

*Др Предраг Шулејић,
професор Правног факултета, Београд*

Страна улагања у осигурању имовине и лица

"Страно правно и физичко лице могу, под условима узјамности оснивати акционарско друштво за осигурање заједно са домаћим правним или физичким лицима".

(Закон о осигурању имовине и лица, члан 10. ст. 3.)

Цитирани пропис Закона о осигурању имовине и лица ¹⁾ представља основни текст нашег позитивног права у материји страних улагања у области осигурања. Он је уједно и *lex specialis* у овој материји, будући да је основни закон којим се регулише материја страних улагања Закон о страним улагањима. ²⁾ Цитирани текст, на први поглед, даје утисак да је југословенско тржиште осигурања отворено за

1. Закон о осигурању имовине и лица, "Сл. лист СРЈ" бр. 30/96 и 53/99

2. Закон о страним улагањима, од 28.10.1994. године ("Сл. лист СРЈ" бр. 79/94) са изменама и допунама од 19.06.1996. године ("Сл. лист СРЈ" бр. 29/96) регулише најважнија питања страних улагања у Југославији, међу којима су: облици страних улагања, права страних улагача и њихова заштита, облик и садржина уговора и других аката о страним улагањима, услови и поступак одобравања, пријављивања и регистрације страних улагања, решавање спорова и др. Међу поменутим изменама и допунама Закона о страним улагањима (у даљем тексту: ЗСУ) најважније од њих се односе на прецизирање (и проширивање) појма страних лица у смислу закона, на навођење (и сужавање) области у којима није дозвољено оснивање сопствених предузећа страних улагача, на детаљније регулисање области давања концесија страним лицима.

прилив страног капитала, иако уз нека ограничења (узајамност је, међутим, опште прихваћен услов у међународном приватном праву). Чињеница је, међутим, да је наше осигурање још увек у принципу затворено у односу на непосредни приступ страним осигурачима. Са друге стране, постојећа регулатива у односу на њихово учешће кроз постојеће облике домаћих осигуравајућих организација (било у форми оснивања нових или улагања у постојеће) није још увек довољно развијена, нити довољно конзистентна. У правној литератури (која, нажалост, није обимна) изражена су неслагања око тумачења, па чак и примене поменутих прописа који се односе на страна улагања у осигурању³⁾, што намеће разматрање одређених питања којима ће бити посвећена пажња у овом раду.

Дилеме у погледу облика страних улагања.

Цитирани пропис Закона о осигурању имовине и лица на почетку овог текста говори о *оснивању* акционарског друштва за осигурање, а не говори о улагању у постојеће осигуравајуће друштво, што је један од основних облика улагања према Закону о страним улагањима (наиме, према овом закону, основни облици страних улагања у Југославији су: 1. улагање путем оснивања предузећа, 2. уговорно улагање средстава у већ основано предузеће, 3. улагање средстава оснивањем филијале страног правног лица на територији Југославије, и 4. улагање куповином предузећа, односно његовог дела или акција предузећа)⁴⁾. Отуда се, на првом месту, поставља питање могућих правних облика осигуравајуће организације у које се врши улагање. Затим, овај текст говори о оснивању *акционарског друштва* за осигурање од стране страног правног и физичког лица. Међутим, поред акционарског друштва за осигурање други основни облик осигуравајуће организације у нашем праву чине узајамна друштва за осигурање, што, на другом месту, отвара питање да ли је допуштено оснивање и ових друштава од стране страних улагача.

Проблем уговорног улагања у осигуравајуће организације.

У цитираном члану 10. ст. 3. Закона о осигурању имовине и лица се говори једино о оснивању друштва. Међутим, у једном другом тексту овог истог закона помиње се могућност улагања у постојећу осигуравајућу организацију: "Акционарско друштво за осигурање, која су основала *или у њега уложила* средства страна

3. Др. П. Шулејић, Осигурање и страна улагања, Право и привреда, бр. 5-8/98; др Ј. Славнић, Осигурање и страна улагања, Правни живот, бр. 10/98; др М. Пауновић, Право страних улагања у Југославији, 1995, стр. 95.
4. Према ЗСУ страна лица могу улагати средства у "предузећа и друге облике организовања за обављање делатности или услуга ... и оснивати предузећа у складу са овим законом и другим савезним законима ... " Правни режим страних улагања успостављен одредбама ЗСУ, употпуњује се, дакле, низом правила садржаних у савезним законима којима се регулише правни положај предузећа, девизни и царински систем, својинскоправни и радно-правни односи и др.

