meiri hluti þeirra skuli hafa haft heimilisfesti á Íslandi í tvö ár hið minnsta. Þykir þetta skilyrði nauðsynlegt vegna hinnar ríku ábyrgðar er hvílir á stofnendum hlutafélags. Síðara atriðið lýtur að starfsemi erlendra hlutafélaga á Íslandi. Segir þar að vilji erlent hlutafélag taka til starfa hér á landi án þess að opna sjálfstætt fyrirtæki, hugsanlega í samvinnu við innlenda eða aðra erlenda aðila, geti það fengið slíkt starfsleyfi viðskiptaráðherra. Leyfisveitingin er hins vegar háð ákveðnum skilyrðum. Félagið verður að opna sérstakt útibú á Íslandi og ráða því útibússtjóra með íslenskt ríkisfang og heimilisfesti en viðskiptaráðherra getur veitt undanþágu frá ríkisfangsskilyrðinu. Það verður að vera löglegt í heimalandi sínu og fullnægja megin skilyrðum hlutafélagalaga fyrir því að teljast hlutafélag. Síðast en ekki síst kveða löginn svo á að starfsemi útibúsins verði að fullnægja ákvæðum þeirra atvinnulaga sem hún fellur undir.

Í hlutafélagalögum er enn fremur að finna almennt ákvæði um setu erlendra ríkisborgara í stjórn hlutafélags sem er starfrækt og skráð á Íslandi. Þar er sú krafa gerð að meiri hluti stjórnarmanna og framkvæmdastjóri hafi heimilisfesti á Íslandi. Þó er viðskiptaráðherra heimilt að veita undanþágu frá þessari kröfu. Þetta ákvæði víkur hins vegar fyrir ákvæðum einstakra atvinnulaga sem kveða á um ríkisfang og heimilisfesti stjórnarmanna og framkvæmdastjóra og rakin voru í lið II.2.1.

3. Lög um eignarrétt og afnotarétt fasteigna.

Eins og fram kom hér að framan þegar fjallað var um möguleika erlendra aðila til fjárfestingar í einstökum atvinnugreinum, sbr. II.2.1. og II.2.2., getur slík fjárfesting komið til greina á ýmsum sviðum þótt fátítt sé að lög heimili berum orðum meirihlutaeign útlendinga á fyrirtækjum. Lög nr. 19/1966, um eignarrétt og afnotarétt af fasteignum, geta á hinn bóginn komið í veg fyrir að erlendir aðilar geti nýtt sér þær heimildir sem felast í einstökum atvinnulögum og þeirri túlkun á lögjöfnum í heild sinni sem sett er fram í lið II.2.2. hér að framan. Samkvæmt lögnum frá 1966 er það meginreglan að einstaklingur, sem vill öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign á Íslandi, skuli vera íslenskur ríkisborgari. Sé um að ræða félag með ótakmarkaðri ábyrgð skulu allir félagsmenn vera íslenskir ríkisborgarar. Í hlutafélagi skulu ¼ hlutar hlutafjár vera eign íslenskra ríkisborgara og íslenskir ríkisborgarar fara með meiri hluta hlutafjár á hluthafafundum. Slík félög skulu og eiga hér heimili og varnarþing og stjórnendur allir vera íslenskir ríkisborgarar. Þessi skilyrði eiga hins vegar ekki við ef leiga eða eignarhald á fasteign varir skemur en þrjú ár eða ef uppsögn leigusamnings vegna fasteignar er áskilin með eigi lengri en árs fyrirvara. Að auki getur dómsmálaráðherra veitt erlendum aðilum undanþágu frá skilyrðum um íslenskt ríkisfang „ef ástæða þykir til“, eins og segir í lögnum.

4. Reglur um fjármagnsflutninga.

Fjármagnsgreiðslur til landsins eru háðar ákvæðum laga nr. 63/1979, um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála. Eins og áður hefur komið fram eru stóriðjuverin undanþegin ákvæðum laganna um þetta efni. Orðið fjármagnsgreiðslur er ekki skilgreint í lögnum en í lagaframkvæmd hafa viðskiptaráðuneytið og Seðlabankinn litið svo á að átt sé við tvenns konar greiðslur. Annars vegar sé um að ræða greiðslur sem fela í sér flutning á fé til landsins frá erlendum aðilum og er ætlað að vera eiginfjárframlag þeirra í atvinnurekstur. Hins vegar er átt við erlent lánsfé.

Mismunandi reglur gilda lögum samkvæmt um þessar greiðslur. Um þær fyrrnefndu gildir sú regla að erlendum aðilum sé heimilt án leyfis gjaldeyrisyfirvalda að flytja fé til

landsins til að fjárfesta í atvinnurekstri. Þeim er hins vegar skylt að tilkynna gjaldeyrisfyrirvöldum fyrir fram um slíkan flutning. Ef um er að ræða erlenda lántöku gegnir öðru máli þar sem slík lántaka er ætíð háð leyfi lögum samkvæmt. Þegar lántakandinn er íslenska ríkið, einstakar ríkisstofnanir eða fyrirtæki í eigu ríkisins, styðst lántakan allajafna við heimild í lánsfjárlögum. Hyggi aðrir aðilar á lántöku erlendis er samþykki ríkisstjórnar nauðsynlegt. Þótt ríkisstjórn fari með endanlegt ákvörðunarvald í þessu efni hefur hún falið tveimur stjórnskipuðum nefndum meðferð þessara mála að mestu leyti. Í þessum nefndum eiga sæti fulltrúar viðskiptaráðuneytis, Seðlabanka og viðskiptabanka. Önnur nefndin, lánanefnd, fjallar um umsóknir um lán til lengri tíma en eins árs en hin, samstarfsnefnd um gjaldeyrisráðgjafi, fjallar um lántökur til skemmri tíma o.fl.

Um fjármagnsgreiðslur úr landi gildir sú meginregla að stjórnvöld verða að heimila slíka greiðslu. Samkvæmt reglugerð nr. 172/1980, um innflutnings- og gjaldeyrisleyfi, er veitingarvaldið í höndum samstarfsnefndar um gjaldeyrisráðgjafi og eru aðeins ferns konar minni háttar tegundir þessara greiðslna ekki háðar leyfi nefndarinnar. Að auki gilda, eins og áður segir, sérreglur um stóriðjufyrirtækin. Þannig er greiðsla arðs til erlendra eignaraðila háð leyfi, svo og endurgreiðsla á eiginfjárframlagi, svo sem vegna sölu á eignarhlut eða slita á félagi. Um meðferð umsókna um yfirfærslur af þessu sökum hafa ekki verið birtar reglur og er það algerlega undir frjálsu mati nefndarinnar komið hvort umsókn er sinnt.

5. Skattalög.

Ákvæði íslenskra laga um skattlagningu fyrirtækja er ekki ætlað að búa fyrirtækjum, sem eru að nokkru eða öllu leyti í eigu erlendra aðila, verri starfskjör en öðrum fyrirtækjum sem eru starfrækt á Íslandi. Engu að síður geta ákvæðin valdið tvísköttun og skattyfirvöldum erfiðleikum við framkvæmd skattalaga. Til að komast hjá þessu og jafna starfsskilyrði fyrirtækja hafa íslensk stjórnvöld gert tvísköttunarsamninga við sjö erlend ríki, þ.e. öll hin Norðurlöndin, Bandaríkin, Vestur-Pýskaland og Sviss. Þá mun vera í undirbúningi á vegum fjármálaráðuneytisins gerð tvísköttunarsamnings við Bretland.

III ERLEND FJÁRFESTING Í RÍKJUM OECD

1. Inngangur.

Undanfarin 15 ár hefur verðmæti erlendra fjárfestingar í heiminum vaxið verulega og er áætlað að bein erlend fjárfesting hafi numið yfir 600 milljörðum bandaríkjadala á árinu 1984. Til samanburðar má geta þess að árið 1971 nam slík fjárfesting tæpum 160 milljörðum bandaríkjadala og árið 1980 var erlend fjárfesting 470 milljarðar bandaríkjadala. Þessi vöxtur var hraðari en vöxtur vergrar þjóðarframleiðslu á áttunda áratugnum í aðildarríkum OECD á þessu tímabili. Uppspretta nær alls þessa fjármagns er í hinum iðnvæddu aðildarríkum OECD. Stærsti hluti fjárins kemur frá Bandaríkjunum eða um 40%. Frá Bretlandi koma um 12% og talið er að samanlagt nemi hlutdeild sex annarra ríkja, þ.e. Vestur-Pýskalands, Japans, Sviss, Hollands, Kanada og Frakklands, um 40% af beinni erlendri fjárfestingu.

Þegar kannað er til hvaða ríkja þetta fé rennur kemur í ljós að $\frac{3}{4}$ hlutar þess fara til iðnríkja Vesturlanda og að stærstum hluta til Bandaríkjanna. Fjórðungur fjárins fer til þróunarríkja. Á síðustu árum hefur þetta hlutfall verið að raskast þróunarríkjum í óhag og erlendri fjárfestingu í auknum mæli beint til aðildarríkja EB og Bandaríkja Norður-Ameríku.

Eigendur þessa fjár eru að langstærstum hluta fjölþjóðafyrirtæki („multinational companies“) og er fjárfesting þeirra að $\frac{1}{4}$ hluta í vinnslu ýmiss konar jarðefna, annar fjórðungur fjárfestingar þessara fyrirtækja fer til banka-, trygginga- og annarrar þjónustustarfsemi en helmingurinn fer í framleiðsluinað.

