आलोचनाओं की द्विपक्षीय निवेश संधि

साभार : द हिन्दू
24 अगस्त, 2017

प्रभाश रंजन (दक्षिण एशियाई विश्वविद्यालय में कानून के सहायक प्रोफेसर)

यह आलेख सामान्य अध्ययन प्रश्न पत्र-II (अंतर्राष्ट्रीय संबंध) के लिए महत्वपूर्ण है।

श्रीकृष्ण समिति ने भारतीय बीआईटी शासन के पुनर्लेखन पर दबाव डालने के अवसर खो दिया है।

हाल ही में न्यायमूर्ति बी.एन. श्रीकृष्ण समिति ने एक रिपोर्ट जारी किया है जिसका निर्माण भारत को अंतर्राष्ट्रीय मध्यस्थता का केंद्र बनाने के लिए एक रोड मैप तैयार करने के उद्देश्य से किया गया था, जिसने भारत में मध्यस्थता को बढ़ावा देने के लिए भारतीय मध्यस्थता कानून और संस्थागत तंत्र में कई बदलावों की सिफारिश की है। बीआईटी यानि द्विपक्षीय निवेश संधि, जहाँ मध्यस्थता पर इसकी सिफारिशों को महत्त्व काफी बढ़ जाता है क्योंकि वर्तमान में भारत 20 द्विपक्षीय निवेश संधि विवादों से जूझ रहा है। देखा जाये तो बीआईटी की सिफारिशों काफी हद तक विवादों को प्रबंधित और हल करने से संबंधित है।

विवाद प्रबंधन

- बिट विवादों के बेहतर प्रबंधन के लिए समिति एक अंतर-मंत्रिस्तरीय समिति (आईएमसी) के निर्माण की सिफारिश करती है, जिसमें वित्त मंत्रालय, विदेश मामलों और कानून के अधिकारी शामिल होंगे। यह सरकार की कानूनी विशेषज्ञता को बढ़ावा देने के लिए बीआईटी में विशेषज्ञता वाले बाहरी वकीलों को भर्ती करने की भी सिफारिश करता है; बीआईटी विवादों से लड़ने के लिए एक निधि का निर्माण करना; बीआईटी दावों के खिलाफ भारत की रक्षा के लिए बीआईटी में योग्य परामर्शदाता नियुक्त करना; और भारत के बीआईटी दायित्वों पर अपने नीतिगत फैसलों के निहितार्थ को बेहतर ढंग से समझाने के लिए केंद्र और राज्य सरकारों की क्षमता को भी बढ़ता है।
- इस रिपोर्ट में सबसे महत्वपूर्ण सिफारिश एक 'अंतर्राष्ट्रीय कानून सलाहकार' (आईएलए) के पद की रचना करना है, जो सरकार को अंतर्राष्ट्रीय कानूनी विवादों पर सलाह देंगे, खासकर बीआईटी विवादों पर और जो प्रति दिन के विवादों के प्रबंधन के लिए जिम्मेदार होगा। बीआईटी मध्यस्थता यहां का इरादा प्रशंसनीय है, अर्थात बीआईटी पर सरकार की विशेषज्ञता बढ़ाने और सभी बीआईटी मध्यस्थताओं से निपटने के लिए एक एकल प्राधिकरण को निर्दिष्ट करना। हालांकि, यह सिफारिश सरकार को बीआईटी समेत अंतर्राष्ट्रीय कानून के बारे में सलाह देने के लिए मौजूदा व्यवस्था का निर्माण करेगी।
- विदेश मंत्रालय के कानूनी और संधि (एलएंडटी) विभाजन को बीआईटी मध्यस्थता सहित सभी अंतर्राष्ट्रीय कानून मामलों पर सरकार को कानूनी सलाह देने के लिए निर्माण किया गया है। एक नया कार्यालय बनाने के बजाय, जो मंत्रालयों के बीच अपने अपने इलाके को लेकर लड़ाई को तेज और लाल फीताशाही को बढ़ावा देगा, एल एंड टी डिवीजन को मजबूत किया जाना चाहिए। इस विभाजन को सभी बीआईटी मध्यस्थताओं से निपटने के लिए नामित प्राधिकरण बनाया जा सकता है और इस प्रकार यह प्रस्तावित आईएमसी के समन्वयक के रूप में कार्य करता है।

विवाद समाधान

बीआईटी विवादों को सुलझाने में समिति ने कुछ उपयोगी उल्लेख किए हैं जैसे कि बीआईटी अपीलीय तंत्र और बहुपक्षीय निवेश अदालत की स्थापना। हालांकि, इसका निष्कर्ष है कि इंडियन मॉडल बीआईटी के अनुच्छेद 15 में दिए गए निवेशक-राज्य विवाद निपटान (आईएसडीएस) तंत्र, जो निवेशक और राज्य के बीच बीआईटी विवादों को सुलझाने के लिए एक प्रभावी तंत्र प्रदान करता है, कुछ निम्न कारणों से यह समस्याग्रस्त स्थिति में है।