правна, односно физичка лица не може се бавити пословима реосигурања у иностранству." - члан 11. (подвлачење наше).

Аутори који тумачењем ових текстова долазе до закључка да према нашем позитивном праву није могуће улагање у постојећу осигуравајућу организацију полазе од следећег:

Прво, зато што се употребљен израз *или у њега уложила средства* не може посматрати изоловано, независно од осталих нужних нормативних решења за овај облик страних улагања (норме о средствима односно фондовима осигуравајућег друштва у која страна лица могу да улажу средства, норму о форми и садржини овог уговора, норму о надлежном органу за давање дозволе за овај облик улагања у осигурање, и др.). Затим, Закон о осигурању имовине и лица не садржи ни упутујућу норму да се на улагање у већ постојеће друштво за осигурање примењује Закон о страним улагањима, који би дао одговор на нерегулисана питања. - Друго, историјско тумачење текста Закона о осигурању имовине и лица говори да је део текста који гласи: "... или у њега уложила средства" омашком унет у члан 11. тог закона, јер је тај облик страних улагања приликом новелирања тада важећег закона о осигурању из марта 1990. године оцењен као непотребан југословенском осигурању због чега је и брисана норма у овом закону о улагању страних лица у већ основано друштво за осигурање. При томе се указује и на разлог због чега је ово учињено: наиме, карактер уговорног улагања углавном не одговара осигуравајућим организацијама, већ је оно примерено за производне и друге привредне делатности (што је, за ове ауторе, и основа за циљно тумачење поменуте норме, а све у правцу да је уговорно улагање код нас недопуштено).

Наш став у односу на поменута схватања се разликује.

Најпре, ми полазимо од тога да су норме о страним улагањима у делатност осигурања у Закону о осигурању имовине и лица *lex specialis* у односу на норме Закона о страним улагањима. Наиме, не прихватамо да је у Закону о страним улагањима "изричито одређено (да се) не примењује на осигурање"⁵⁾. Тај текст, заправо гласи: "Оснивање и улагање у организације за осигурање, банке и друге финансијске организације и слободне зоне врши се у складу са савезним законом којим се уређује њихово оснивање, односно њихов правни положај." (члан 10.). На тај начин, правила о улагању страних лица у организације за осигурање предвиђена у члану 10. и 11. Закона представљају *lex specialis* према правилима ЗСУ. Јер, када Закон о страним улагањима каже да се одређене области уређују "у складу са савезним законом" то може само да значи да се ова два закона допунују тако што се налазе у односу општег према посебном, а не да је забрањена примена правила Закона о страним улагањима у поменутим областима.

Отуда ће Закон о страним улагањима, уствари, бити у великој мери у примени и у области осигурања будући да су специјална правила о томе у Закону о осигура-

5. Др Ј. Славнић, Осигурање и страна улагања, оп. цит. стр. 952.

њу врло сумарна. Одредбе ЗСУ које се директно примењују на страна улагања у области осигурања односе на следећа питања:

Облици улагања (без филијале страног правног лица); појам и својство страног лица; национални третман страних лица, права страног лица по основу улагања и њихова заштита; подстицај страних улагања; писмена форма уговора о оснивању, односно уговора о улагању; одобравање, пријављивање и регистрација страних улагања; решавање спорова.

Аргумент о поднормираности уговорног улагања у прописима о осигурању, као разлог за тумачење да овај облик није допуштен, сам за себе не значи много, јер се исти проблем, уосталом односи и на оснивања новог акционарског друштва за осигурање, за које такође важе норме Закона о страним улагањима као *lex generalis*.