Í þessum kafla verður greint frá því starfi sem unnið hefur verið að á vegum OECD til að draga úr hindrunum í vegi erlendar fjárfestingar og þeim skuldbindingum sem aðildarríkin hafa tekið á sig í því sambandi. Þá verður greint frá framkvæmdinni í aðildarríki OECD, allt byggt á upplýsingum frá stofnuninni sjálfri. Loks verður sérstaklega greint frá lagaákvæðum varðandi erlenda fjárfestingu í Danmörku, Noregi, Finnlandi og Svíþjóð. Við samningu kaflans hefur einkum verið stuðst við fjölrítið „*Recent Trends in International Direct Investment*“, útg. af OECD, merkt IME (85)35 (1st Revision), dags. 28. febrúar 1986.

2. Stefna OECD.

Árið 1960 var Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) sett á stofn, en hún var arftaki Efnahagssamvinnustofnunar Evrópu (OEEC) sem stofnuð hafði verið 1948 í því skyni að reisa við efnahag Evrópuríkja eftir stríð. Aðildarríki stofnunarinnar eru Austurríki, Ástralía, Bandaríkin, Belgía, Bretland, Danmörk, Finnland, Frakkland, Grikkland, Holland, Írland, Ísland, Ítalía, Japan, Kanada, Luxemborg, Noregur, Nýja-Sjáland, Portúgal, Spánn, Sviss, Svíþjóð, Vestur-Þýskaland og Tyrkland. Markmið OECD er að draga úr eða afnema hindranir í viðskiptum með vörur, þjónustu og verslun með gjaldeyri, svo og að auka frjálsræði í öðrum fjármagnsflutningi milli landa. Í þessu skyni voru tvær samþykktir gerðar á vegum stofnunarinnar sem útfæra þetta markmið nánar.

Önnur samþykktin og sú sem hér skiptir máli er nefnd „samþykktin um aukið frelsi í fjármagnsflutningum“ („The Code of Liberalisation of Capital Movements“) og er henni ætlað að stuðla að því að viðskipti innlendra og erlendra aðila geti átt sér stað með eins greiðum hætti og þegar viðskipti eiga sér stað milli tveggja innlendra aðila.

Samkvæmt a-lið 7. gr. í samþykktinni geta einstök aðildarríki undanþegið sig ákvæðum hennar ef efnahags- og fjárhagsleg rök þykja mæla með því. Íslendingar nýttu þessa heimild þegar í upphafi og eru því ekki bundnir af ákvæðum samþykktarinnar á sama hátt og önnur aðildarríki OECD. Árið 1985 afturkölluðu Tyrkir sinn fyrirvara og eru nú Íslendingar eina aðildarríki stofnunarinnar sem hefur slíkan fyrirvara. Stofnuninni er þó heimilt að láta fara fram könnun hér á landi á því hvort þær aðstæður séu enn fyrir hendi sem réðu fyrirvaranum á sínum tíma og gera tillögur um breytingar ef ástæða þykir til.

Sérstök nefnd („The Committee on Capital Movements and Invisible Transactions“) var sett á laggirnar til þess að tryggja góða framkvæmd samþykktanna í aðildarríkjunum. Reglulega er tekin saman skýrsla af nefndinni með yfirliti um frávik frá þeirri stefnu sem mörkuð er í samþykktunum. Jafnframt eru ástæður frávik skýrðar og hvatt til afnáms þeirra ef rök þykja ekki mæla með þeim lengur. Á árinu 1982 skilaði nefndin til ráðherranefndar OECD yfirlitsskýrslu varðandi lög, reglugerðir og stjórnvaldsframkvæmd í aðildarríkjunum sem takmarka beina erlenda fjárfestingu. Í kjölfar þessarar skýrslugerðar var nefndinni falið ásamt annarri nefnd, sem starfar á vegum OECD („The Committee on International Investment and Multinational Enterprises“), að leita leiða til að draga úr hindrunum á þessu sviði.

Samkvæmt tillögum þessara nefnda hefur eftirlit verið hert með því að erlend fyrirtæki njóti sömu kjara og innlend fyrirtæki í viðkomandi atvinnugreinum („National Treatment Principle“). Jafnframt hefur gildissvið samþykktarinnar um aukið frelsi í fjármagnsflutningum verið rýmkað þannig að nú er litið svo á að öll lagaákvæði, reglugerðarfyrirmæli og stjórnarframkvæmd að öðru leyti feli í sér takmörkun á beinni erlendri fjárfestingu samkvæmt samþykktinni njóti innlendir aðilar á einhvern hátt forréttinda umfram erlenda aðila. Vegna þessarar viðbótar var framkvæmd ákvæðisins könnuð sérstaklega og er niðurstaðan sú að aðildarríkin hafa afnumið fjölmargar takmarkanir og einfaldað mjög reglur um erlenda fjárfestingu. Þessi þróun er einkum áberandi á sviði bankamála og þjónustuviðskipta.

Áður en áfram verður haldið er rétt að taka það fram að samkvæmt samþykktinni eiga erlendir aðilar ekki heimtingu á betri kjörum en innlendir aðilar. Þá nær ákvæðið heldur ekki til takmarkana sem gerðar eru á erlendri fjárfestingu vegna tillits til öryggis og varna eða annarra slíkra þjóðarhagsmuna.

3. Framkvæmdin í aðildarríkum OECD.

3.1. Almennar lagareglur.

Almennar lagareglur um beina erlenda fjárfestingu í ríkjum OECD eru afar mismunandi hvað varðar veitingu leyfa til slíkrar fjárfestingar. Í sumum ríkjanna þarf að sækja um leyfi fyrir allri erlendri fjárfestingu en í öðrum þarf aðeins leyfi í tilteknum atvinnugreinum og leyfin eru háð misjafnlega ströngum skilyrðum. Einungis í nokkrum ríkjanna eru leyfi notuð sem stjórnþæki en í flestum þeirra eru þau öðru fremur notuð til að afla hagrænna upplýsinga og til þess að unnt sé að ganga úr skugga um réttmæti þeirra upplýsinga sem viðkomandi fjárfestingaraðili veitir stjórnvöldum hlutaðeigandi lands.

Til að skýra nánar meðferð þessara mála má skipta ríkjum OECD í þrjá meginhópa. Í fyrsta hópnum eru Bandaríkin, Belgía, Bretland, Danmörk, Grikkland, Holland, Ítalía, Japan, Luxemborg, Spánn, Sviss og Vestur-Þýskaland. Í þessum ríkum gildir sú meginregla að bein erlend fjárfesting er ekki háð leyfi stjórnvalda eða veitt því sem næst sjálfkrafa nema á tilteknum sviðum, þ.e. í afmörkuðum atvinnugreinum sem háðar eru sérstökum skilyrðum, sbr. lið III.3.2. hér á eftir.

Í öðrum hópnum eru Austurríki, Ástralía, Frakkland, Kanada og Spánn. Auk sérstakra skilyrða um einstakar atvinnugreinar, sbr. lið III.3.2. hér á eftir, hefur löggjöf þessara ríkja að geyma ákveðnar takmarkanir almenns efnis. Lúta þær einkum að stærð fjárfestingarinnar og því hvort um sé að ræða fjárfestingu á vegum erlends fyrirtækis sem þegar hefur starfsemi með höndum innan viðkomandi lands eða nýjan aðila. Í Ástralíu t.d. eru kaup erlendra aðila á þarlandu fyrirtæki eða stofnun nýs fyrirtækis háð leyfi ef fjárfestingin nemur hærri fjárhæð en 10 milljónum ástralíudala. Í Kanada verður erlendir aðili að sækja um leyfi hyggist hann taka yfir innlent fyrirtæki ef það er metið á 5 milljónir kanadískra dala eða meira. Fjárfesting erlendra aðila í Frakklandi er háð leyfi ef hún nemur hærri fjárhæð en 10 milljónum franka og hinn erlendi aðili er frá ríki utan EB.

Í þriðja hópnum er öll bein erlend fjárfesting háð fyrir fram samþykki stjórnvalda. Í þessum hópi eru Finnland, Írland, Nýja-Sjáland, Noregur, Portúgal, Svíþjóð og Tyrkland. Skilyrðin fyrir leyfi eru afar mismunandi milli ríkja í þessum hópi. Einna frjálsgast er fyrirkomulagið í Finnlandi, en þar eru leyfi veitt nær sjálfkrafa ef um er að ræða atvinnugrein sem ekki er háð sérstökum skilyrðum, sbr. lið III.3.2. Á Írlandi eru leyfi einnig veitt hindrunarlaust ef um raunverulega erlenda fjárfestingu er að ræða, enda er það stefna írskra stjórnvalda að laða til landsins erlent fjármagn með markvissum hætti. Á Nýja-Sjálandi er leyfi almennt veitt ef erlendir aðili hyggst kaupa innlent fyrirtæki eða verulegan hlut í slíku fyrirtæki nemi fjárfestingin lægri fjárhæð en 500 þúsund nýsjálenskum dólum. Í Tyrklandi eru leyfi háð athugun stjórnvalda þar sem þjóðhagslegt gildi fjárfestingarinnar er kannað.

Reglur um frekari fjárfestingu erlendra fyrirtækja („established foreign-controlled enterprises“) eru mismunandi í ríkjum OECD. Í Kanada, Nýja-Sjálandi og Tyrklandi er öll slík fjárfesting háð leyfum. Í Austurríki, Bandaríkjunum, Bretlandi, Danmörku, Grikklandi, Írlandi, Ítalíu, Japan, Sviss og Vestur-Þýskalandi er fjárfesting slíkra fyrirtækja aðeins háð leyfum í atvinnugreinum sem bundnar eru sérstökum skilyrðum. Í öðrum ríkjum, Ástralíu, Belgíu, Luxemborg, Finnlandi, Frakklandi, Hollandi, Noregi, Portúgal, Spáni og Svíþjóð, lýtur slík fjárfesting sömu meðferð og almennt gildir um beina erlenda fjárfestingu í þessum ríkjum en minni háttar frávik er þó að finna í Frakklandi og Portúgal.

