

*Мр Слободан Илијић,
Савезни савешњик*

UDK 368:658.16

Начин одузимања дозволе за рад организацији за осигурање

Резиме

При одузимању дозволе за рад организацијама за осигурање Савезно министарство за финансије игра главну улогу. У све бивше социјалистичке европске земље у транзицији увекла се појава одвијања осигурања кроз мрежу "пирамида". Аутор анализира Закон о осигурању имовине и лица и Кодекс о понашању у пословима осигурања и појаву одвијања осигурања кроз мрежу "пирамида". Аутор сматра да је позитивно право осигурања игнорисало ову штећну појаву, па је предложио инструменте, мере и правце како би се у корену сузбила ова штећна појава на домаћем тржишту осигурања.

***Кључне речи:** начин одузимања дозволе за рад организацији за осигурање; Закон о осигурању имовине и лица; одвијање осигурања кроз мрежу "пирамида"; Кодекс о понашању у пословима осигурања.*

Увод

Повећан интерес за ову тему појављивао се током читаве 2002. године, када је државни орган одузео дозволу за рад до тада четири велике пословне банке. Истина, банкарско право и право осигурања регулисани су различитим савезним законима, односно потпуно одвојеним правним изворима. Ипак, заједничко је то да различити државни органи и у банкарском праву и у праву осигурања издају, а за-

тим одузимају дозволу за рад пословној банци, односно организацији за осигурање. Током последњих годину – две, једном броју организација за осигурање одузета је дозвола за рад.

У нашем позитивном праву осигурања, па и за ову тему, Закон о осигурању имовине и лица (“ Службени лист СРЈ“, бр. 30/96, 57/98, 53/99 и 55/99) (у даљем тексту: Закон о осигурању) је главни правни извор. Поред тога, као допунски правни извори права осигурања јављају се бројни правни прописи, али ће о њима бити речи на односном месту.

Начин одузимања дозволе за рад организацији за осигурање предвиђен је у Закону о осигурању тако да органски произилази из надзора над пословањем организација за осигурање. Тај надзор по члану 109. Закона о осигурању врши савезни орган надлежан за послове финансија (у даљем тексту: надлежно министарство). Пропис члана 109. утврђује да је надлежно министарство главни носилац надзора над пословањем организација за осигурање. Тај пропис је и начелне природе, јер је у Закону о осигурању вршење надзора над организацијама за осигурање поверено читавом низу правних лица изван састава надлежног министарства. Међу њима се налазе овлашћени актуар, овлашћени ревизор, процењивач, стручно лице које контролише програм мера за санацију организације за осигурање и др. Ови последњи вршиоци надзора над пословањем организација за осигурање неће бити у првом плану обраде ове теме, мада по броју одредаба у Закону о осигурању сваки од њих је повезан и са одузимањем дозволе за рад организацији за осигурање. Од непоменутих вршиоца надзора из Закона о осигурању ваља истаћи, за сврху овог рада, Удружење осигуравајућих организација Југославије (у даљем тексту: Удружење). Сви до сада наведени вршиоци надзора остварују спољну и накнадну контролу над пословањем организација за осигурање. У склопу тог и таквог надзора овај рад улази у део начина на који функционише одузимање дозволе за рад организацијама за осигурање.

2. О систему дозволе према организацијама за осигурање, тржишту осигурања и једној појави на том тржишту

Из предходних редова може се уочити да је читавом низу правних лица, изван састава надлежног министарства, Закон о осигурању поверио да врше надзор над пословањем организација за осигурање. Међутим, главни носилац тог надзора, надлежно министарство, спроводи надзор и над тим вршиоцима надзора према организацијама за осигурање. Ова двострука улога надзора надлежног министарства јавља се и као управна власт државе. Што се пак тиче извршне власти државе, по Закону о осигурању ту функцију врше Савезна влада и Удружење. И Савезна влада и Удружење ту функцију врше доносећи прописе у извршењу Закона о осигурању. Од посебног интереса за обраду ове теме је Кодекс о понашању у пословима осигурања, кога као пропис у извршењу Закона о осигурању доноси Удружење.