सबसे पहले, अनुच्छेद 15 में विदेशी निवेशकों को कम से कम पांच साल की अवधि के लिए घरेलू अदालतों में मुकदमा चलाने की आवश्यकता है। यह मानते हुए कि कार्यवाही पांच साल में समाप्त हो जाती है लेकिन निवेशक इस परिणाम से खुश नहीं है, निवेशक बीआईटी का दावा पेश कर सकता है, बशर्ते वह घरेलू कार्यवाही के समापन से 12 महीनों के भीतर किया जाए तब। इन 12 महीनों में से, अगले छह महीनों में राज्य के साथ विवाद सुलझाने की कोशिश करनी चाहिए। यदि नहीं, तो निवेशक को राज्य को 90-दिवसीय नोटिस की अवधि प्रदान करना पड़ता है और इसके बाद ही वह वास्तव में बीआईटी मध्यस्थता के लिए विवाद प्रस्तुत कर सकता हैं। संक्षेप में, भले ही एक निवेशक चाहे कितना ही सतर्क क्यों न हो, उसके पास बीआईटी मध्यस्थता के लिए एक विवाद प्रस्तुत करने के लिए केवल तीन महीने का ही समय मिलता है। ऐसी सख्त सीमा अवधि आईएसडीएस तंत्र की प्रभावशीलता को कम करती है। दूसरा, अनुच्छेद 13 में दिए गए कई अन्य क्षेत्राधिकार सीमाएं हैं जो आईएसडीएस की उपयोगिता को भी सीमित करती हैं। तीसरा, भारतीय मॉडल बीआईटी में आईएसडीएस तंत्र, मध्यस्थों की नियुक्ति, पारदर्शिता प्रावधान, पुरस्कारों को लागू करने, समीक्षा के मानक, आईएसडीएस तंत्र की दक्षता पर असर रखने वाले मुद्दों पर अनुच्छेद 13 से 30 तक विस्तृत है। जहाँ रिपोर्ट इन सभी महत्वपूर्ण मुद्दों पर चुप है।

द्विपक्षीय निवेश संधियां (bilateral trade agreements)

पृष्ठभूमि

- 1991 के आर्थिक संकट से पहले भारत द्विपक्षीय निवेश संधियों को महत्त्व इसलिये नहीं देता था क्योंकि तब वह प्रत्यक्ष विदेशी निवेश को गौण महत्त्वों वाला समझता था।
- किन्तु जैसे ही आर्थिक संकट ने भारत की जड़ें कमजोर करनी शुरू की भारत ने विश्व बैंक और अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष का दरवाजा खटखटाया।
- वित्त प्रदायी इन अंतर्राष्ट्रीय संस्थाओं ने भारत को कर्ज देने के साथ ही उसे अपनी अर्थव्यवस्था के दरवाजे खोलने को भी कहा। तत्पश्चात, भारत ने एलपीजी सुधारों की कवायद आरम्भ की और इन्ही प्रयासों के अंतर्गत विभिन्न देशों के साथ द्विपक्षीय निवेश संधि यों पर स्याही लगाया।
- द्विपक्षीय निवेश संधियाँ महत्त्वपूर्ण इस दृष्टिकोण से हैं कि इसकी अनुपस्थिति में कोई भी विदेशी निवेशक, भारत द्वारा प्रतिकूल विनियामक दबाव बनाए जाने की स्थिति में अंतर्राष्ट्रीय मध्यस्थता का इस्तेमाल नहीं कर सकता है जिससे कि भारत को अंतर्राष्ट्रीय कानून के तहत जवाबदेह ठहराया जा सके।
- जाहिर है द्विपक्षीय निवेश संधि प्रत्यक्ष विदेशी निवेश आकर्षित करने वाला एक महत्त्वपूर्ण घटक है।
- दरअसल, पिछले वर्ष भारत ने 58 देशों को सूचित कर दिया था कि वह उनके साथ अपनी द्विपक्षीय निवेश संधियों को निरस्त करने जा रहा है। विदित हो कि इस निरस्तीकरण ज्ञापन की अवधि एक साल की थी और इस वर्ष 1 अप्रैल को भारत का 58 देशों के साथ द्विपक्षीय निवेश संधि स्वत: ही समाप्त हो जाएगी।
- भारत इन देशों के साथ नई द्विपक्षीय निवेश संधियाँ करना चाहता है।
- भारत इन संधियों के विभिन्न प्रावधानों की समीक्षा कर रहा है ताकि उन्हें निवेश संरक्षण समझौतों के नए नियमों के मुताबिक ढाला जा सके।
- विदित हो कि इस तरह की संधि का एक आदर्श प्रारूप वर्ष 2015 में तैयार किया गया था जिसमें भारत की घरेलू निवेश नीतियों को वैश्विक निवेश परिस्थितियों के अनुकूल बनाने की बात कही गई है।
- संधि के प्रारूप में इस बात के पर्याप्त सुरक्षा उपाय किये गए हैं कि विदेशी निवेशक किसी विवाद की स्थिति में मुआवजे के लिये भारत सरकार को अंतर्राष्ट्रीय पंचाट में आसानी से न घसीट पाए।

क्यों उचित नहीं है भारत का यह फैसला?