3.2. Sérstakar takmarkanir.

Eins og að framan greinir er bein erlend fjárfesting takmörkuð í ýmsum atvinnugreinum innan ríkja OECD. Takmarkanir þessar beinast þá að tilteknum atvinnugreinum en hafa ekki almennt gildi eins og þær reglur sem raktar voru hér að framan. Þær atvinnugreinar sem lúta þessum takmörkunum eru einkum ýmsar þjónustugreinar, svo sem bankastarfsemi, tryggingar, útvarpsrekstur, fjarskipti, samgöngur (á landi, sjó og í lofti) en einnig á þetta við um fyrirtæki er starfa á sviði orkumála eða sinna með öðrum beinum hætti nýtingu náttúruauðlinda. Í því sem hér fer á eftir verður fjallað um þessar sérstöku takmarkanir að því undanskildu að um einkarétt opinberra fyrirtækja eða einkaaðila til tiltekinnar starfsemi verður fjallað sérstaklega hér á eftir, sbr. lið III.3.3.

Þær takmarkanir, sem hér um ræðir, geta verið af margvíslegum toga. Í *fyrsta lagi* getur lagareglum um tilteknar atvinnugreinar verið háttáð á þann veg að erlendum aðilum sé að verulegu leyti meinuð bein fjárfesting innan þeirra. Þetta er algengt hjá ríkum OECD í innanlandsflugi og skipasamgöngum. Innanlandsflug er þannig dæmi um grein þar sem útlendingum er meinað að fjárfesta í Bandaríkjunum, Bretlandi, Finnlandi, Írlandi, Hollandi, Japan, Luxemborg, Svíþjóð og Sviss. Þá eru skipaflutningar háðir margvíslegum takmörkunum, svo sem í Ástralíu, Bandaríkjunum, Bretlandi, Frakklandi, Grikklandi, Japan og Tyrklandi.

Í nokkrum öðrum atvinnugreinum er aðgangur útlendinga til fjárfestinga einnig takmarkaður mjög verulega, en þær takmarkanir eru hvergi nærri eins almennar og gerist í innanlandsflugi og skipaflutningum. Í Ástralíu og Nýja-Sjálandi er bankastarfsemi erlendra aðila háð verulegum takmörkunum. Sama gildir um vopnaframleiðslu í Danmörku, Finnlandi, Frakklandi og á Spáni, myllurekstur á Írlandi, rekstur dagblaða í Ástralíu, Kanada, Japan og á Spáni, kvikmyndaframleiðslu í Frakklandi, á Spáni og í Sviss, landbúnað og skógrækt í Finnlandi og Japan, landbúnað, skógrækt, fiskveiðar og olíuframleiðslu í Japan og olíuframleiðslu í Tyrklandi.

Í *öðru lagi* kann þess að vera krafist í ákveðnum atvinnugreinum að bein erlend fjárfesting tiltekins aðila hljóti sérstaka heimild stjórnvalda sem er einungis veitt að undangengnu sérstöku mati stjórnvalda á fjárfestingunni („on a case-by-case basis“). Þetta á við um flugstarfsemi í Ástralíu og Vestur-Pýskalandi, bankaþjónustu á Nýja-Sjálandi, blaðaútgáfu í Ástralíu, ferðaþjónustu í Portúgal og ýmsar atvinnugreinar í Finnlandi og Frakklandi. Í Finnlandi eru umsóknir um beina erlenda fjárfestingu í fjármálaviðskiptum skoðaðar vandlega áður en leyfi er veitt, svo sem að því er varðar verðbréfamíðlun, fjármögnunarleigu og skylda starfsemi, endurskoðun, fasteignamiðlun, útgáfustarfsemi og öryggisþjónustu. Í Frakklandi á þetta við um orkuframleiðslu (bensín, kjarnorka), rekstur skóla og kvikmyndagerð.

Í *þriðja lagi* er unnt að stjórna erlendri fjárfestingu með því að áskilja að sérleyfi stjórnvalda þurfi til starfrækslu fyrirtækja innan vissra atvinnugreina, en undanfari að veitingu slíks leyfis er ætíð könnun á viðkomandi fyrirtæki. Þetta fyrirkomulag er nokkuð algengt í Danmörku, Frakklandi, Noregi og Sviss. Í Danmörku er það viðhaft í eftirtöldum greinum: Flutningum með járbrautalestum og langferðabílum, innanlandsflugi, símaþjónustu, framleiðslu og dreifingu rafmagns og gass, námarekstri og rekstri vatnsveitna. Í Frakklandi er því beitt í námarekstri, vatnsvirkjun, félags- og heilbrigðisþjónustu, ferðaþjónustu og útvarpsrekstri. Í Noregi er sérleyfis krafist þegar um er að ræða stofnun banka og fjármálaþjónustu, fiskiskipaútgerð og flugsamgöngur. Í Sviss þarf sérleyfi til rekstrar flugþjónustu, dreifingar á eldsneyti, vinnslu gass og annarra jarðefna og nýtingar vatnsorku. Í Grikklandi og Svíþjóð er sérleyfis krafist í námarekstri og tryggingastarfsemi.

Í *fjórða lagi* er beitt ýmsum öðrum ráðum til að tálma eða hafa stjórn á erlendri fjárfestingu. Þannig finnast reglur innan nokkurra atvinnugreina sem takmarka mögulegan

eignarhlut erlendra aðila í fyrirtækjum eða rétt þeirra til að greiða atkvæði á félags- eða stjórnarfundum í samræmi við eignarhlut sinn. Einnig þekkist að erlend fjárfesting sé einungis leyfð með tilteknum hætti, t.d. að hinn erlendi fjárfestingaraðili stofni dótturfélag. Þá kunna að gilda reglur sem takmarka möguleika fyrirtækis, þar sem um er að ræða erlenda fjárfestingu, til að færa starfsemi sína inn á svið nýrra atvinnugreina. Loks kunna að vera sett skilyrði um ríkisfang eða heimilisfesti stjórnarmanna, framkvæmdastjóra, endurskoðenda o.s.frv.

Takmarkanir af þessu tagi finnast einkum í fimm atvinnugreinum, þ.e. bankarekstri og annarri fjármálaþjónustu, tryggingum, sjóflutningum, flugþjónustu og námarekstri. Hvað bankarekstur varðar er erlend fjárfesting takmörkuð á þennan hátt í eftirtöldum ríkjum: Ástralíu, Austurríki, Frakklandi, Grikklandi, Írlandi, Ítalíu, Japan, Kanada, Luxemborg, Noregi, Nýja-Sjálandi, Sviss og Tyrklandi. Hið sama á við um tryggingastarfsemi í Austurríki, Finnlandi, Ítalíu, Kanada og Sviss. Sjóflutningar lúta takmörkun í framan- greindu tilliti í Ástralíu, Bandaríkjunum (þ.e. við fiskveiðar og í öðrum flutningum en milliríkjaflutningum), Frakklandi, Hollandi, Ítalíu, Noregi, Portúgal, Svíþjóð og Sviss. Í flugþjónustu er slíkar takmarkanir að finna í Bretlandi, Frakklandi, Hollandi, Ítalíu, Japan, Noregi, Portúgal, Spáni, Svíþjóð, Sviss og Vestur-Pýskalandi. Varðandi námarekstur er þessar takmarkanir að finna í Ástralíu, Bandaríkjunum, Finnlandi, Frakklandi, Grikklandi, Írlandi, Japan, Noregi, Nýja-Sjálandi, Portúgal, Spáni og Tyrklandi.

Í mörgum öðrum atvinnugreinum er erlend fjárfesting takmörkuð á einhvern þann hátt er að framan greinir. Nefna má fjölmiðlun í Ástralíu, Bretlandi og Kanada, orkuvinnslu í Kanada, á Spáni og í Sviss, ferðaþjónustu í Noregi og einnig landbúnað, útgáfu og spilavíti í Frakklandi, fiskveiðar í Noregi og Portúgal og rekstur járnbrauta í Sviss.

Til viðbótar við þau atriði sem að framan eru greind þekkist að bein erlend fjárfesting sé háð kröfu um gagnkvæmni. Hér er átt við að leyfi til fjárfestingar í einu ríki sé háð skilyrði um að þegnar þess ríkis njóti sama réttar til fjárfestingar í heimaríki fjárfestingaraðilans. Er þetta fyrirkomulag einkum algengt í banka- og tryggingastarfsemi.

Að endingu ber að geta þess að í fáeinum ríkjum geta staðbundin stjórnvöld, svo sem fylkisstjórnir eða sveitarstjórnir, sett takmarkanir af ofangreindu tagi gagnvart erlendri fjárfestingu í tilteknum atvinnugreinum. Þau ríki, sem hér um ræðir, eru Ástralía, Austurríki, Bandaríkin, Ítalía, Kanada og Sviss.

3.3. Einkasala.

Í löggjöf allra ríkja OECD þekkist það fyrirkomulag að tilteknum aðilum, sem venjulega eru opinberar stofnanir eða fyrirtæki í eigu hins opinbera en einnig félög sem bæði eru í eigu opinberra aðila og einkaaðila eða félög að öllu leyti í eigu einkaaðila, er veittur einkaréttur til að sinna tiltekinni atvinnustarfsemi. Slík einkasölufyrirtæki þekkjast einkum á sviði pósthjónustu, símaþjónustu og annarrar fjarskiptaþjónustu, í útvarpsrekstri, samgöngum, orkuframleiðslu og olíudreifingu, svo og í framleiðslu og dreifingu áfengis, tóbakssölu, rekstri happdrætta og annarri slíkri starfsemi.

Pósthjónusta er háð einkarétti í öllum ríkjum OECD en hins vegar er mismunandi hversu vídtækur þessi réttur er, svo og hvort um er að ræða einkarétt sem eingöngu nær til opinberra aðila eða einnig til einkaaðila. Sama á við um símaþjónustu og aðra fjarskiptaþjónustu.