2.1. Општа организација надзора

Упоредно - правно¹⁾, скоро у свим државама за оснивање организације за осигурање примењује се надзор путем система дозволе, по коме државни орган и издаје и одузима дозволу за рад организацијама за осигурање. Поред већинског присуства у скоро свим државама, у малом броју држава постоји и систем пријаве²⁾, по којем се оснивање организације за осигурање врши подношењем пријаве државном органу (Данска, Холандија). Према томе, општу организацију надзора над организацијама за осигурање чине систем дозволе или систем пријаве, стим што је овај први преовлађујући у свету.

Што се пак тиче наведених кованица у којима фигурира реч - систем – тај појам је прихваћен у најширој јавности. Сам термин дозвола међу правним писцима, али и у законским текстовима, има своје правне синониме. У те правне синониме убрајају се, и то: одобрење, концесија и сл. Често се може чути кованица систем дозволе, систем одобрења, систем концесије. Сви ти правни синоними означавају исту појаву. Новија правно – теоријска мисао³⁾ сматра да термин – систем – у праву има више значења. Прво значење је оно које каже да систем чине основна или системска начела и то су највиша начела правне науке. Системска начела се разликују од допунских и појединачних начела. Друго значење овог термина објашњава да је систем рационално уређен правни поредак. Треће значење описује систем као саму суштину правног поретка. Полазећи од тих значења система, у овом раду се тежило сагледавању, а затим и критичкој оцени начина одузимања дозволе за рад организацији за осигурање. Сагледавање начина одузимања дозволе за рад организацији за осигурање садржи у себи једну врсту санкције и зато је било логично у анализу ове теме укључити и једну штетну појаву присутну на тржишту осигурања.

2.2. Две врсте система дозволе при оснивању привредног субјекта

Правна наука, која је проучавала системе дозволе при оснивању привредних субјеката, више се бавила давањем, а мање одузимањем дозволе за рад привредном субјекту.

По становишту науке права осигурања⁴⁾ постоје два различита система, и то: систем концесије и нормативни систем. Са становишта науке права осигурања, си-

1. Предраг Шулејић: Право осигурања, четврто измењено и допуњено издање, Београд, Правни факултет Универзитета у Београду и Досије, 1997.год, стр. 133.
2. Бојан Милисављевић: Систем оснивања осигуравајућих организација, Право и привреда бр. 5-8/2000, стр. 748-759 цитирано према Проф. Др Владиславу Јовановићу: О условима за оснивање осигуравајућих друштава у неким земљама западне Европе и у САД, Београд, Југословенска заједница осигурања, 1967.година.
3. Зоран Јелић : Актуелна питања правне политике СРЈ, Београд, Економика, 1995. год, стр. 73 изводи своје објашњење око правног термина система и системских начела из радова Томе Живановића.
4. П. Шулејић, наведено дело, стр. 133.

стем концесије се дефинише тако што надлежни државни орган при издавању дозволе цени целисходност оснивања и по својој дискреционој оцени издаје дозволу за рад, а нормативни систем се дефинише тако што државни орган мора да изда дозволу за рад ако су испуњени прописани законски услови.

По становишту науке привредног права⁵⁾, за које становиште је истакнуто да се до њега дошло на подлози уопштавања југословенске правне литературе, постоје три система одобрења државе за оснивање привредног субјекта. Дефиниције нормативног система и система одобрења државе, односно система концесије државе, за оснивање привредног субјекта по овом становишту и по становишту науке права осигурања не разликују се у битном. Новост овог становишта је увођење трећег начина одобрења државе за оснивање привредног субјекта, а карактерише га да се одобрење даје у форми закона или подзаконског прописа. Трећи начин одобрења државе није заступљен у позитивном праву осигурања, па самим тим излази из оквира ове теме.

