Др Боса Ненадић,
судија Уставног Суда Републике Србије, Београд

Улога државе у поступку оснивања друштва за осигурање, с посебним освртом на право Европске уније

Резиме

Анализа законодавноправне уређености улоге државе у поступку издавања дозволе за обављање делатности осигурања у савременом европском праву, показује да наше важеће законодавство о осигурању мора претрпети одговарајуће промене, како у погледу услова које морају да испуњавају друштва која желе да изађу на тржиште осигурања, тако и у погледу овлашћења државе у поступку издавања дозволе. Квалитету остваривања успостављене улоге државе у области осигурања треба да допринесе и одговарајући положај, кадровска и техничка оспособљеност државног органа који у име државе врши контролу. Савремена држава, својом регулаторном и контролном улогом мора обезбедити да у условима здраве конкуренције, осигуравајућа друштва своју делатност обављају у складу са законом и преузетим обавезама према осигураницима.

Кључне речи: *европско право осигурања, друштво за осигурање, државни надзор над осигурањем, дозвола за обављање послова осигурања, државни орган за надзор осигурања.*

1. Општи осврт на улогу државе у области осигурања

Заштита грађана и имовине од бројних и различитих врста ризика у савременом свету захтева да се делатност осигурања обавља континуирано, као и да оси-

гуравајућа друштва која имају приступ тржишту осигурања увек буду у могућности да поднесу финансијске обавезе преузете уговором о осигурању.

У обезбеђивању остваривања наведене сврхе осигурања у развијеним земљама кључну улогу има држава. Искуство економски развијених земаља потврђује да је у овим земљама, обављање осигурања под сталном контролом државе, почев од уласка компанија за осигурање на тржиште, па до њиховог изласка са тог тржишта. Таква улога државе на први поглед изгледа противречна тржишном начину привређивања, с обзиром да је осигурање окосница развијених тржишних привреда, односно израз тржишне развијености једне земље, а само је под сталним и строгим надзором државе.

Поменућемо само неке од основних разлога за наведену улогу државе у области осигурања, као што су: 1) природа осигуравајуће делатности и комплексност уговора о осигурању; 2) заштита интереса осигураника и других корисника осигурања[1)]; 3) обезбеђивање услова за здраву и поштену конкуренцију у овој области; 4) обезбеђивање финансијске стабилности и дисциплине у области осигурања; 5) очување угледа и поверења у осигуравајуће компаније које обезбеђују сигурност привредних субјеката на тржишту; 6) заштита општих интереса у обављању ове делатности.[2)]

Колико се у савременим земљама даје значај питању државног надзора над радом осигуравајућих друштава илуструје и чињеница да су неке земље донеле закон којим се искључиво уређује надзор (контрола) осигурања.[3)] Остале земље, сем незнатних изузетака, у основним одредбама закона о осигурању, обавезно наводе да је предмет уређивања закона и "надзор (контрола) државе над обављањем делатности осигурања", с тим што је највећи број одредаба тих закона управо посвећен улози државе и њених органа у поступку оснивања осигуравајућих компанија, а потом државној контроли обављања делатности осигурања.

Услови за оснивање и пословање осигуравајућих компанија у савременом европском законодавству су много ригорознији него кад су у питању услови за оснивање и рад других привредних друштава, укључујући и она друштва која обављају делатности од јавног (општег) интереса. То су законодавства са прецизно утврђеним системом контроле осигурања, који се с једне стране, врши над статусом осигуравајућих компанија (structural supervision), а са друге стране, над пословањем

1. Европски законодавац у први план истиче да се државна контрола осигурања спроводи од стране надлежних државних органа, углавном у "интересу заштите потрошача".
2. О значају надзора државе над радом осигуравајућих организација вид. опширније Б. Ненадић, Надзор над пословањем компанија за осигурањем у праву Европске уније и законодавству Савезне Републике Југославије, Зборник радова, Палић, 2002, стр. 27. и д. Вид. и Д. Огризовић, Државни надзор осигурања, Осигурање и привреда, бр. 5-6/1989. стр. 13. до 28.
3. Тако је нпр. поступио законодавац Немачке, Аустрије, Венецуеле, Македоније и др. Закони ових земаља у области осигурања носе назив "Закон о контроли осигурања", односно "Закон о државној контроли осигурања" или "Закон о надзору осигурања".

ових компанија, односно над образовањем и коришћењем средстава осигурања (prudential supervision).