Rekstur útvarpsstöðva er bundinn slíkum einkarétti í Ástralíu, Belgíu, Finnlandi, Frakklandi, Grikklandi, Hollandi, Írlandi, Luxemborg, Noregi (þar hefur þó orðið nokkur breyting og einkaaðilum verið heimilað að starfrækja staðbundnar útvarpsstöðvar), Nýja-Sjálandi, Svíþjóð, Sviss og Vestur-Pýskalandi.

Hvað flutningastarfsemi viðvíkur er einkaréttur algengastur í flugþjónustu og tíðkast slíkt fyrirkomulag í Ástralíu, Belgíu, Finnlandi, Grikklandi, Nýja-Sjálandi, Portúgal og Sviss. Einnig er þetta fyrirkomulag nokkuð þekkt í rekstri járnbrauta.

Einkaréttur til starfrækslu fyrirtækja á sviði orkuframleiðslu gildir í Ástralíu, Grikklandi, Hollandi, Kanada, Ítalíu, Nýja-Sjálandi, Portúgal og Frakklandi. Í tveimur síðasttöldu ríkjunum nær slíkt fyrirkomulag einnig til dreifingar. Vatns- og gasdreifing er háð einkarétti í Belgíu, Bretlandi, Grikklandi, Hollandi og Portúgal. Kolavinnsla og önnur orkuvinnsla af því tagi er takmörkunum háð í mörgum ríkjum, t.d. Bretlandi og Frakklandi.

4. Framkvæmdin í Danmörku, Noregi, Finnlandi og Svíþjóð.

Ríkja Norðurlanda hefur verið getið eftir því sem við hefur átt hér að framan en rétt þykir að víkja nú nánar að því með hvaða hætti þessir helstu nágrannar okkar haga eftirliti og stjórn með erlendri fjárfestingu og er byggt á yfirlitsgrein um þetta efni sem birtist í *International Financial Law Review* í nóvember 1985. Greinin nefnist „Structuring Investments in Nordic Countries“ og er eftir Per Toren, Lauri Peltola, Kim Dobroven og Michael Sternaer.

4.1. Hlutabréfakaup.

Í Svíþjóð er útlendingum bannað að eiga fasteignir nema með sérstakri heimild stjórnvalda. Þessar takmarkanir ná til fyrirtækja og annarra samtaka sem er stjórnað af eða eru í eigu útlendinga. Sænskt fyrirtæki má kaupa fasteign án þess að sækja um heimild enda sé gert ráð fyrir því í samþykktum félagsins að útlendingum sé meinað að eiga meiri hluta í félaginu. Slíkt ákvæði í samþykktum félagsins verður að kveða á um að útlendingar megi aðeins eiga takmarkaðan hluta hlutafjárins, þ.e. minna en sem nemur einum fimmta atkvæðamagns og minna en 40% útgefins hlutafjár. Sænsk hlutafélög geta gefið út mismunandi flokka hlutabréfa. Þeir flokkar hlutabréfa, sem selja má útlendingum, eru nefndir „óbundnir“ hlutir. Ef fyrirtæki hyggst afnema takmarkandi ákvæði samþykta félagsins í því skyni að breyta „bundnum“ hlutum í „óbundna“ verður að sækja um leyfi til stjórnvalda. Þó að hlutabréf séu óbundin verður útlendingur, erlent fyrirtæki eða jafnvel sænskt fyrirtæki, sem ekki er með takmarkandi ákvæði í samþykktum sínum, að fá samþykki stjórnvalda áður en keypt eru hlutabréf sem fara fram úr 10, 20, 40 eða 50% af útgefnum hlutabréfum félags eða atkvæðarétti tengdum bréfunum. Öll kaup sem valda því að kaupandi eignast hlut, sem fer fram úr þessum þrepum, krefjast sérstakrar heimildar. Leyfi er venjulega veitt nema kaupin gangi gegn mikilsverðum stjórnmalalegum, iðnaðarlegum eða viðskiptalegum almannahagsmunum.

Í Finnlandi er samsvarandi hámark „óbundinna“ hluta 20% af heildarhlutafé eða 25% atkvæðisréttur á hluthafafundum. Á hinn bóginn er hér ekki um algilda reglu að ræða, t.d. eru hlutabréf í tilteknum finnskum tryggingafélögum án slíkra takmarkana. Líkt og sænsk fyrirtæki fá finnsk fyrirtæki, sem fara fram úr kvótanum, meðhöndlun sem væru þau erlend ef þau kaupa hluti í innlendum fyrirtækjum og hlutur erlendra aðila fer þar með fram úr leyfilegum mörkum. Að auki krefst yfirtaka finnsk fyrirtækis, með óheftum eignakvöðum gagnvart útlendingum, á öðru finnsku fyrirtæki, þar sem slíkar kvaðir gilda, sérstakrar heimildar. Finnsk stjórnvöld vinna nú að því að auka kvóta „óbundinna“ hluta í 40%. Hámarksatkvæðaréttur óbundinna hluta verður þó áfram 25% í hlutfalli við bundna hluti á hluthafafundum. Þetta mun m. a. auka svigrúm finnskra fyrirtækja til að selja hlutabréf erlendis sem aðeins veita kaupandanum rétt til arðs.

Í Noregi er fyrirtækjum ekki gert að skyldu að takmarka eignarheimildir útlendinga í samþykktum félags. Hins vegar þarf erlendir fjárfestingaraðili leyfi til að kaupa hluti í norskum fyrirtækjum. Kaupin eru ekki gild fyrr en slíkt leyfi er fengið. Í norskum lögum eru einnig settar skörður við eignarhlut útlendinga sem og annarra einstaklinga eða fyrirtækja.

Útlendur fjárfestingaraðili þarf í fyrsta lagi leyfi til að kaupa meira en 10% af hlutafé í norsku fyrirtæki. Fyrirtæki eða einstaklingar, sem eru nátengdir, eru í þessu efni metnir sem ein heild. Í öðru lagi þarf leyfi ef erlendur aðili hyggst kaupa hlutabréf í fyrirtæki sem á fasteignir ef kaupin leiða til þess að 20% hlutafjárins eða meira kemst í eigu hins erlenda aðila. Áform eru uppi um að auka þessi hlutföll úr 10% og 20% hlutdeild í 20% og 33%. Engin ákvörðun hefur þó enn verið tekin um það efni. Að auki þarf fyrirtækið sjálft leyfi til að kaupa fasteignir ef meira en 20% hlutafjárins eru í erlendri eigu. Leyfa er krafist á fleiri sviðum, t.d. þarf leyfi til að kaupa hlut í skipafélögum ef 40% eða meira af hlutafénu kemst í erlenda eigu vegna kaupanna.

Í *Danmörku* eru engar sérstakar hömlur á hlutafjáreign útlendinga. Þær takmarkanir sem gerðar er í *Danmörku* eiga jafnt við um innlenda sem erlenda kaupendur hlutafjár.

4.2. Gjaldeyrisreglur.

Undanfarin ár hefur frjálsræði verið aukið í gjaldeyrismálum í Noregi og Finnlandi og hinn 1. júní á síðasta ári (1985) gengu ný gjaldeyrislög í gildi í *Danmörku*.

Í *Svíþjóð* hefur þróunin verið með nokkrum öðrum hætti og heftir gjaldeyrislögjöfin þar í landi mjög möguleika erlendra fyrirtækja og einstaklinga til beinna fjárfestinga. Kaup á hlutum í sænsku fyrirtæki krefjast gjaldeyrisheimildar þó svo að um „óbundna“ hluti sé að ræða. Endursala hlutanna í *Svíþjóð* krefst einnig gjaldeyrisheimildar nema hlutirnir séu seldir í skiptum fyrir aðra hluti. Til „eflingar alþjóðlegum viðskiptum“ eru nokkrar undantekningar frá skyldubundnum leyfum fyrir greiðslum til erlendra aðila. Þessar undantekningar varða tiltekna greiðslur, svo sem afborganir af vöxtum og úthlutun á arði. Slíkar greiðslur þarf aðeins að tilkynna en ekki er nauðsynlegt að sækja um sérstakt útflutningsleyfi. Sænsk yfirvöld eru yfirleitt andvíg útflutningi á sænskri mynt þannig að sænsk ríkisskuldabréf og önnur slík greiðsluskjöl eru ekki seld erlendum aðilum. Óbundnir hlutir geta gengið kaupum og sölum með heimild sænska seðlabankans. Til eru fjölmörg skuldabréf og skuldaviðurkenningar í öðrum gjaldmiðlum sem sérhverjum erlendum fjárfestingaraðila er frjálst að kaupa.

Finnskar gjaldeyrisreglur taka til greiðslna til útlanda, svo og til fjárfestinga erlendis og til yfirfærslna að utan til Finnlands. Á sumum sviðum eru þó bankar aðeins háðir tilkynningarskyldu. Óbundna hluti í finnskum fyrirtækjum má kaupa og selja á hlutabréfamarkaðinum í Helsinki án sérstakra leyfa, svo fremi greiðslur fari um löglegar bankastofnanir sem tilkynna slík viðskipti til seðlabankans. Hið sama gildir um yfirfærslur á arði og aukaarði. Erlendir fjárfestingaraðilar, sem hyggjast kaupa hluti í fyrirtækjum sem ekki eru á skrá á hlutabréfamarkaðinum eða setja á stofn fyrirtæki með takmarkaðri ábyrgð, verða að fá heimild til þess hjá finnska seðlabankanum. Nýlega hafa Finnar innleitt takmarkanir á viðskiptum með skuldabréf. Þessi nýja stefna er í algjörrri andstæðu við fyrri stefnu þar sem útlendingum var heimilað að kaupa slík bréf eftir tilteknum reglum. Mikil erlend fjárfesting í skuldabréfum var talin andstæð peningamálastefnu stjórnvalda.