По мишљењу потписника овог рада из цитираног становишта науке привредног права интересантни су приговори за оснивање привредног субјекта. Ово у том смислу што се односе на давање одобрења за оснивање, али се у начелу дејства тих приговора могу протегнути и на фазу одузимања дозволе за рад истом привредном субјекту. Разуме се, под привредним субјектом овде се подразумева и организација за осигурање.

2.3. Једна штетна појава на тржишту осигурања

Из науке привредног права⁶⁾ потекао је приговор држави што даје дозволу за оснивање привредног субјекта, јер такав начин рада државе повлачи за собом повећање државног апарата и то са различитим профилима кадрова.

На овакву начелну врсту приговора у науци о јавној управи⁷⁾ може да се нађе следећи начелан одговор: да проблем јавне управе није у броју чиновника, већ у циљевима, брзини реаговања, методима, ефикасности, ефективности, политици дистрибуције моћи унутар управе, могућностима да се брзо и рационално одговори потребама тржишне привреде.

Што се пак тиче приговора којим је критикован систем дозволе за рад при оснивању привредног субјекта, на први поглед изгледа да се при одузимању дозволе за рад истом привредном субјекту не мора да повећа државни апарат. Међутим, то је само на први поглед. Одузимање дозволе за рад претпоставља редовно праћење пословања тог привредног субјекта од момента издавања дозволе за рад, па убудуће, односно на неодређено време. Праћењем пословања тог привредног субјекта могу се открити и неке нове појаве на тржишту осигурања, како у пословању

5. Ивица Јанковец: Правни системи оснивања предузећа, Правни живот бр. 11/2001, стр. 5 – 11.

6. исто

7. Драгољуб Кавран: Државна управа у времену које долази, Правни живот бр 9/1995, стр.651 – 677.

оне организације за осигурање којој је дозвола за рад издата, тако и изван круга организација за осигурање, којим је дата дозвола за рад. Такве нове или релативно нове појаве на тржишту осигурања помажу да се у реалнијем светлу сагледа издата дозвола за рад, а са овим постојање или непостојање услова за одузимање дозволе за рад организацији за осигурање. У односу на Закон о осигурању и њиме пројектовано тржиште осигурања, једна од таквих појава јесте одвијање делатности осигурања кроз мрежу “пирамида”⁸⁾.

Цитирани научни извор појаву одвијања делатности осигурања кроз мрежу “пирамида” приказује на основу материјала Међународне трговинске коморе у Паризу. Концепција тог материјала је била да је нужна боља сарадња западноевропских с једне стране и централноевропских и источноевропских држава и њихових органа, ради сузбијања ове штетне појаве. Констатовано је да се дејство ове појаве осећа у областима осигурања, рекламе, девизног и спољнотрговинског пословања. Закључак цитираног научног извора права осигурања креће се у границама препорука из материјала. За сврху ове теме значајни су временско трајање појаве, њена дубина и структура, а посебно ауторова правна анализа начина на којој се може одузети дозвола за рад организацији за осигурање захваћеној овом појавом.

Аутор цитираног чланка је пошао од начела из Закона о осигурању да домаће организације за осигурање имају монопол на нашем тржишту осигурања. После тога у чланку су изложена одступања од тог начела у нашем позитивном праву осигурања и најзад, начело је доведено у везу са тенденцијама у комунитарном праву осигурања. Пошто је констатовано да је у Закону о осигурању предвиђена превентивна контрола, аутор је посебно анализирао правне основе за одузимање дозволе за рад организацији за осигурање. Тежиште те анализе је било на члану 116. тачка 5. и члану 117. тачка 3. Закона о осигурању. Аутор је оценио да Закон о осигурању одвијање делатности осигурања кроз мрежу “пирамида” не доводи у питање, те решење ове појаве тражи на другој страни, односно кроз наше право конкуренције. Мотив за такво гледање аутор ове правне анализе је видео у упоредном праву, немачком и француском праву конкуренције. Стога, аутор предлаже да се и код нас применом члана 23. тачка 10. Закона о трговини, затим применом управних мера, инспекцијског надзора и кажњавањем за преступе из тог закона, може успешно водити борба против ове штетне појаве. Такође, препоручује да се та борба комбинује са политиком у областима девизног и спољнотрговинског пословања.