Историјско тумачење у прилог тезе да уговорно улагање није допуштено не сматрамо меродавним, имајући у виду начин на који се код нас доносе прописи уопште, а посебно у области осигурања где је често у питању недовољно консултовање шире стручне и правничке јавности, која би могла да да оцену оправданости промене једног прописа и потребу његовог укидања. Уосталом, у вези тога се указује на пропуст законодавца (или тачније предлагача закона), а наиме да је у питању " омашка " у члану 11. Закона о осигурању имовине и лица.

Што се тиче оцене да уговорно улагање не одговара југословенском осигурању и да је оцењено као непотребно (од чије стране?) сматрамо да одговор на то питање треба да да пракса осигурања, а не теорија.

Проблем улагања у друштво за узајамно осигурање

Поред акционарског друштва други основни облик осигуравајућих организација у нашем праву чине друштва за узајамно осигурање. Ово је специфичан правни облик привредног друштва, који се оснива ради обављања делатности осигурања искључиво у интересу својих чланова, а не ради стицања добити. Чланови друштва - осигураници не плаћају премију него допринос, који се може, зависно од резултата пословања, повећати, или се, случају повољног резултата, вратити осигураницима. Овај облик осигуравајућег друштва је данас доста познат у неким развијеним земљама, а код нас још увек није нашао место у практичној примени. (Последње измене Закона о осигурању имовине и лица, од августа 1999. још ће неповољније утицати на оснивање ових друштава, јер се њима сада ограничава и бављење обавезним осигурањима)⁶.

У односу на страна улагања овде се поставља питање да ли страна лица могу да буду оснивачи ових друштава (самостално или бар заједно са домаћим лицима),

6. Закон о изменама и допунама Закона о осигурању имовине и лица, " Сл. лист СРЈ " , бр. 53/99, члан 7.

будући да, за разлику од акционарских друштава за осигурање (о чему је горе било речи), закон не садржи ни једну одредбу из које би се то могло закључити.

Норма Закона о осигурању имовине и лица која се односи на осниваче ових друштава не помиње припадност оснивача: "Друштво за узајамно осигурање живота може основати најмање 250 физичких лица, а друштво за остала осигурања најмање 300 правних, односно физичких лица". По једном тумачењу, могло би се закључити да страна лица не могу бити оснивачи друштва за узајамно осигурање, јер, тамо где закон ту могућност допушта, то јест, где оснивачка права везује за страна лица, он то и посебно регулише. По другом тумачењу, по принципу да све што није забрањено, треба да је допуштено, страна лица би могла, под истим условима као и домаћа, да се појаве у својству оснивача ових друштава.

Сматрамо да треба прихватити ово друго тумачење, то јест, да страна правна и физичка лица могу да се према нашем праву појаве у својству оснивача друштва за узајамно осигурање- ако такав интерес, наравно, постоји. Нема никаквог разлога да се њима ограничавају права оснивача друштва за узајамно осигурање, ако су им већ таква права призната у односу на оснивање акционарског друштва за осигурање. При томе, с обзиром на потребан број оснивача, само је теоријска претпоставка да се страна лица могу појавити као искључиви оснивачи друштва за узајамно осигурање, већ то може бити само саједно са домаћим лицима. Међутим, када се страна лица појаве као оснивачи друштва за узајамно осигурање, она морају имати исти третман као и домаћа лица, другим речима, она иступају под истим условима као и домаћа правна и физичка лица.

Сопствена или мешовита друштва за осигурање

И после најновијих измена и допуна ЗСУ област осигурања остала је затворена (формално) за оснивање сопствених предузећа страних улагача. Наиме, за разлику од текста ЗСО који је био на снази пре 1994. године, у коме је међу областима у којима је искључено оснивање сопствених предузећа странаца делатност осигурања била изричито наведена, сада међу " забрањеним " областима (које су сужене на само неколико: производња и промет оружја, јавно информисање, систем веза и забрањене зоне), не помиње се више осигурање. Међутим, Закон о осигурању имовине и лица као *lex specialis* за материју осигурања и даље не допушта оснивање сопствених осигуравајућих друштава. При томе, за разлику од ЗСУ, који доследан идеји забране у поменутих областима предвиђа да страном лице не може стећи право већинског учешћа у управљању предузећем које у овим областима оснива заједно са домаћим лицима или у које улаже средства (члан 8. ЗСУ), такве одредбе нема у Закону о осигурању. На тај начин забрана оснивања сопствених осигуравајућих организација губи сврху, јер и даље постоји могућност да се осигуравајућа организација оснива уз симболично учешће домаћег партнера, а да уствари буде основана страним капиталом и контролисана од страног оснивача. - Према мишљењу писца ових редова, међутим, требало би, попут многих земаља у раз-