Í *Noregi* hefur verið horfið frá fyrri braut þar sem kveðið var á um leyfi fyrir beinni erlendri fjárfestingu. Greiðslur fyrir hlutafé má yfirfæra án tafa, svo fremi uppfyllt hafi verið tilkynningarskylda. Varðandi aðrar tegundir beinna erlendra fjárfestinga verður að sækja um til Noregsbanka eða viðskiptaráðuneytisins. Gjaldyrisheimild er venjulega veitt umyrðalaust. Í *Noregi* hefur verið talið nauðsynlegt að takmarka sölu skuldabréfa, líkt og í Finnlandi. Áður var gjaldyrisútlendingum heimilt að kaupa tiltekið magn skuldabréfa í norskum krónum. Þessi viðskipti nutu mikilla vinsælda. Hinn 16. nóvember 1984 var leyfing fyrirkomulaginu breytt þannig að gjaldyrisútlendingum er nú óheimilt að kaupa skuldabréf í norskum krónum.

Í *Danmörku* er meginreglan sú að útlendingar mega fjárfesta án sérstakrar heimildar eða gjaldeyrisleyfa. Tilkynna verður danska þjóðbankanum um allar gjaldeyrisyfírfærslur milli Danmerkur og annarra landa. Í þessu eftirliti er gerður greinarmunur á beinum og „portfólíó“-fjárfestingum. Ef bein fjárfesting er gerð öðru fremur í því skyni að taka þátt í iðnaði, verslun, handverksiðnaði, ferðamannaíðnaði og samgöngum og felur ekki í sér meiri beina fjárfestingu en að fjárhæð 10 milljónir danskra króna á ári er ekki þörf á leyfi, annars verður að fá leyfi. Leyfi er venjulega veitt hindrunarlaust. Fjárfesting er ekki heimil í fjárfestingar- eða fjármögnunarfyrtækjum. Kaup á skuldabréfum eða hlutabréfum á verðbréfamarkaði Kaupmannahafnar eru ekki háð leyfum.

4.3. Reglur um stjórnir fyrirtækja.

Lög um fyrirtækjarekstur í hverju þessara fjögurra landa mæla fyrir um stjórnun þeirra.

Í *Danmörku* verður helmingur framkvæmdastjórnar og allir framkvæmdastjórar að hafa fasta búsetu í Danmörku nema sérstök heimild sé fyrir öðru. Undantekning hefur verið gerð frá þessu ákvæði um fólk frá ríkjum Evrópubandalagsins.

Á sama hátt verður hálf stjórn hlutafélags og framkvæmdastjórinn að hafa fasta búsetu í *Noregi*. Þeir verða að hafa verið búsettir þar í að minnsta kosti hálf ári en auðvelt er að fá undantekningu frá þessu ákvæði. Ekki er gerð krafa um ríkisborgararétt fremur en í Danmörku. Hvað snertir skipafélög verður helmingur stjórnarmanna, þar á meðal stjórnarformaðurinn, að hafa norskan ríkisborgararétt og fasta búsetu í *Noregi*.

Samkvæmt *finnskum* lögum er stærri fyrirtækjum skylt að hafa framkvæmdastjóra en þeim minni er það frjálst. Tveir þriðju hlutar stjórnarmanna verða að vera finnskir ríkisborgarar með búsetu í Finnlandi nema sérstök heimild sé fyrir öðru fyrirkomulagi. Sérstakt leyfi þarf fyrir því ef ráðinn er framkvæmdastjóri sem ekki er Finni. Slíkt leyfi er auðvelt að fá ef útlendingurinn býr í Finnlandi.

Öll framkvæmdastjórn í *sænsku* fyrirtæki verður að vera með sænskan ríkisborgararétt og lögheimili í Svíþjóð nema heimild sé fengin fyrir öðru. Leyfi er jafnan veitt, enda séu tveir sænskir framkvæmdastjórar fyrir hvern útlenskan framkvæmdastjóra. Frá þessu er undantekning. Framkvæmdastjórar fyrirtækja í Svíþjóð, sem eru ríkisborgarar í öðrum ríkjum Norðurlanda, þurfa ekki að hafa fasta búsetu í landinu, svo fremi helmingur framkvæmdastjóra fyrirtækisins sé í Svíþjóð. Þessi ákvæði eiga að tryggja að stjórn fyrirtækis hafi nægilega þekkingu á lögum og reglum er gilda um sænsk fyrirtæki og að fyrirtækinu sé stjórnað af einhverri alvöru.

IV GILDI ERLENDRAR FJÁRFESTINGAR

Þegar leitast er við að meta það hagræði, sem Íslendingar geta haft af aukinni erlendri fjárfestingu í atvinnurekstri, vaknar fyrst sú spurning hvort erlent fjármagn sé Íslendingum nauðsynlegt við uppbyggingu atvinnulífs og þar með ein forsenda bættra lífsskjara. Sé litið til reynslu undanfarandi áratuga ber hiklaust að svara þessari spurningu játandi. Sú uppbygging, sem átt hefur sér stað hér á landi, svo sem í sjávarútvegi og á sviði orkumála, hefur að verulegu leyti verið fjármögnuð með erlendu fé.

Margt bendir til þess að Íslendingar þurfi í næstu framtíð að treysta áfram á erlent fjármagn. Ljóst er að höfuðatvinnugrein Íslendinga, sjávarútvegur, mun ekki geta tryggt í sama mæli og áður að hagvöxtur haldist svipaður á Íslandi á næstu árum og í helstu nágranna- og viðskiptalöndum. Það verkefni bíður því Íslendinga að byggja upp nýjar atvinnugreinar er geti tryggt slíkan hagvöxt. Þrátt fyrir breytingar í stjórn peningamála, sem án efa örva innlenda sparifjármyndun, má heita ljóst að þessi uppbygging krefst meira fjármagns en unnt er að afla innanlands. Því verður áfram að leita út fyrir landsteinana eftir

fjármagni, einkum til fjárfestingar, enda má getum leiða að því að aukið eigið fé fyrirtækjanna muni draga úr lánsfjárbörf þeirra og hafa þannig áhrif til lækkunar vaxta.

Við öflun erlends fjármagns er einkum um tvo kosti að velja. Íslendingar geta áfram fylgt þeirri stefnu að taka nær eingöngu fé að láni erlendis eða freista þess að auka fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri hér á landi. Ljóst er að erlenda fjárfestingu má nýta í verulega auknum mæli í atvinnurekstri hér á landi til að ná þeim efnahagslegu markmiðum sem vikið er að hér að framan þótt slík notkun erlends fjármagns geti ekki að öllu leyti komið í stað erlendra lána.

Að frátöldum iðjuverunum í Straumsvík, á Grundartanga og við Mývatn er erlend fjárfesting aðeins óverulegur hluti alls erlends fjármagns hér á landi. Sú stefna, sem fylgt hefur verið, að afla þessa fjár að mestu leyti með lántökum, hefur hins vegar leitt af sér mikla skuldaförnu við útlönd og er áætlað að skuldirnar nemi 74 milljörðum króna í lok þessa árs eða um 52% af landsframleiðslu á árinu. Greiðslubyrðin hefur á undanförunum árum numið sem svarar um fimmtungi útflutningstekna þjóðarinnar en hefur heldur minnkað að undanförunu, einkum vegna batnandi ytri skilyrða.

Skuldaförnunin hefur verið mönnum mikið áhyggjuefni og um langa hríð hefur það verið eitt af forgangsverkefnum á sviði efnahagsmála að lækka erlendar skuldir. Í *Þjóðhagsáætlun* fyrir árið 1987 er mikilvægi þessa verkefnis undirstrikað og bent á að sívaxandi erlendar skuldir feli í sér þá hættu að lánstraust þjóðarinnar erlendis veikist. Jafnframt er bent á að vaxtagreiðslur af erlendum lánnum skerði ráðstöfunartekjur þjóðarinnar og að miklar erlendar skuldir geti reynst hættulegar einahagslegu sjálfstæði hennar.

Þegar þetta er virt, en nauðsyn nýsköpunar í atvinnulífinu jafnframt höfð í huga, er ljóst að Íslendingar verða að beina athygli sinni í auknum mæli að erlendri fjárfestingu. Ástæður þess að það hefur ekki verið gert í ríkari mæli en raun ber vitni eru margvíslegar. Má þar einkum nefna ákvæði í lögum sem takmarka möguleika erlendra aðila til þátttöku í atvinnustarfsemi hér á landi. Varfærin stefna íslenskra stjórnvalda hefur einnig haft sín áhrif í þessu efni. Hinu má þó ekki gleyma að erlendir aðilar hafa á liðnum árum ekki sýnt teljandi áhuga á því að fjárfesta hér í atvinnustarfsemi þótt nú megi merkja aukinn áhuga, einkum á sviði fiskeldis og fjármálaþjónustu.

Sé litið til reynslu annarra þjóða kemur í ljós að erlend fjárfesting felur í sér margvíslegt hagræði umfram erlendar lántökur. Með því móti nýtist þjóðinni erlent fjármagn með öðrum hætti en þegar tekin eru erlend lán. Greiða verður af lánnum án tillits til árferðis, en slíkt getur dregið úr stöðugleika efnahagslífsins. Erlent fjárfestingarfé er á hinn bóginn áhættufé sem arður er ekki greiddur af nema þegar hlutaðeigandi fyrirtæki skilar hagnaði. Þannig dreifist áhættan af atvinnustarfseminni á fleiri herðar sem að sjálfsögðu á ekki við þegar erlend lán eru tekin. Eins og bent var á í upphafi þessa kafla er erlent fjárfestingarfé einnig frábrugðið erlendum lánnum að því leyti að það telst til og eflir eigið fé fyrirtækja sem aftur á móti getur leitt til hagstæðari vaxtakjara innanlands.