- कोई भी विदेशी निवेशक किसी संधि को एकतरफा ढंग से निरस्त करना पसंद नहीं करता क्योंकि इससे निवेश की सुरक्षा को लेकर संशय का माहौल बनने लगता है।
- हालांकि भारत सरकार की दलील है कि विदेशी निवेशक किसी गड़बड़ी की सूरत में भारतीय अदालतों का रुख कर सकते हैं लेकिन विदेशी निवेशकों को आश्वस्त करने के लिये यह नाकाफी है।
- भारतीय न्याय व्यवस्था काफी सुदृढ़ है लेकिन लंबित मामलों पर फैसला आने में होने वाली देरी, विदेशी निवेशकों की चिंता बढ़ा रहा है।
- उनका मानना है कि अगर भारतीय अदालतों के भरोसे रहे तो देरी के चलते उनके कारोबार को काफी नुकसान हो सकता है।
- विकसित देशों को भारत का द्विपक्षीय संधियों को निरस्त करने का फैसला काफी नागवार गुजरा है। यूरोपीय संघ भारत के साथ एक विधिवत द्विपक्षीय निवेश संधि की बहाली करने की वकालत करता आ रहा है।
- वहीं कनाडा और अमेरिका भी भारत के साथ विदेश व्यापार समझौते को लेकर चल रही बातचीत में द्विपक्षीय निवेश संधि के मुद्दे को तरजीह देते नजर आ रहे हैं।

क्यों उचित है यह प्रयास?

- विदित हो कि मौजूदा संधियों में निहित मध्यस्थता प्रक्रिया भारत या भारतीय पक्ष को लेकर प्राय: पूर्वाग्रह ग्रस्त होती है। अधिकांश मौकों पर भारत को विवाद निपटान के लिये बने मध्यस्थता मंचों पर मुँह की खानी पड़ी है।
- दरअसल ये मध्यस्थता मंच चुनींदा देशों के बंद समूह के रूप में काम करते हैं और फैसला करते समय भारत के पक्ष को गंभीरता से नहीं लिया जाता है।
- यही कारण है कि भारत के साथ-साथ ब्राजील और इंडोनेशिया ने भी एकतरफा ढंग से द्विपक्षीय निवेश संधियों को रद्द कर दिया है।

क्या हो आगे का रास्ता ?

- जैसा कि हम जानते हैं कि भारत पुरानी द्विपक्षीय संधियों के स्थान पर नई संधि को अमल में लाना चाहता है और इसके लिये एक प्रारूप वर्ष 2015 में ही तैयार कर लिया गया था। लेकिन अब सवाल यह है कि वे कौन-से देश हैं, जो इस मॉडल पर भारत के साथ वार्ता करने को उत्सुक हैं?
- इस मामले में भारत के साथ केवल उन्हीं देशों की सहानुभूति हो सकती है, जिनकी घरेलू दुर्बलताएँ भी हमारे समान हैं और शायद यही कारण है कि कनाडा जैसी विकसित अर्थव्यवस्था नए मॉडल को लेकर उतनी उत्साहित नहीं है।
- इस नए मॉडल का लक्ष्य निवेशक को और अधिक आकर्षित करने वाले प्रावधानों का निर्माण करना होना चाहिये।
- महत्त्वाकांक्षी "मेक इन इंडिया" अभियान का लक्ष्य भारत को "वैश्विक विनिर्माण का हब" बनाना है लेकिन इस अभियान की सफलता भी इसी बात पर निर्भर करती है कि हम दीर्घकालीन विदेशी निवेश आकर्षित करने की क्षमता रखते हैं या नहीं।
- विदेशी निवेश आकर्षित करने के लिये माध्यमिक और दीर्घकालिक संस्थागत और प्रशासनिक सुधारों की आवश्यकता है और इन सुधारों में द्विपक्षीय निवेश संधि की अत्यंत ही महत्त्वपूर्ण भूमिका है।

संभावित प्रश्न

"द्विपक्षीय निवेश संधियाँ ही निवेश आकर्षित करने का एक मात्र जरिया हैं, लेकिन फिर भी जिस तरह से सरकार एक सिरे से द्विपक्षीय निवेश संधियों के महत्त्व को नकार रही है वह अवांछनीय है।" इस कथन का आलोचनात्मक परिक्षण कीजिये। (200 शब्द)

705, IInd Floor, Main Road, Dr. Mukherjee Nagar, New Delhi - 110009
Ph.: 011 - 27658013, 9868365322