Сврха државног надзора у области осигурања јесте обезбеђивање "здравог пословања" компаније за осигурање. Контрола од стране државе је неминовна с обзиром да су осигуравајуће компаније, по правилу, јака финансијска предузећа сваке земље у која се сливају огромна новчана средства, па би врло лако други циљеви могли навести осигуравача да "занемари и превиди" своју основну обавезу, а то је извршење обавеза преузетих уговором о осигурању. Постојање несигурних и несолидних осигуравајућих друштава је супротно смислу и сврси осигурања. У пословању осигуравајућих компанија мора се обезбеђивати равнотежа интереса "потрошача услуга осигурања" и "давалаца тих услуга", односно интереса осигураника и власника осигуравајућих компанија. У реалности, није једноставно помирити захтеве за здравим управљањем средствима осигурања у интересу осигураника и у интересу власника осигуравајућих компанија који се осигурањем баве ради остваривања добити, а посебно ако се томе дода и интерес државе за улагањем дела средстава осигурања у послове чији је развој од општег (државног) интереса или у послове који су у складу са захтевима економске политике земље.[4)]

2. Улога државе у поступку оснивања осигуравајућих компанија у праву Европске уније

До остваривања слободе пружања услуга осигурања на целој територији Европске уније дошло је тек након дугогодишњег периода хармонизације одређених решења на нивоу Уније у овој области, а посебно са усвајањем директива тзв. "треће генерације" из 1992. године.[5)] Мада је, деведесетих година прошлог века, био присутан знатан степен усаглашености решења у области осигурања у националним законодавствима земаља чланица Европске уније, доношење одређених прописа и на нивоу Уније у домену осигурања било је нужно, да би се успоставило јединствено европско тржиште осигурања. [6)] Наиме, требало је и на наднационалном нивоу утврдити одговарајућа правила и стандарде у обављању ове делатности, укључујући и услове за добијање дозволе за приступ тржишту осигурања, испод којих се не може ићи ни у једној држави чланици Европске уније. Та правила и стандарди утврђени су пре свега у директивама "треће генерације" у области оси-

4. Другим речима, средства осигуравајућих компанија, с једне стране, треба да служе за брзу накнаду (репарацију) штета по основу уговора о осигурању и за спречавање и сузбијање настанка одређених штета, односно узрока већих несрећа (тзв. превентивна функција), али и за обезбеђење интереса власника компаније који су основали ова друштва ради стицања профита, с друге стране. Осим тога, та средства користе се и за подстицање општег економског развоја једне земље, где се осигуравајуће организације јављају као значајни инвеститори. Вид. П. Шулејић, Право осигурања, Београд, 1997, стр. 13. и Н. Подруг, Интервенција и надзор државе у нашој реформи осигурања и реосигурања, Осигурање и привреда, бр. 5-6/89, стр. 4. до 6.

гурања. Три генерације директива Европске уније у области осигурања довеле су, најзад и до слободе обављања делатности осигурања на читавој територији Европске уније, од стране осигуравајућих компанија са припадношћу било којој земљи чланици Уније, без било каквих ограничења. Израз ове слободе представља свакако систем *јединствене дозволе (лиценце) за бављење осигурањем (European* ***passport)*** [7] чиме је осигуравајућим компанијама (са седиштем на територији било које земље чланице), омогућено да широм Европске уније закључују осигурање-уз комерцијално присуство или непосредном продајом услуга осигурања (прекогранична продаја). [8]

"Трећом генерацијом" директива у области осигурања, Европска унија је у други план ставила до тада претежну активност на хармонизацији уговора о осигу-