Þá má gera ráð fyrir því að hluti arðsins verði eftir og hinir erlendu fjárfestingaraðilar nýti hann til enn frekari fjárfestingar í fjárfestingarlandinu eins og niðurstöður athugana á vegum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á beinni erlendri fjárfestingu benda til. (Sbr. ritið *Foreign Private Investment in Developing Countries*, útg. af IMF í janúar 1985.) Einnig er á það að líta að erlend fjárfesting beinist oft að atvinnustarfsemi sem er ætlað að auka útflutning eða koma í stað innflutnings tiltekins varnings eða þjónustu. Einnig með þessum hætti getur erlend fjárfesting haft áhrif til hins betra á greiðslujöfnuð. Segja má að þessi hagur þjóðarbúsins vegi að miklu leyti upp arðinn sem fjárfestingaraðili fær í sinn hlut og flytur úr landi. Í því sambandi má benda á auknar skatttekjur, hærri vinnulaun eða lækkað verðlag innan lands.

Erlend fjárfesting er einnig frábrugðin erlendum lánum að því leyti að hún flytur með sér ýmiss konar þekkingu, svo sem á sviði tækni, stjórnunar og markaðsmála. Hin nýja þekking er að sjálfsögðu einkum bundin við atvinnustarfsemi þar sem erlend fjárfesting á sér stað, en þó má ætla að oft komi áhrifin einnig fram í öðrum fyrirtækjum eða atvinnugreinum sem eru að öllu leyti í höndum íslenskra aðila. Þessi þáttur er því til þess fallinn að auka framleiðni og bæta alþjóðlega samkeppnishæfni fyrirtækja. Í þessu sambandi er vert að veita því athygli að fyrirtæki, sem fjárfesta erlendis, hafa hin síðari ár farið nokkuð inn á nýjar brautir. Í stað þess að byggja upp fyrirtæki ein og sér hafa þau lagt aukna áherslu á samstarf við innlend fyrirtæki. Er þetta ekki einungis gert í því skyni að dreifa áhættu sem er samfara starfseminni, heldur einnig til að njóta aukinnar velvildar hjá stjórnvöldum og almenningi í viðkomandi landi. Samstarfið getur verið með ýmsum hætti og þarf ekki nauðsynlega að vera fólgið í beinni fjárfestingu, m.a. getur það falist í veitingu sérleyfa til framleiðslu eða stjórnunaradstoð. Einnig þekkist að innlendu fyrirtækin gerist undirverktakar hjá hinum erlenda aðila. Eins og áður segir fylgir ekki erlent fjárfestingarfé samstarfi af þessu tagi nema að óverulegu leyti en samstarfið hefur á hinn bóginn í sér fólgni miðlun þekkingar og reynslu sem kemur innlendum fyrirtækjum til góða.

Þótt ýmislegt mæli þannig með því að erlent fjármagn verði í auknum mæli flutt til landsins sem erlent fjárfestingarfé er það takmörkunum háð að hve miklu leyti það getur komið í stað erlendra lána. Þetta er breytilegt eftir löndum og ræðst m.a. af eftirgreindum þáttum:

1. Ef einkaaðilar standa í fjármagnsfrekum framkvæmdum eru tiltölulega miklar líkur á því að bein erlend fjárfesting geti komið í stað erlendra lána, þ.e. svo fremi lög og reglur, t.d. varðandi skattheimtu, standi ekki í veginum. Ef framkvæmdin er á vegum opinberra aðila er oft erfiðara um vik þar sem lög og reglur takmarka þá oft aðgang erlendra aðila. Þessu getur þó verið háttáð öðruvísi. Í Kína t.d. er bein erlend fjárfesting mun hærra hlutfall erlends fjármagns en erlend lán þótt þar séu það fyrst og fremst opinberir aðilar sem ráðast í framkvæmdir.

Sú stefna að veita opinberum fyrirtækjum og einkafyrirtækjum ríkisábyrgð á lánum, beint eða óbeint, dregur mjög úr því að fyrirtæki leiti samstarfs um framkvæmdir við erlenda aðila enda lækkar ríkisábyrgðin kostnað við lánin þar sem ríkisvaldið tekur á sig hluta af áhættu lánveitanda. Erlend lán verða þannig fýsilegri kostur fyrir lántaka en samstarf við erlenda aðila.

2. Þá kann að vera að sóst sé eftir fjármagni til framkvæmda sem ekki eru taldar arðvænlegar. Hér getur t.d. verið um að ræða framkvæmdir innanlands sem eru hagstæðar þegar til lengri tíma er lítið en skila ekki beinum arði. Við þessu er brugðist með auknum útgjöldum ríkissjóðs, svo sem með niðurgreiðslum, hærri launum eða framlögum til félagsmála. Í þessu efni getur bein erlend fjárfesting naumast komið í stað þeirra erlendu lána sem ríkissjóður eða aðrir opinberir aðilar taka til að brúa bilið milli útgjalda og tekna.

3. Erlend lántaka sumra ríkja á að hafa þann tilgang að vega upp útstreymi innlends fjármagns. Í heild má segja að bein erlend fjárfesting geti vart komið í stað slíkra lána þar sem óhagstæðar gjaldeyrisreglur, gengis- eða vaxtastefna, sem eru oftast orsakir fjármagnsflóttans, hræða erlenda aðila frá fjárfestingu.

Þótt ýmis rök séu fyrir því að hlutdeild beinnar erlendrar fjárfestingar beri að auka í íslensku atvinnulífi er hinu ekki að leynd að meira þyrfti til að koma en endurskoðun laga eða reglugerða. Heimamarkaðurinn er afar líttill og ekki um mjög fjölbreytt náttúruauðæfi að ræða sem erlendir aðilar kynnu að sjá sér hag í að nýta. Þá er landið tiltölulega afskekkt og erlendum aðilum almennt ekki boðið upp á neinar þær ívilnanir, t.d. hvað varðar skatta, sem valda því að hagstæðara sé að fjárfesta hér en í öðrum löndum sem auk þess liggja nær helstu mörkuðum.

Pegar þetta er haft í huga virðist ekki ástæða til að ætla að erlend fjárfesting rýri sjálfsákvörðunarrétt þjóðarinnar eða muni veikja efnahagslegt sjálfstæði hennar. Að vísu hlýtur ávallt viss áhætta að fylgja því að erlendir aðilar komi inn í atvinnulífið. Vera kann að þeir muni ekki flytja inn nýja tækni nema gegn mjög háu endurgjaldi, þeir muni hámarka yfirfærslur sínar og kostnað og hafa þannig neikvæð áhrif á greiðslujöfnuð, allt í því skyni að auka eigin hagnað. Af þessum sökum verður að huga að sérstökum reglum um allar slíkar yfirfærslur þar sem eftirlit yrði tryggt.

Helstu rökin gegn beinni erlendri fjárfestingu eru þau að erlendir aðilar, oftast stórfyrirtæki, geta haft mikil áhrif á atvinnulífið í landinu. Þessu væri unnt að mæta með því að undanskilja vissar atvinnugreinar eða þá að leyfa aðeins minnihlutaeign útlendinga eða jafna skiptingu áhættu (“joint venture“) á tilteknum sviðum. Til að forðast slíka árekstra mætti hugsa sér tilteknar viðmiðunarreglur í þessu sambandi. Meginreglan væri þá sú að bein erlend fjárfesting væri óheimil í greinum þar sem aðstæður væru til einokunar. Bein erlend fjárfesting væri því aðeins heimil á tilteknu sviði að innlend eða erlend samkeppni væri fyrir hendi.

Erlend fjárfesting getur einnig leitt af sér fækkun innlendra fyrirtækja þar sem þau standast ekki snúning við hinn erlenda aðila eða vegna yfirtöku (“takeover“). Ekki er þó endilega víst að yfirtaka dragi úr samkeppni, það er komið undir fyrirtækjunum sem eftir verða í greininni, auk hins erlenda aðila sjálfs. Í því efni skiptir almenn efnahagsstjórn miklu máli þar sem áhrifin á innanlandsmarkað af slíkri yfirtöku yrðu t.d. meiri ef heimamarkaðurinn nyti verndarstefnu.

Ákvörðun um erlenda þátttöku í efnahagslífinu er ekki einvörðungu efnahagslegs eðlis, hún er ekki síður stjórnmalaleg. Allt fer þetta eftir markmiðum stjórnvalda á hverjum tíma. Almenn stefna í efnahagsmálum getur og skipt sköpum um áhrifin af beinni erlendri fjárfestingu, kosti hennar og galla. Afstaða erlendu fyrirtækjanna sjálfra hefur svo að sjálfsögðu líka áhrif á það hvort gagnkvæmur hagur er af samstarfinu.

V NIÐURSTÖÐUR

Pegar íslensk lagasetning er skoðuð með tilliti til erlendra fjárfestinga er athyglisvert hve hún er ósamstæð og má í því sambandi nefna eftirtalin atriði:

1. Í löggjöfinni er ekki leitast við að skýra hvað felist almennt séð í hugtakinu erlend fjárfesting og ekki markað með skýrum hætti hver skilin séu milli erlendra fjárfestinga og erlendra lántöku, einkum svonefndra „víkjandi lána“ („subordinated loans“). Þar er ekki heldur að finna almenna skilgreiningu á því hverjir skuli teljast erlendir aðilar og hverjir innlendir í skilningi íslenskra laga. Í sumum tilvikum er áskilið að einstaklingar hafi bæði íslenskt ríkisfang og séu heimilisfastir á Íslandi en annars staðar er einungis sett skilyrði um búsetu.

2. Ef miðað er við skilgreiningu hugtaksins í I. kafla eru takmarkanir einstakra laga gagnvart erlendri fjárfestingu mjög mismunandi án þess að ástæður þess séu ljósar.