воју, отворити потпуно област осигурања и за сопствена улагања страних партнера. То би можда охрабрило већа улагања у домаћу привреду у целини (јер осигурање прати улагање у друге привредне области, а страни улагач обично хоће осигурање да закључи код њему блиске осигуравајуће организације); затим, и ове организације, без обзира што су основане у целини страним капиталом, југословенска су правна лица која подлежу свим југословенским прописима; даље, она би могла да донесу и нову технологију и прошире обим покрића од ризика који се код нас не осигуравају; а што се тиче страха да би могло доћи до одлива капитала у иностранство, против тога најбоље говоре неке одредбе самог Закона, међу којима је забрана реосигурања у иностранству (члан 11.), а нарочито одредба која налаже да се средства техничке премије, фондова и резерви воде на рачунима и у пласманима у Југославији, као и обавеза задржавања математичке резерве у целини у земљи и онда када је у питању плаћање премија реосигурања ван земље (члан 55.). Домаћи интереси би могли и на други начин да буду заштићени. Карактеристичан је у том погледу пример Републике Словеније, која у свом Закону о организацијама за осигурање од 1994. године предвиђа одређене услове за добијање сагласности за оснивање осигуравајућег друштва од стране страног правног или физичког лица, међу којима су: дисперзија власништва деоница у појединачној организацији за осигурање или присутност деоничара из разних земаља; развој нових врста осигурања и допринос других знања из осигурања, уколико је страни деоничар организација за осигурање; мишљење овлашћене стране институције за надзор организације за осигурање; мишљење познатих међународних организација за утврђивање бонитета ако је страни деоничар правно лице које није организација за осигурање, и др.

Агенције за заступање и посредовања у осигурању

У Закону о основама система осигурања имовине и лица од 1990., на основу посебне одредбе (члан 32. ст. 1.) забрањено је било да се у Југославији оснивају сопствене "посебне организације за обављање других послова осигурања". Реч је о сопственим предузећима за посредовање и заступање у пословима осигурања и за обављање других услужних делатности и вези са тим пословима. Такве одредбе више нема у Закону о осигурању имовине и лица који је на снази.

Полазећи од основне тенденције отварања домаће привреде и привлачења страног капитала као подстицаја за оживљавање производње и услуга, а затим тумачењем основне одредбе ЗСУ о допуштености страних улагања у складу са законом (члан 1.), према коме се сматра допуштеним све што није забрањено, може се закључити да је сада допуштено, и без икаквих ограничења, оснивање сопствених организација ове врсте, то јест, агенција за послове пружања "других услуга у осигурању", чији су оснивање и правни положај регулисани члановима 39-43 Закона.

Измене и допуне Закона о осигурању имовине и лица, од августа 1999. у односу на агенције за послове пружања других услуга у осигурању односиле су се само

на повећање висине новчаног дела основног капитала. Наиме, ако се агенција оснива као акционарско друштво новчани део основног капитала не може бити мањи од 25.000 УСД у динарској противвредности по курсу на дан подношења захтева за издавање дозволе за рад (за симултано оснивање), односно 50.000 УСД (за сукцесивно оснивање). Ако се, пак, агенција оснива у облику друштва са ограниченом одговорношћу, тај износ новчаног дела основног капитала не може бити мањи од 12.500. УСД.

