

Tillaga til þingsályktunar

um gerð samninga um gagnkvæma vernd fjárfestinga.

Flm.: Einar K. Guðfinnsson, Þorgerður K. Gunnarsdóttir, Tryggvi Þór Herbertsson,
Pétur H. Blöndal, Jón Gunnarsson, Ásbjörn Óttarsson,
Árni Johnsen, Kristján Þór Júlíusson, Sigurður Kári Kristjánsson.

Alþingi ályktar að fela utanríkisráðherra að hefja stefnumótun um gerð samninga við önnur ríki um gagnkvæma vernd fjárfestinga. Verði að því stefnt að fjölga gerð slíkra samninga til þess að efla traust og skapa hagfelld skilyrði fyrir beina erlenda fjárfestingu hér á landi sem og fjárfestingu íslenskra aðila erlendis. Gerð slíkra samninga stuðlar jafnframt að aukinni milliríkjaværslun og veitir fjárfestum aukna vernd. Sérstaklega verði að því stefnt að gera samninga af þessu tagi við þau ríki þar sem Íslendingar hafa mestu viðskiptahagsmunina.

Greinargerð.

Þingsályktunartillaga sama efnis var lögð fram á Alþingi á 138. löggjafarþingi (176. mál) og að aflokinni fyrri umræðu var henni vísað til utanríkismálanefndar. Málið var sent til umsagnar og viðbrögð sem bárust voru mjög jákvæð. Í því sambandi má vísa í umsögn iðnaðarráðuneytisins sem tekur undir að hafin verði sú stefnumótun sem tillagan kveður á um. Þá mæla Samtök atvinnulífsins í sinni umsögn með samþykkt tillögunnar. Málið var hins vegar ekki afgreitt frá Alþingi og er því endurflutt. Tillögunni fylgdi eftirfarandi greinargerð:

Hinn 12. ágúst sl. lagði fyrsti flutningsmaður þessa máls eftirfarandi fyrirspurn fyrir utanríkisráðherra á Alþingi (123. mál 137. löggjafarþings):

1. Hversu margir samningar um gagnkvæma vernd fjárfestinga eru í gildi?
2. Er í undirbúningi að vinna að gerð fleiri slíkra samninga og ef svo er, við hvaða lönd?

Þessar spurningar voru lagðar fram að gefnu tilefni. Samningar um gagnkvæma vernd fjárfestinga hafa verið að ryðja sér til rúms í samskiptum þjóða. Er þeim ætlað að tryggja vernd fjárfestinga og stuðla með því að fjárfestingu á milli landa og greiða fyrir alþjóðlegum viðskiptum. Við Íslendingar höfum á hinn bóginn gert mjög fáa slíka samninga. Núverandi aðstæður gera það mjög knýjandi að settur verði mikill kraftur í gerð slíkra samninga. Lærdómurinn sem við getum líka dregið af samskiptum við aðrar þjóðir, jafnvel svokallaðar vinnþjóðir, sýnir okkur að fullt tilefni er til að leggja sérstaka rækt við þessi mál.

Traust og trúverðugleiki.

Í fyrsta lagi er ljóst að mjög brýnt er að laða erlenda fjárfesta hingað til lands. Sérlega vantar aukið fjármagn hingað. Leiðin til þess er meðal annars sú að fá erlenda fjárfesta til þess að leggja fram fjármagn til atvinnuuppbyggingar, með lánsfé og beinni hlutafjárþátttöku. Þá er hvað brýnasta verkefni okkar Íslendinga nú að byggja upp atvinnulífið og skapa ný störf sem þörfin kallar hvarvetna á.

Á hinn bóginn er augljóst að trúverðugleiki okkar víða erlendis hefur beðið hnekki. Hrun fjármálakerfisins og tap margra erlendra fjárfesta og kröfuhafa hefur meðal annars stuðlað