3. Í ýmsum lögum, svo sem lögum um verslunaratvinnu og lögum um eignarétt og afnotarétt af fasteignum, hefur löggjafinn falið stjórnvöldum að meta hvort erlend fjárfesting skuli leyfð án þess að nokkrar leiðbeiningar sé að hafa í lögnum sjálfum eða lögskýringargögnum um þá þætti er ráða skuli slíku mati. Í því ákvæði laganna um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála, sem fjallar um fjármagnsgreiðslur, er hið sama uppi á teningnum og gjaldeyrisfyrirvöldum í meginatriðum falið að meta hvort leyfa skuli einstakar greiðslur. Það valdframsal löggjafans, sem felst í þessum ákvæðum, getur leitt til mikillar óvissu í lagaframkvæmd.

4. Við skoðun á þeim lagaákvæðum er lúta að erlendri fjárfestingu er áberandi hve lítið samræmi er milli einstakra ákvæða og hættan mikil á því að til árekstra geti komið milli einstakra stjórnvalda. Hafi t.d. samgönguráðherra veitt forsvarsmanni fyrirtækis, sem er að mestu leyti í eigu erlendra aðila, leyfi til hótélrekstrar getur dómsmálaráðherra komið í veg fyrir starfsemi hótelsins með vísan til laganna um eignarrétt og afnotarétt af fasteignum. Sé umrætt fyrirtæki hlutafélag, starfrækt sem útibú frá erlendu fyrirtæki og þar með að öllu leyti í eigu erlendra aðila, vandast málið enn frekar þar sem nauðsynlegt er að sækja einnig um leyfi til viðskiptaráðherra vegna starfseminnar.

5. Óljós hugtakanotkun löggjafans getur valdið mikilli óvissu í stjórnarframkvæmd. Hvað merkja t.d. orðin „innlend félög“, „innlend stjórn“, „íslenskur ópersónulegur lögaðili“ og „íslenskir aðilar“? Víða í þeirri löggjöf, sem fjallað var um í II. kafla, virðist einnig sem þess hafi ekki verið gætt að lögaðilar geta líkt og einstaklingar stofnað félög til atvinnurekstrar. Þannig er málum t.d. háttáð í lögum um fiskveiðar í landhelgi og iðnaðarlögum. Af því leiðir að þessi löggjöf svarar ekki þeirri spurningu hvernig með skuli farið þegar lögaðili, t.d. hlutafélag, er að meiri hluta til í eigu erlendra aðila og á þátt í stofnun félags sem hyggst hafa t.d. iðnrekstur með höndum. Færa má sterk rök að því að erlendir aðilar, sem starfrækja með löglegum hætti fyrirtæki hér á landi, geti með aðild þess fyrirtækis að félagi sem rekur iðnað komist fram hjá ákvæðum nógildandi iðnaðarlaga sem einungis segja að meiri hluti hlutfjár í hlutafélagi skuli alltaf vera í eign manna búsettra hér á landi.

6. Athyglisvert er að iðnaðarlögin frá 1978 takmarka meira möguleika erlendra aðila til þátttöku í iðnrekstri hér á landi en þau lög gerðu sem áður giltu. Samkvæmt þeim lögum, lögum um iðju og iðnað, nr. 79/1971, var ráðherra heimilt að veita undanþágu frá búsetuskilyrðum laganna og m.a. var erlendum aðila heimilað að eignast meiri hluta í iðnaðarfyrirtæki hér á landi. Sams konar heimild var einnig sett í lög um verslunarátvinnu og var þetta gert vegna inngöngu Íslands í Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA). Var þetta nauðsynlegt skilyrði vegna ákvæða 16. gr. fríverslunarsáttmálans sem veitir fyrirtækjum í hverju aðildarríki heimild til að hafa með höndum starfsemi á sviði iðnaðar og verslunar innan allra hinna aðildarríkjana. Við gildistöku iðnaðarlaganna 1978 féll þessi heimild niður án þess að séð verði af þingskjólum eða umræðum á þingi að það hafi verið ætlunin. Virðist því nú að ákvæði íslensku iðnaðarlaganna brjóti í bága við 16. gr. fríverslunarsáttmálans sem Íslendingar eru bundnir af að þjóðarétti.

Í kaflanum um erlenda fjárfestingu í ríkjum OECD kemur fram að erlend fjárfesting fer sívaxandi í heiminum. Hvað Íslendinga varðar er athygli vert að áhugi fyrir slíkrri fjárfestingu hefur aukist verulega annars staðar á Norðurlöndum. Á vegum Norðurlandaráðs hefur m.a. mikið verið rætt hvernig unnt sé að greiða fyrir fjárfestingu milli ríkjanna innbyrðis og hefur sérstökum nefndum embættismanna verið falið að athuga m.a. hvernig hrinda megi í framkvæmd úrbótum er greiði fyrir slíkrri fjárfestingu innan Norðurlandanna.

Ljóst er að helstu eigendur fjárfestingarfjármagns í heiminum sækjast mun meira eftir að fjárfesta í iðnvæddum ríkjum en í þróunarríkjunum. Valda því m.a. efnahagslegir þættir innan þróunarríkjana, svo sem mikil verðbólga og röng gengisskráning en einnig mikill óstöðugleiki í stjórn málum. Helstu eigendur þessa fjármagns eru fjölbjóðleg stórfyrirtæki og hefur helmingur af fjárfestingu þeirra runnið til ýmiss konar framleiðsluiðnaðar, fjórðungur til vinnslu jarðefna og annar fjórðungur til ýmiss konar þjónustustarfsemi.

Eins og fram kemur í III. kafla gildir sú aðalregla í ríkjum OECD að erlendum aðilum er almennt heimilt að fjárfesta í atvinnufyrirtækjum innan þeirra. Ýmsar undantekningar eru frá þessari aðalreglu en það breytir ekki þeirri staðreynd að samanborið við meginþorra þessara ríkja búa Íslendingar við löggjöf sem hefur takmarkað í mjög verulegum mæli erlenda fjárfestingu í atvinnulífnum. Má segja að meginstefnan í þessari löggjöf beri

töluverðan keim af þeim undantekningum sem gilda um tilteknar atvinnugreinar í öðrum aðildarríkjum OECD. Þannig er Ísland nú eina ríkið innan OECD sem heldur fast við hinn almenna fyrirvara í samþykkt stofnunarinnar um aukið frelsi í fjármagnsflutningum og er því óbundið af reglum stofnunarinnar sem almennt njóta viðurkenningar aðildarríkjanna á þessu sviði. Sú sérstaða, sem Íslendingar eru með árunum að skapa sér innan stofnunarinnar vegna fyrirvarans, mun án efa leiða til þess að athygli annarra aðildarríkja (einkum þeirra sem eiga í viðskiptum við Ísland) muni í auknum mæli beinast að þeim lagareglum sem gilda hér á landi á þessu sviði.

Í kaflanum um gildi erlendar fjárfestingar er áhersla lögð á að Íslendingum er nauðsyn að auka fjölbreytni í atvinnulífinu til að tryggja að hagvöxtur hér á landi haldist svipaður á næstu árum og í helstu nágranna- og viðskiptalöndum. Á hinn bóginn er ljóst að greiðslubyrði erlendra skulda er meiri en svo að unað verði við til lengdar. Eigi að síður verður ekki horft fram hjá þeirri staðreynd að erlent fé er Íslendingum nauðsynlegt til að byggja upp nýjar atvinnugreinar.

Við þessar aðstæður virðist aukin erlend fjárfesting í atvinnurekstri vera kostur sem Íslendingar verða að grípa til í auknum mæli. Í fyrrgreindum kafla var því hagræði lýst sem fylgir breyttri stefnu á þessu sviði. Skylt er að geta þess að ýmsir telja mikla hættu fylgja erlendri fjárfestingu, þ.e. að erlendir aðilar muni seilast til óeðlilegra áhrifa í þjóðlífinu og stefna þannig sjálfsákvörðunarrétti þjóðarinnar í tvísýnu. Jafnframt muni hinir erlendu aðilar reyna að komast hjá því að fylgja eðlilegum reglum á sviði gjaldeyris- og skattamála eins og rakið var í III. kafla. Eins og fram kom í kaflanum er hins vegar unnt að grípa til ýmissa ráðstafana gegn slíku.

Með hliðsjón af framansögðu er það niðurstaða höfunda þessarar skýrslu að rétt sé að breyta gildandi lögum á þá lund að frjálsræði verði verulega aukið hvað snertir fjárfestingu erlendra aðila. Slíkar breytingar eiga að tryggja að fyrirtæki, sem eru að fullu í íslenskri eigu, og fyrirtæki, sem eru að hluta eða fullu í eigu erlendra aðila, búi við sömu starfskjör hér á landi af hálfu ríkisvaldsins. Í samræmi við þessa afstöðu er lagt til að eftirtaldar breytingar verði gerðar á gildandi löggjöf.

1. Stofnun eða kaup á fyrirtækjum á Íslandi af hálfu eða með þátttöku erlendra aðila.

Lagt er til að ákvæði einstakra atvinnulaga sem binda starfrækslu fyrirtækja hér á landi með einum eða öðrum hætti við íslenskt ríkisfang og heimilisfesti eignaraðila verði, flest hver a.m.k., felld brott. Í stað þessara ákvæða komi almennt ákvæði í lög nr. 63/1979, um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála, er kveði svo á að gjaldeyriseftirlitið hafi umsjón með erlendri fjárfestingu nema lög mæli berum orðum á annan veg. Jafnframt verði skýrt í lögnum að með orðunum „umsjón með erlendri fjárfestingu“ sé átt við að gjaldeyriseftirlitið annist af hálfu stjórnvalda öll samskipti við hinn erlenda fjárfestingaraðila sem tengjast fjárfestingunni sem slíkri. Felst í þessu að önnur stjórnvöld hefðu ekki heimild til afskipta af fjárfestingu hins erlenda aðila í hlutaðeigandi fyrirtæki nema lög mæltu berum orðum fyrir um slíkt.