Филијала страног друштва за послове осигурања и реосигурања

Према Закону о страним улагањима, као један од облика страних улагања предвиђено је улагање средстава оснивањем филијале страног правног лица на територији Југославије. Ова филијала има својство правног лица и послује по југословенским прописима. Закон о осигурању имовине и лица не садржи никакве одредбе којима би се уређивао правни положај ових филијала које би се основале за бављење пословима осигурања. Међутим у Закону о слободним зонама предвиђен је овај облик страног улагања у југословенско осигурање.⁷⁾

Тумачењем ових текстова изведен је закључак да је код нас пропала намера да се омогући оснивање филијала страних осигуравајућих друштава у слободној зони, будући да је Закон о слободним зонама упутио на ближе регулисање оснивања ових филијала путем прописа о осигурању, то јест, на Закон о осигурању имовине и лица, а пошто овај то није учинио, не може ни доћи до примене поменути пропис Закона о слободним зонама⁸⁾.

Мора се, заиста, констатовати да прописи који се односе на оснивање филијала страних лица за бављење пословима осигурања у нашем праву нису ни довољни ни конзистентни. На првом месту, питање је да ли таква филијала коју познаје Закон о слободним зонама одговара појму филијале коју познаје Закон о страним улагањима (то јест, да она има својство правног лица и као таква представља правно лице југословенског права, у власништву страног лица)? Или је то само део страног правног лица, које иначе, по тексту члана 34. Закона о слободним зонама може у зони основати и организацију за послове осигурања и реосигурања? Затим, питање уређивања правног положаја ових облика " сагласно прописима којима се уређују... послови осигурања и реосигурања." (Уместо "послови" требало би да стоји: "пословање").

Најпре, сам пропис Закона о страним улагањима који се односи на филијале страног правног лица намеће одређене недоумице. Јер, у упоредном праву, по пра-

7. Закон о слободним зонама, "Сл. лист СРЈ" бр. 81/1994 у члану 34 одређује: " У зони се могу оснивати банке и друге финансијске организације, организације за послове осигурања и реосигурања, као и филијале стране банке и организације за послове осигурања и реосигурања, које могу бити у својини страног лица, сагласно прописима којима се уређује банкарско пословање и послови осигурања и реосигурања."

8. Др Ј. Славнић, Осигурање и страна улагања, оп. цит. стр. 969.

вилу, део предузећа (енгл. branch. франц. sucursale), за разлику од тзв. друштва кћери, нема својство правног лица, без обзира на одређени степен самосталности у обављању пословања у односу на предузеће у целини. Уколико се филијала страног предузећа уписује у регистар код домаћег суда са својством правног лица, она се третира као страно предузеће (as a foreign company). Пошто код нас страни улагачи могу да формирају предузећа (сопствена или мешовита, то јест, заједно са домаћим лицима), поставља се питање сврхе основања филијале, ако и она добија својство правног лица. Међутим, оно што је значајније, јесте да таква филијала " послује по југословенским прописима ". У том случају би боље било да она нема својство правног лица, јер би онда иза њене одговорности стајала целокупна имовина предузећа чија је она филијала.

У Закону о страним улагањима је, даље, предвиђено да начин оснивања и рада дела страног предузећа (филијала) прописује Савезна влада. (члан 5. ст. 3.). На страну што је ово материја из домена законодавца, а не управне власти, сигурно је да оснивање филијале не би било могуће у делатностима у којима није допуштено оснивање сопственог предузећа страног лица. А то је управо делатност осигурања, где страни улагач (још увек) може основати осигуравајућу организацију само заједно са домаћим лицима.

Остаје недоумица, према томе, да ли су филијале о којима говори Закон о слободним зонама (у члану 34.) делови у својству правног лица (у ком случају би се на њих могла применити правила Закона о страним улагањима), или немају својство правног лица (у ком случају без посебних прописа о томе у Закону о осигурању имовине и лица не би никако могла бити основана).

Најзад, не треба посебно истицати од коликог је практичног значаја конзистентно регулисање овог питања, имајући у виду несумњиво перспективну област улагања у домаће осигурање уопште, а посебно у слободним зонама чији развој (када прођу садашње тешкоће) тек предстоји. У том смислу треба омогућити да страно лице не само буде оснивач зоне, оснивач предузећа за управљање зоном, као и корисник зоне (што садашњи закон предвиђа), већ и пословање путем филијале (сада предвиђена могућност само за банке и осигуравајуће организације), па чак и непосредно пословање без стварања посебног организационог облика, као што је пракса у свету.