að því að erlendir fjárfestar halda að sér höndum og eru ekki viljugir til þess að fjárfesta hérlendis. Þá hafa umdeildar og lítt hugsaðar aðgerðir stjórnvalda nú upp á síðkastið, svo sem í skattamálum, rýrt enn trúverðugleika okkar út á við og hamlað því að erlendir fjárfestar vildu lána hingað fé, hvað þá að taka þátt í atvinnuuppbyggingu með beinum hætti. Með öðrum orðum, það er óumdeilt að síðan fjármálakerfi landsins hrundi hefur traust gagnvart Íslandi laskast. Ákvarðanir um hvar skuli fjárfest byggjast ekki einvörðungu á arðsemi fjárfestingarinnar heldur einnig á því hversu trúverðugt og traust ástandið er í því landi þar sem fjárfesta á. Við núverandi aðstæður er á brattann að sækja fyrir Ísland og því mikilvægt að stjórnvöld geri allt sem í þeirra valdi stendur til þess að efla traust og trúverðugleika landsins og komi þannig til móts við erlenda fjárfesta.

Það er þekkt frá öðrum ríkjum sem vilja laða til sín erlenda fjárfestingu að þau gera það með því að skapa traust og trúverðugleika. Einn liður í því gæti verið að gera samninga við önnur ríki um gagnkvæma vernd fjárfestinga. Sem dæmi má nefna ríkin sem urðu til við skiptingu Tékkóslóvakíu, Tékkland og Slóvakíu. Hluti af áætlun ríkisstjórna þeirra landa til að laða að erlenda fjárfestingu var að ráðast í gerð eins margra samninga um gagnkvæma vernd fjárfestinga og mögulegt var. Þótt því sé ekki saman að líkja, ástandinu í þeim löndum og núverandi ástandi á Íslandi, er engu síður ljóst að áreiðanleiki og álit þjóðarinnar hefur beðið hnekki. Mikilvægt er að stjórnvöld sækji fram og endurveki traust á Íslandi erlendis, slíkt gerist ekki af sjálfu sér, stjórnvöld verða að grípa til aðgerða sem sýna að alvara fylgi máli þegar talað er um að efla erlenda fjárfestingu hérlendis.

Að vernda eignir Íslendinga erlendis.

Hin hlið þessa máls er einnig afar mikilvæg, þ.e. að vernda fjárfestingar íslenskra aðila erlendis. Íslendingar eiga umtalsverða fjármuni bundna í erlendum fjárfestingum af margs konar toga. Enn eru í bókum okkar bókfærðar umtalsverðar eignir Íslendinga erlendis, á móti þeim skuldum sem á bak við þær eignir standa í flestum tilvikum. Samkvæmt nýjasta yfirliti Seðlabanka Íslands má sjá að heildareignir okkar í útlöndum nemi um 8.400 milljörðum ísl. kr. Hér er þó ekki allt sem sýnist. Á bak við þessar tölur eru eignir sem eru margar hverjar lítils virði. Hafa hrunið í verði, eru í slitameðferð, gjaldþrotaskiptum og sæta nauðasamningum svo að dæmi séu tekin. Engu síður gefa þær til kynna að um mikla hagsmuni sé að ræða fyrir okkur að leikreglurnar séu þannig að þessar eignir njóti eðlilegrar verndar og ekki sé hægt með óeðlilegum hætti að ráðast að þeim eða rýra verðmætið. Athyglisvert er að velja því fyrir sér hvort samningar um gagnkvæma vernd fjárfestinga hefðu leitt til sambærilegs verðfalls á þessum eignum og raun varð á.

Hvað eru samningar um gagnkvæma vernd fjárfestinga?

Áður en lengra er haldið er eðlilegt að varpa nokkru ljósi á það sem við köllum samninga um gagnkvæma vernd fjárfestinga (e. Bilateral Investment Treaties). Í sem skemmstu máli má segja að hér sé um að ræða tiltölulega nýtt fyrirbrigði sem rekja má aftur til ársins 1959 þegar fyrsti samningurinn af þessu tagi leit dagsins ljós. Samningar um gagnkvæma vernd fjárfestinga eru í dag u.þ.b. 2.500 og flest vestræn ríki eru með tugi slíkra samninga í gildi. Samningar um gagnkvæma vernd fjárfestinga eru tvíhliða samningar þar sem þau ríki sem í hlut eiga leitast við að skapa hagstæðar aðstæður fyrir fjárfestingar af hálfu fjárfesta annars ríkis á landsvæði hins ríkisins. Slíkum samningum er ætlað að hvetja til fjárfestinga milli þeirra ríkja sem í hlut eiga og tryggja vernd fjárfestinga og stuðla þannig að auknum viðskiptum milli ríkjanna. Ástæður þess að ríki gera slíka samninga eru m.a. til að tryggja aukna

vernd fjárfestinga þegna sinna erlendis, og til að laða að erlenda fjárfestingu með því að veita erlendum fjárfestum aukna vernd.