5. Три директиве које се односе на неживотно осигурање и четири директиве које се односе на животно осигурање, са још неколико докумената Европске уније у домену осигурања, у суштини, чине право Европске уније у овој области. Са становишта развоја права Европске уније у области осигурања ове директиве, као што је познато сврставају се у "три генерације", при чему сваку генерацију чине по две директиве, од којих се једна односи на неживотно осигурање ("assurance non-vie") а друга на животно осигурање ("assurance vie"). *Директиве "прве генерације" су*: 1) Директива Савета министара бр. 73/239 ЕЕЗ, од 24. јула 1973. године (J.O.L. 228 од 16. августа 1973. године -тзв. "прва директива о неживотном осигурању ") и 2) Директива Савета министара бр. 79/267 ЕЕЗ, од 5. марта 1979. године (J.O.L 163 од 13. марта 1979. године -тзв. "прва директива о животном осигурању"). Ове директиве имале су за циљ усклађивање одредаба које се односе на приступ и вршење послова директног осигурања. *Директиве "друге генерације" су*: 1) Директива Савета министара бр. 88/357 ЕЕЗ, од 22. јуна 1988. године (J.O.L. 172 од 4. јула 1988. године -тзв. "друга директива о неживотном осигурању") и 2) Директива Савета министара бр. 90/619 ЕЕЗ, од 8. новембра 1990. године (J.O.L 330 од 29. новембра 1990. године -тзв. "друга директива о животном осигурању "). Овим директивама модификоване су директиве "прве генерације", а имале су за циљ да олакшају остваривање слободе вршења услуга осигурања на територији Европске заједнице. *Директиве "треће генерације" су*: 1) Директива Савета министара бр. 92/49 ЕЕЗ, од 18. јуна 1992. године (J.O.L. 228 од 11. августа 1992. године -тзв. "трећа директива о неживотном осигурању ") и 2) Директива Савета министара, бр. 92/96 ЕЕЗ, од 10. новембра 1992. године (J.O.L 360 од 9. децембра 1992. године -тзв."трећа директива о животном осигурању"). И на крају, најзначајнија директива у области животног осигурања је Директива бр. 2002/ 83 ЕЕУ, од 5. новембра 2002. године, којом су стављене ван снаге све напред поменуте директиве о животном осигурању. Ова Директива у суштини преузима бројна решења из ранијих директива и уноси неке нове стандарде у област контроле обављања ове врсте осигурања. Овим директивама усаглашаване су одговарајуће одредбе националних закона, уредби и административних одредби земаља чланица ЕЕЗ, које се односе на "приступ и вршење делатности осигурања" и уведен је систем јединствене дозволе за вршење делатности осигурања уз јединствену контролу коју врше органи држава чланица. Директиве су створиле правни оквир за успостављање "унутрашњег тржишта" у области осигурања. Вид. Communauté Européenne (1996–1997), Memento Pratique, Francis Lefebvre, Paris, 1997, str. 401.
6. Осигурање је заједно са банкама, прометом хартија од вредности и инвестицијама у праву Европске уније сврстано у финансијске услуге које представљају један од најзначајнијих сегмената јединственог тржишта уније.
7. Вид. чл. 4. и 5. Директиве бр. 92/49 и Преамбулу Директиве бр. 2002/83.

рању. Ова генерација директива се превасходно бави друштвима (предузећима) за осигурање, с тим да је њихово тежиште стављено на систем перманентне контроле и државног надзора над "преузимањем и обављањем осигурања", односно над оснивањем и пословањем осигуравајућих друштава. До доношења ових директива Европска заједница се, сем незнатних изузетака, бавила прописима који се тичу уговорних односа између давалаца услуга осигурања и корисника тих услуга и трећих лица, са циљем да заштити осигуранике, као "слабију страну у уговорном односу." Савремена Европска унија се определила да заштиту интереса осигураника не обезбеђује кроз законодавно уплитање у садржину односа који се успостављају уговором о осигурању (то је и даље остало у надлежности националних законодаваца),[9] већ она то чини пре свега кроз учвршћивање контроле над оснивањем, а потом и пословањем осигуравајућих друштава[10], односно како каже европски законодавац "привредних друштава (предузећа) која пружају услуге осигурања".

Када је у питању хармонизација прописа у домену осигурања, циљ директива Европске уније у овој области, сведен на своју суштину, био је:

прво, да се уједначе решења у законима и другим прописима држава чланица који се односе на услове за обављање делатности осигурања, односно услове за "приступ тржишту осигурања", а што је резултирало и успостављањем јединствене дозволе за обављање делатности осигурања;

друго, да се уједначе правила пословања компанија за осигурање, а пре свега она која се односе на формирање, распоређивање и израчунавање техничких средстава (резерви, фондова);

треће, да се уједначе основна правила надзора над осигурањем у земљама чланицама Уније.

Јединствена ***дозвола за рад*** (***European passport),*** могла би се дефинисати као дозвола за рад осигуравајућег друштва коју издаје надлежни орган земље седишта тог друштва, а која јој омогућава пословање на целој територији Европске уније. У реалности она се испољава кроз слободу оснивања осигуравајућих компанија и

8. Резултатима хармонизације права осигурања у оквиру Европске уније поред наведеног треба сматрати и следеће: 1) уједначена су правила о формирању, распоређивању и израчунавању средстава техничких резерви и о пласирању тих средстава; 2) уједначена су основна правила о контроли осигурања од стране надлежних државних органа, посебно кроз појачану контролу савесности пословања осигуравајућих друштава (пруденцијални надзор); 3) обезбеђено је узајамно признавање надлежних контролних власти земаља чланица Европске уније, тј надзора који спроводе надлежни државни органи земље седишта осигуравајуће компаније; 4) успостављена је јавност рада осигуравајућих компанија путем увида у финансијско стање ових компанија. Вид. опширније Communauté Européenne, стр. 375. до 378.
9. Делатност осигурања у земљама чланицама Европске уније у основи је и даље предмет уређивања националног законодавства тих држава, с тим што су захтеви јединственог унутрашњег тржишта Уније и директиве које га уређују наметнули одређена решења и институте који су хармонизовани у свим националним прописима.
10. Вид. Claude J. Berr, Droit européen des assurances, fascicule 1010 du Iuris – Classeur du droit communautaire, Paris, Editions Tehniques – JURIS Classeurs, 1995. str. 3