Поред цитираног чланка нашег водећег прегаоца науке права осигурања о истој појави изложен је друкчији став, али у подзаконској регулативи, донетој на основу Закона о осигурању. Наиме, на основу овлашћења из члана 143. став 1. тачка 6. Закона о осигурању Удружење је донело Кодекс о понашању у пословима осигурања⁹⁾ (у даљем тексту: кодекс). Између осталог, кодексом је регулисан

8. Предраг Шулејић : Заштита поверилаца код продаје осигурања по систему “ пирамиде “, Право и привреда бр. 5-8/1997, стр.465-473.

став о тој појави кроз одредбе о општем појму нелојалне конкуренције у пословима осигурања и појединим облицима нелојалне конкуренције, као и кроз одредбе о општем појму непрофесионалног понашања у пословима осигурања и појединим облицима таквог понашања. Посебно је интересантан члан 14. тог кодекса, у коме је у 13 тачака набројано исто толико облика понашања нелојалне конкуренције у пословима осигурања. Заслужује пажњу и члан 16. тог кодекса, у коме је у чак 18 тачака набројано бар исто толико облика непрофесионалног понашања у пословима осигурања. У оба ова члана заступљени су бројни и сасвим конкретни елементи диспозитивне природе ове штетне појаве. У том погледу, кодекс је дао велики допринос борби против појаве одвијања осигурања кроз мрежу “пирамида”.

Што се пак тиче санкција прописаних овим кодексом, ваља истаћи да су предвиђене две врсте санкција. Пре свега, санкције за повреду правних правила прописаних кодексом изриче Суд части при Привредној комори Југославије. Као санкције прописане су три мере за повреду правила овог кодекса и још две заштитне мере за повреду правила овог кодекса. Три мере за повреду правила овог кодекса су: (1) јавна опомена са објављивањем на Управном одбору Привредне коморе Југославије (у даљем тексту: ПКЈ) ; (2) јавна опомена са објављивањем у једном дневном листу; (3) јавна опомена са објављивањем у више дневних листова. Две заштитне мере за повреду правила овог кодекса су: (1) забрана учешћа у раду органа и тела ПКЈ и Удружења; (2) забрана учешћа на сајмовима у земљи и иностранству. Свака од ове две заштитне мере може да буде изречена у трајању од шест месеци. Према томе, ако Суд части при ПКЈ у поступку¹⁰⁾ нађе да у неком од облика нелојалне конкуренције у пословима осигурања из члана 14. тог кодекса или пак у неком од облика непрофесионалног понашања из члана 16. тог кодекса има повреде правних правила из неке од тих одредаба, следи изрицање једне од три набројане мере или пак једне од две набројане заштитне мере у трајању до шест месеци.

2.4. Однос према једној штетној појави на тржишту осигурања

Прелиминарни Закон о осигурању или пак пред нови закон из материје осигурања имовине и лица потребно је да се постави захтев да се поведе борба против појаве одвијања делатности осигурања кроз мрежу “пирамида”. Без обзира да ли ће главни носилац права надзора државе над организацијом за осигурање да остане надлежно министарство или ће то постати неко републичко министарство, агенција, регулационо тело или пак неко треће тело, по мишљењу потписника овог рада, сузбијање различитих видова појаве одвијања делатности осигурања кроз мрежу “пирамида” треба да буде у целини обухваћено позитивним правом осигурања. Да ли ће право конкуренције¹¹⁾, антимонополско право¹²⁾, управно и друга казне-

9. Гласник Привредне коморе Југославије бр. 3/1998, стр. 97-100.

10. Правилник о Суду части при Привредној комори Југославије, Гласник Привредне коморе Југославије бр 12/1995 године од 30.12. 1995. Године,стр45-47.