Samningar um gagnkvæma vernd fjárfestinga kveða á um að fjárfestingar fjárfesta hvors ríkis um sig skuli njóta fullrar verndar og öryggis á landsvæði hins ríkisins og að ekki verði gripð til neinna óréttmætra aðgerða sem varða fjárfestingar fjárfesta hins ríkisins í landinu. Slíkir samningar fela jafnframt í sér að ekki megi taka fjárfestingar fjárfesta eignarnámi, þjóðnýta þær eða gera ráðstafanir gagnvart þeim er hafa sömu áhrif og eignarnám eða þjóðnýting. Komi til slíkra aðgerða skal slíkt aðeins gert samkvæmt tilhlýðilegri lagalegri málsmeðferð og gegn skilagóðum, nægilegum og skilvirkum bótum. Auk þess er í slíkum samningum yfirleitt mælt fyrir um að ríki skuli tryggja að fjárfestar hins ríkisins geti yfirfært fjárfestingar sínar og ágóða, sem bundinn er á landsvæði fyrrnefnda ríkisins, án tafar og án nokkurra hafta, þ.m.t. gjaldeyrishafta.

Deilur milli ríkja getur hvor samningsaðili lagt fyrir gerðardóm sex mánuðum eftir að samningaviðræður um úrlausn deilu hefjast, og er slíkur gerðardómur þá skipaður sérstaklega í slíkum tilvikum. Sé um að ræða deilu milli fjárfestis og ríkis getur fjárfestirinn lagt hana fyrir Alþjóðastofnunina um lausn fjárfestingardeilna eða fyrir sérstakan gerðardóm. Í báðum tilvikum fengist endanleg lausn sem væri bindandi fyrir þau ríki, og fjárfesta þeirra eftir atvikum. En þess má geta að Ísland hefur frá 1966 verið aðili að Washington-sáttmálanum um lausn fjárfestingardeilna milli ríkja og þegna annarra ríkja sem öðlaðist gildi hérlandis 14. október 1966 (C-13/1966), en sáttmálinn er ein af forsendum þeirrar þróunar sem hefur orðið á þessu sviði.

Hvað hefði gerst í Bretlandi?

Áhugavert er að velta því fyrir sér hvort samningar af þessum toga hefðu einhverju breytt í þeim erfiðu og sársaukafullu deilum sem við höfum staðið í upp á síðkastið, meðal annars út af Icesave-innlánunum. Svarið er örugglega ekki einhlítt. En óhætt er þó að fullyrða að staða okkar hefði án efa orðið mun sterkari með slíkan samning í farteskinu. Ástæða þess að við gerðum ekki slíka samninga við Bretland eða önnur ríki sem okkur eru mikilvægust í viðskiptum er hins vegar sennilega sú að samskiptin hafa verið góð, ekki hefur hlaupið snurða á þráðinn frá tímum landhelgisdeilnanna, þessi ríki eru vestræn lýðræðis- og réttarríki, við eigum samskipti við þau á grundvelli annarra samninga, svo sem EES-samningsins, og því hefur án efa ekki verið talin þörf á sérstökum samningi um gagnkvæma vernd fjárfestinga.

Nú er öldin hins vegar önnur og ljóst af samskiptum okkar við þessi ríki sum hver að fullt tilefni er fyrir okkur að hyggja að slíkum samningum, meðal annars til þess að tryggja og vernda eignir íslenskra aðila erlendis, jafnframt því að laða hingað til lands erlent fjármagn.