Samhliða væri nauðsynlegt að lögin skýrðu með hvaða hætti gjaldeyriseftirlitið skyldi inna af hendi þetta verkefni. Hér er lagt til að erlendum fjárfestingaraðila sé einungis gert að tilkynna gjaldeyriseftirlitinu um flutning erlends fjárfestingarfjármagns og færa að því sönnur að féð sé í raun ætlað að vera eiginfjárframlag hans í fyrirtæki sem starfar á Íslandi. Þetta er ekki ósvipað fyrirkomulag og gilt hefur að öðru leyti en því að einnig er lagt til að ákvæði atvinnulaga, sem takmarka erlenda fjárfestingu, verði í meginatriðum felld brott og afskiptum hlutaðeigandi fagráðuneyta af erlendri fjárfestingu hætt. Á hinn bóginn verði tekin upp sú nýbreytni að erlendir fjárfestingaraðili þurfi leyfi gjaldeyriseftirlitsins nemi fjárfesting hans á einu ári hærri fjárhæð en 40 millj. kr. svo framarlega sem fjárfestingin

færir honum meirihlutaáðild í viðkomandi fyrirtæki. Ekki þykir ástæða til að krefjast leyfis vegna smærri fjárfestingar erlendra aðila miðað við eitt ár þar sem ólíklegt er að slík fjárfesting geti haft teljandi áhrif til þenslu í efnahags- og atvinnulífi. Þess má geta að sú fjárhæð sem Danir hafa miðað við í þessu efni er heldur hærri eða um 55 milljónir íslenskra króna.

Sé fjárfesting háð leyfi gjaldeyriseftirlitsins er lagt til að því sé skylt að óska álits hlutaðeigandi fagráðuneytis á umsókn fjárfestingaraðilans. Væri tilgangur þess einkum sá að fá umsögn um þau áhrif sem stofnun nýs fjársterks fyrirtækis, sem erlendir aðilar ættu meirihlutaáðild að, mundi hafa innan atvinnugreinarinnar samanborið við þá almennu hagsmuni sem ætla mætti að fylgdu starfsemi fyrirtækisins. Kæmu ekki fram veigamiklar röksemdir í áliti ráðuneytisins gegn umsókninni eða svar þess bærisk ekki innan hæfilegs frests bæri gjaldeyriseftirlitinu að veita leyfið. Í þeim tilvikum þegar sýnt þætti að svo veigamiklir hagsmunir mæltu gegn umsókn að rétt væri að synja um leyfi yrði hins vegar að gæta þess að synjunin bryti ekki í bága við þær þjóðréttarlegu skuldbindingar sem Íslendingar hafa gengist undir með aðild sinni að Fríverslunarsamtökum Evrópu.

Að auki er nauðsynlegt að tekið verði upp ákvæði í lögum um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála er setti skýr mörk milli þessarar fjárfestingar og erlendra lána. Við samningu þessa ákvæðis mætti hafa hliðsjón af skilgreiningu OECD á hugtakinu, sbr. I. kafla. Einnig þarf að lögfesta á einum stað hvað hugtakið „erlendir aðili“ merkir. Þykir rétt að mæla með að fylgt verði reglum OECD og miðað við búsetu (heimilisfesti) utan fjárfestingarlandsins. Slíkt ákvæði ætti einnig að leysa af hólmi ákvæði þeirra atvinnulaga um ríkisfang sem ekki er lagt til að verði afnumin, sbr. það sem segir hér á eftir.

Ef ákveðið yrði að ráðast í framangreindar breytingar yrði og að breyta ákvæðum laga nr. 19/1966, um eignarrétt og afnotarétt af fasteignum. Annars er hætt við því að ekki næðist það samræmi í stjórnarframkvæmd á þessu sviði sem að væri stefnt. Tryggja verður fyrirtækjum í eigu erlendra aðila rétt til að kaupa eða leigja þær fasteignir sem nauðsynlegar eru vegna starfseminnar. Að öðru leyti væru fyrirtækin hins vegar háð ákvæðum laganna.

Almennt er viðurkennt í ríkjum OECD að veigamikil rök geti verið fyrir því að takmarka aðgang útlendinga að vissum atvinnugreinum. Þau rök styðjast einkum við öryggishagsmuni sem m.a. felast í því að tryggja öruggar samgöngur og yfirráð mikilvægra náttúruauðlinda, en einnig styðjast þau við það sem kalla má þjóðerniskennnd og gætir slíkra sjónarmiða t.d. á sviði menningarmála. Þessi viðhorf geta átt nokkurn rétt á sér, a.m.k. er víst að þeirra gætir í ríkum mæli hér á landi. Erlendis, þar sem reynslan er meiri, hafa þessi sjónarmið látið undan síga á undanförunum árum og rýmkun reglna um erlenda fjárfestingu átt þar vaxandi fylgi að fagna. Hin Norðurlöndin eru eftirtektarvert dæmi um þessa framvindu mála. Í stað verulegra takmarkana gegn beinni erlendri fjárfestingu hafa ríki OECD eflt með sér samstarf og upplýsingaskipti á þessu sviði og samræmt að nokkru marki þær reglur sem gilda um fjármagnsflutninga. Með þessu móti hafa ríkin reynt að gæta þess að erlendir fjárfestingaraðilar fylgi settum reglum um leið og þau færa sér í nyt þá kosti sem ótvírætt geta fylgt erlendri fjárfestingu.

Hér er lagt til að farið verði inn á nýjar brautir í þessu efni að fordæmi annarra þjóða. Fyrst í stað yrðu takmarkanir á erlendri fjárfestingu afnumdar á sviði verslunar, iðnaðar, þar á meðal fiskiðnaðar, ferðamannaþjónustu, þar með talinn hótél- og veitingarekstur, að því marki sem takmarkana gætir þar nú, og einnig á sviði fjármálaþjónustu og annarrar þjónustustarfsemi. Fiskeldi félli einnig hér undir en fjárfesting erlendra aðila í þeirri grein er einungis háð ákvæðum laga um eignarrétt og afnotarétt af fasteignum. Síðar mætti hugsa sér að fram færi athugun á því hvernig til hefði tekist og metið hvort frekari breytinga væri þörf. Á það ber hins vegar að leggja áherslu að þrátt fyrir þessar breytingar mundu fyrirtæki í eigu erlendra aðila lúta íslenskum lögum og lögsögu um þau lögskipti sem af starfsemi þeirra leiðir.

2. Seta í stjórn fyrirtækis.

Í þeim lögum þar sem lagt er til að ákvæði, er takmarka erlenda fjárfestingu, verði afnumin er einnig lagt til að ákvæði um íslenskt ríkisfang og heimilisfesti stjórnarmanna verði felld úr gildi. Í stað þessara ákvæða muni ákvæði hlutafélagalaga gilda að því er varðar hlutafélög, en þar segir að meiri hluti stjórnarmanna skuli vera búsettir hér á landi, svo og framkvæmdastjóri. Viðskiptaráðherra getur veitt undanþágu frá ákvæðinu. Að því er varðar önnur félagsform, svo sem sameignarfélög, er lagt til að sams konar ákvæði verði tekið upp í lög nr. 42/1903, um verslanaskrár, firmu og prókúruumboð. Sé um einstaklingsfyrirtæki að ræða í eigu erlends aðila sem ekki er hér búsettur er nauðsynlegt að fyrirtækið hafi forsvarsmann með heimilisfangi hér á landi og helgast það m.a. af réttarfarslegum ástæðum.

3. Reglur um fjármagnsflutninga vegna erlendrar fjárfestingar.

Markmið framangreindra tillagna er m.a. það að tryggja fyrirtækjum sambærileg starfskjör án tillits til þess hvort um erlenda eignaraðild er að ræða. Með tilliti til þessa er nauðsynlegt að fjármagnsgreiðslur til erlendra eigendafyrirtækja hér á landi, sem fela í sér geiðslu arðs eða endurgreiðslu á upphaflegu fjárfestingarframlagi, t.d. vegna sölu á eignarhlut, séu ekki bundnar takmörkunum. Að öðrum kosti búa þeir ekki við sömu kjör og innlendir eigendur fyrirtækja. Aðrar fjármagnsgreiðslur verða hins vegar að lúta almennum reglum en í því efni er þó mikilvægt að meðferð gjaldeyrisyfirvalda sé í sem bestu samræmi við reglur OECD. Í þessu felst ekki að um frjáls mat gjaldeyrisyfirvalda verð áfram að ræða, heldur yrði leitast við að kynna hverjar væru þær viðmiðanir sem gjaldeyrisyfirvöld nota við afgreiðslu umsókna.

4. Skattalög.

Ekki er ástæða til að gera aðra tillögu en þá að áfram verði unnið að gerð tvísköttunarsamninga við önnur ríki og er raunar unnið nú þegar að slíku á vegum fjármálaráðuneytisins.

5. Starfið innan OECD.

Á sama tíma og unnið yrði að frágangi nýrra reglna um erlenda fjárfestingu þarf að endurskoða afstöðu Íslands til samstarfsins sem fram fer innan OECD um aukið frelsi í fjármagnsflutningum og fjallað var um í 2. lið III. kafla. Skiptir mestu máli að Íslendingar láti verða af því síðastir aðildarríkja OECD að falla frá hinum almenna fyrirvara gagnvart samþykktinni um frelsi í fjármagnsflutningum. Þess í stað mætti kanna hvort ekki væri fremur ástæða til að nýta heimild 2. gr. samþykktarinnar um fyrirvara um einstök ákvæði hennar.