на права из домена заштите потрошача, спољнотрговинског и девизног пословања водити више или мање успешну борбу против ове појаве, ствар је тих правних дисциплина и националне правне политике према штетним појавама на домаћем тржишту. Пред правом осигурања стоји до сада нерешавано питање да ли ће пред закон у области осигурања имовине и лица поставити захтев да се ова штетна појава сузбије у корену. У случају позитивног става према овом захтеву ваља најозбиљније размотрити цитиране диспозитивне одредбе из кодекса.

Пред Законом о осигурању није био ни постављан захтев да се појава одвијања делатности осигурања кроз мрежу ”пирамида” сузбије у корену. Закон о осигурању само применом начела монопола домаћих организација за осигурање на националном тржишту осигурања није могао делимично или у потпуности да сузбије појаву делатности осигурања кроз мрежу ”пирамида”, јер ова делатност долази из иностранства. Ако би се ипак догодило да организација за осигурање прибегне ма у ком виду одвијању делатности осигурања кроз мрежу ”пирамида”, надлежно министарство би могло да јој решењем одузме дозволу за рад. У оваком случају, аутор цитираног члана прецизирао је правне основе из члана 116. тачка 5. и из члана 117. тачка 3. Закона о осигурању, као основе по којима би било донето решење о одузимању дозволе за рад. Ти правни основи не садрже ништа што је специфично за радње или поступке по којима се широм Европе и код нас одвијала делатност осигурања кроз мрежу ”пирамида”. Ти правни основи су стварно резервни или омнибус правни основи под које се могу подвести различити случајеви и ситуације, па и случајеви и ситуације кад организација за осигурање изврши радњу или спроведе поступак из домена делатности осигурања кроз мрежу ”пирамида”. Према томе, Закон о осигурању не само да није имао предвиђен специфичан један или више правних основа за доношење решења о одузимању дозволе за рад организацији за осигурање, која би самостално или у сарадњи са другим остваривала делатност осигурања кроз мрежу ”пирамида”, већ је био индиферентан према тој појави. Ово није критика Закона о осигурању, већ је само констатација после његове вишегодишње примене.

За начин одузимања дозволе за рад организацији за осигурање у Закону о осигурању посебно је карактеристична подела правних основа. Наиме, у 15 тачака члана 116. Закона о осигурању предвиђени су правни основи императивног карактера, а у седам тачака члана 117. тог закона предвиђени су правни основи диспозитивног карактера. Између правних основа императивног и диспозитивног карактера разлика се своди на то да чим наступи ма који од правних основа императивног карактера, правни основ императивног карактера постаје сам за себе довољан да издејствује да надлежно министарство позивом на њега обавезно донесе решење о одузимању дозволе за рад организацији за осигурање. Ако пак надлежно ми-

11. Мирко Васиљевић: Пословно право, Београд, Удружење правника у привреди СРЈ, 2001.год., стр.472.

12. Дијана Марковић-Бајаловић: Тржишна моћ предузећа и антимонополско право, Београд, Јавно предузеће Службени лист СРЈ, 2000 год., страна 330.

нистарство утврди да се у радњи или у поступку неке организације за осигурање нашао један или више правних основа диспозитивног карактера, тада надлежно министарство издваја онај правни основ за који поседује најпоузданије доказе и цени да ли ће донети решење о одузимању дозволе за рад организацији за осигурање.

Судска и управна пракса¹³⁾, које су засноване на чл.116. и 117. Закона о осигурању, нису прихватиле изложену поделу на императивне и диспозитивне правне основе. Судска и управна пракса су, као у овом управном поступку и управном спору, комбиновали по два императивна и по два диспозитивна правна основа. Оваква управна пракса стекла је и клаузулу правноснажности у управном спору. Разуме се, у наведеном решењу надлежног министарства и у наведеној пресуди Савезног суда у изложеној комбинацији нашли су се и члан 116. тачка 5. и члан 117. тачка 3. Закона о осигурању, што потврђује њихов резервни карактер. Коначно, није проблем начина одузимања дозволе за рад организацији за осигурање у Закону о осигурању то што управна и судска пракса не потврђују обичне правне констатације потписника овог рада у погледу поделе правних основа на императивне и диспозитивне. Проблем начина одузимања дозволе за рад организацији за осигурање, онако како је предвиђен у Закону о осигурању, састоји се у томе што недостаје одбрана тржишта осигурања на нивоу управне и судске праксе према штетној појави у питању.