Ef samningur um gagnkvæma vernd fjárfestinga hefði gilt á milli Íslands og Bretlands hefði verið til augljós og óumdeildur vettvangur til að láta reyna á réttmæti þess að bresk stjórnvöld beittu hryðjuverkalögunum með þeim hætti sem gert var. Slíkir samningar skapa þannig úrræði fyrir þau ríki sem standa að gagnkvæmum samningi um vernd fjárfestinga til að leysa úr deilum sín á milli. Jafnframt verður til möguleiki fyrir fjárfesta sem eru með beinar fjárfestingar í öðru hvoru samningsríkinu til beinnar málshöfðunar gagnvart því ríki þar sem fjárfesting er til staðar. Þeir fjárfestar sem höfðu ráðist í beinar fjárfestingar í Bretlandi hefðu því einnig getað farið með mál gegn breska ríkinu fyrir alþjóðlegan gerðardóm, en slík mál eru að öllu jöfnu leyst fyrir alþjóðlegum gerðardómi fyrir tilstuðlan Alþjóðastofnunarinnar um lausn fjárfestingardeilna í Washington DC (ICSID).

Yrði niðurstaðan sú að um óréttmæta beitingu hryðjuverkalaganna hefði verið að ræða væri aðstaðan önnur. Þá væri komin upp sú staða að það væri Ísland og íslenskir fjárfestar sem hefðu ótvíræða möguleika á að krefjast bóta frá breskum yfirvöldum, í stað þess að bresk stjórnvöld komist upp með það að þvinga íslensku þjóðina til nauðungarsamninga án dóms og laga. Það hlýtur því að vera grundvallarspurning af hverju slíkur samningur við Bretland var ekki í gildi. Leitast var við að svara þeirri spurningu hér að framan.

Össur Skarphéðinsson utanríkisráðherra vék að þessu atriði í svari sínu við fyrirspurn fyrsta flutningsmanns þessa máls. Orðrétt sagði ráðherra: „Ég vil síðan í lokin segja að undir ræðu minni hef ég aðeins verið að þenkja um hugmynd hv. þingmanns um að ef í gildi væri slíkur samningur milli okkar og Bretlands. Ég hygg að það sé alveg rétt að við hefðum átt tök á því að skjóta þeirri ákvörðun sem breska ríkisstjórnin tók í október sl. til slíks gerðardóms. Það hefði væntanlega styrkt stöðu okkar töluvert í því stríði sem háð var um þann tiltekna hluta þeirrar deilu.“

Þetta er athyglisvert sjónarmið sem er í samræmi við þá hugsun sem meðal annars býr að baki þeirri þingsályktunartillögu sem hér er flutt.

Bretar hafa gert marga samninga, Íslendingar fáa.

Athyglisvert er að Bretland hefur gert hvað flesta slíka samninga af ríkjum heims og er með yfir 100 slíka samninga í gildi við hin ýmsu ríki, þó ekki Ísland. Er ekki ólíklegt að þetta eigi að nokkru rætur sínar að rekja til reynslu Breta af fjárfestingum víða um heim og þýðing þess að fjárfestar geti notið eðlilegrar verndar við viðsjárverðar aðstæður.

Samkvæmt upplýsingum úr svari utanríkisráðherra á Alþingi við fyrrgreindri fyrirspurn hefur Ísland gert samtals ellefu samninga af þessu tagi, þ.e. við Chile, Egyptaland, Indland, Suður-Kóreu, Kína, Lettland, Líbanon, Litháen, Mexíkó, Víetnam og Singapúr, en Singapúr-samningurinn er reyndar hluti af fjárfestingarsamningi EFTA og Singapúr. Samningarnir við Egyptaland og Líbanon bíða fullgildingar en fyrrgreindir samningar ná allir til gagnkvæmrar verndar fjárfestinga. Reyndar er frammistaða Íslands í gerð slíkra samninga ekki ofarlega á lista þegar fjöldi slíkra samninga er skoðaður á heimsvísu. Samkvæmt upplýsingum af heimasíðu Alþjóðastofnunarinnar um lausn fjárfestingardeilna er Ísland í 119.–123. sæti af 174 þjóðum sem gert hafa slíka samninga. Þau lönd sem eru með Íslandi í flokki í þessum efnunum og hafa gert u.þ.b. jafnmarga samninga og Ísland eru Burkína Fasó, Trínidad og Tóbagó, Zair og Zambía.

Fátt nýtt að gerast.