3. Закључно разматрање

3.1. Будући закон о осигурању имовине и лица или евентуално новела Закона о осигурању треба пред собом да имају постављен захтев да се сузбије у корену појава одвијања делатности осигурања кроз мрежу “пирамида”. Та појава је захватила све бивше социјалистичке европске државе у ери транзиције, па и нашу земљу. Ако се такав захтев не постави код нас, на домаћем тржишту остаће могућност продора штетне појаве у питању, а изостаће благовремена припрема домаћег тржишта осигурања за укључење у тржиште осигурања ЕУ.

3.2. Начело монопола домаћих организација за осигурање на националном тржишту осигурања само по себи не сузбија привремено или трајно појаву одвијања осигурања кроз мрежу “пирамида”.

3.3. Начин одузимања дозволе за рад организацији за осигурање, онако како је пројектован Законом о осигурању, управљен је само према оној организацији за осигурање која прибегне неком од видова ове штетне појаве, а претходно је добила дозволу за рад на домаћем тржишту осигурања. Изван тог прописом ограниченог круга појављују се правна и физичка лица, домаћа или страна, предузетници и сл., који нису ни тражили ни добили дозволу за рад ма у ком својству на домаћем

13. Пресудом Савезног суда Ус.бр.21/2000. од 24.01.2001.год. одбијена је тужба против коначног решења Савезног министарства за финансије бр. 4/2-03-016/99 од 23.12.1999.год.

тржишту осигурања, а упражњавају делатност осигурања кроз мрежу “пирамида” у разним облицима.

3.4. Нужно је у закон из области осигурања имовине и лица уградити ново начело права осигурања, а затим га у истом закону ближе разрадити. То ново начело обухватило би право, обавезу и одговорност националног носиоца надзора да интервенише на домаћем тржишту осигурања при првој појави упражњавања делатности осигурања “пирамида” ма у ком виду. Интервенција, односно нова контролно-надзорна улога државе разрадом закона имала би шире дејство од позитивно-правног система дозволе при оснивању и одузимању дозволе за рад организацији за осигурање.

3.5. Законска разрада новог начела захтевала би коришћење више различитих мера и инструмената, који до сада у позитивном праву осигурања нису били коришћени, али су зато били или се сада користе у привредно – правном законодавству.

3.6. Законска разрада новог начела обухватила би све који не поседују дозволу за рад или којима је одузета дозвола за рад на домаћем тржишту осигурања. Они би подлежали привременим мерама ради спречавања и отклањања поремећаја на тржишту осигурања, инспекцијском надзору и управним мерама, имовинско – правном захтеву и одговарајућим поступцима казненог права, укључујући и посебно кривично дело.

3.7. Интервенција националног носиоца надзора била би ограничена слободним и под једнаким условима вођеним пословима осигурања свих учесника на домаћем тржишту осигурања, сагласно пословним обичајима и пословном моралу.

Slobodan Pijić,
Federal Government Counsel

The Procedure of License Revoking from Insurance Company

Summary

The Federal Ministry for Finance plays a main role in the procedure of the license revoking from insurance companies. In all former socialist European countries in transition there has been a phenomenon of insurance policies sales though the net of "pyramids". This phenomenon being multilaterally harmful the author analyzes The Law of Non-life and Life Insurance and The Codex of Behavior in the Insurance Business. He is of the opinion that the existing insurance law ignores this harmful phenomenon and suggests instruments, measures and instructions how to prevent further development of this harmful phenomenon in the domestic insurance market.

Key words: *the procedure of license revoking from insurance companies; The Law of Non-life and Life Insurance; sales of insurance policies though the net of "pyramids"; The Codex of Behavior in Insurance Business*