Því miður er svo að sjá sem fátt nýtt sé að gerast í þessum málum á vettvangi utanríkisráðuneytisins. Í svari ráðherra í fyrrgreindri umræðu segir hann meðal annars:

„Hv. þingmaður spyr sömuleiðis hvort það sé í undirbúningi að vinna að gerð fleiri slíkra samninga og ef svo er, við hvaða lönd. Frá því er skemmst að segja að rituð hafa verið drög að fjárfestingarsamningi við Úganda. Ísland og Albanía annars vegar og hins vegar Ísland og Tyrkland hafa líka skipst á skriflegum tillögum að texta fjárfestingarsamnings og er til skoðunar að hefja formlegar samningaviðræður við þau ríki. Ég hef sjálfur átt fund með utanríkisráðherra Úkraínu um gerð slíks samnings í framtíðinni og hafa gengið textar á milli Íslands og Úkraínu um það. Þær viðræður fóru hins vegar í biðstöðu þegar ákveðið var af hálfu EFTA-ríkjanna að hefja fríverslunarviðræður við Úkraínu.“

Það eru ekki sem stendur í gangi formleg samskipti við önnur ríki um gerð fjárfestingarsamnings. Hins vegar hafa átt sér stað á undanförunum árum og missirum óformlegar þreifingar á milli Íslands og ýmissa ríkja sem kunna að leiða til þess að gerður verði slíkur samn-

ingur. Menn geta svo velt því fyrir sér hvenær sprettur þörf á slíkum tvíhliða fjárfestingarsamningum. Hún ræðst yfirleitt af því hversu víðtæk ákvæði eru um fjárfestingar og vernd þeirra í fríverslunarsamningum sem við eigum við viðkomandi ríki, þ.e. ef slíkum samningum er til að dreifa. Yfirleitt er það svo að ef fríverslunarsamningurinn nær bæði til stofnfjárfestinga og fjárfestingarverndar hafa menn ekki talið þörf á sérstökum fjárfestingarsamningum. Ef þessir tveir þættir eru hins vegar ekki tryggðir í þeim fríverslunarsamningum sem við höfum við ríki er hægt að bregðast við því með því að gera slíka fjárfestingarsamninga eins og hv. þingmaður ræddi áðan.“

Þessar upplýsingar sýna að ekki er margt að gerast á þessu sviði hér á landi. Þeir samningar sem gerðir hafa verið af þessu tagi og áform eru um snerta ekki samskipti okkar við þau ríki þar sem við eigum mest viðskipti. Svar ráðherra gefur til kynna að Ísland hafi hingað til treyst að mestu leyti á að fríverslunarsamningar á vegum EFTA skapi nægjanlega hagfelld skilyrði fyrir beinni erlendri fjárfestingu hérlendis og veiti beinum fjárfestingum íslenskra aðila erlendis þá réttarvernd sem nauðsynleg er. Það var ekki raunin eins og beiting Breta á hryðjuverkalögum gagnvart Íslandi sannar. Bretar, sem hingað til hafa talist til vinabjóða Íslendinga, settu Ísland á lista með illræmdum hryðjuverkasamtökum og ríkjum sem veita slíkum samtökum stuðning. Jafnframt er ljóst að ákvæðum um fjárfestingar og vernd fjárfestinga er ekki til að dreifa í öllum þeim fríverslunarsamningum sem gerðir hafa verið á vegum EFTA og kom slíkt ákvæði ekki inn fyrir en nú í seinni tíð. Þar að auki er inntak þeirra ákvæða ekki efnislega sambærilegt því að hafa sérstakan samning um gagnkvæma vernd fjárfestinga, sérstaklega með tilliti til úrlausnar hugsanlegra ágreiningsmála.

Reynsla síðustu missira sýnir að nú er fullt tilefni til þess að gangskör verði gerð að því að hefja viðræður við þau ríki þar sem viðskiptahagsmunir Íslands eru hvað mestir og að stefnt verði að því að gera samninga um gagnkvæma vernd fjárfestinga við þau ríki. Í húfi geta verið gríðarlegir þjóðarhagsmunir eins og hrikaleg dæmi frá Bretlandi sanna. Þá geta þessir samningar verið ein mikilvæg forsenda þess að okkur takist að laða hingað erlent fjármagn, sem þörfin kallar á. Augljóst virðist því að nú verði gerð gangskör að því að marka stefnu sem hefur það í för með sér að fjölga gerð samninga um gagnkvæma vernd fjárfestinga í samræmi við það sem lýst er í þessu þingmáli.