прекограничног пружања услуга осигурања. European Passport омогућава свакој осигуравајућој компанији једне чланице Европске уније, да по добијању дозволе за обављање делатности осигурања од стране надзорног органа земље седишта, може слободно да оснива своје филијале, афилације, подружнице на целој територији Уније (комерцијално присуство), као и да непосредно продаје своје услуге, односно да пружа прекограничне услуге, без икакве додатне дозволе.[11)] Систем «јединствене дозволе» почива на узајамном признању дозвола (сагласности) за обављање делатности осигурања држава чланица Европске уније.

Добијање дозволе за рад од стране надлежног државног органа земље седишта је први корак у приступу тржишту осигурања. Полазећи од захтева утврђених директивама, у националним законима и другим прописима земаља чланица Европске уније, прописани су услови за добијање јединствене дозволе за приступ тржишту осигурања, које оснивачи компаније морају да обезбеде, односно испуне да би могли да започну обављање делатности осигурања. Утврђивање бројних правила у националним прописима земаља чланица Европске уније, о условима које морају да испуне осигуравајуће компаније да би добиле дозволу за рад, има за циљ обезбеђење финансијске стабилности и дисциплине у коришћењу средстава осигурања. У том степену уједначена решења о битним условима за добијање дозволе за рад у законодавствима европских земаља последица су прихваћеног принципа узајамног признања издатих дозвола од стране националних контролних (надзорних) органа власти земаља чланица Уније, на којима је и одговорност за контролу обављања делатности осигурања. И на крају, када је у питању надзор над оснивањем, а потом и пословањем осигуравајућих компанија, решења у законодавствима европских земаља у суштини, представљају основне европске стандарде у овој области.[12)]

Ако би се оцењивао ефекат увођења јединствене дозволе и доношења директива «треће генерације», може се констатовати да је био такав да су се у земљама чланицама Европске уније пооштрили услови за добијање сагласности за обављање делатности осигурања и да су се у овим земљама успоставили врло строги режими контроле над тржиштем осигурања.

С обзиром на предмет овог рада, ми се нећемо бавити државним надзором у домену осигурања у целини, већ ћемо указати на питања на која су законодавци у Европској унији и њеним земљама чланицама ставили тежиште у поступку издавања дозволе за обављање послова осигурања. Напоменућемо само да се улога државе у области осигурања у европским земљама не исцрпљује у моменту давања

11. Вид. Communauté Européenne, стр. 374. и д.
12. Како би се у потпуности остварио надзор над законитошћу и савесношћу пословања осигуравајућих компанија, директиве траже пуну сарадњу матичне државе (државе седишта, чланице порекла) и прихватне државе (државе у којој се делатност обавља). Надлежни државни орган сваке земље чланице Европске уније располаже овлашћењем да у вршењу контроле осигурања може да сарађује са међународним организацијама, државним надзорним органима других земаља, централним административним властима на нивоу Уније и другим организацијама и асоцијацијама које делују у области осигурања.

дозволе (сагласности) за рад осигуравајућим компанијама, већ надлежни државни органи врше перманентну контролу статуса ових компанија (structural supervision)[13] и контролу квалитета њиховог финансијског пословања (prudential supervision)[14].

1) Шта контролише држава у поступку одлучивања о дозволи за обављање послова осигурања

Оснивање осигуравајућих друштава у земљама Европске уније условљено је поседовањем одобрења надлежног државног органа за обављање делатности осигурања, и то органа земље порекла (седишта) друштва. Доминантан систем који се примењује при издавању дозволе за обављање осигурања у европским земљама је нормативни систем. Овај систем у основи омогућава добијање дозволе (сагласности, лиценце, овлашћења) за обављање делатности осигурања сваком друштву, односно сваком оснивачу друштва који испуни услове унапред прописане у закону и ако поштује прописани поступак оснивања.

Поседовање дозволе за рад издате од стране надлежног државног органа један је од услова за регистрацију друштва, тј. за упис друштва у судски или други јавни регистар привредних друштава. Регистрација осигуравајућег друштва је значајна, јер тек у моменту уписа у судски регистар друштво постоји као правно лице, са пуном правном и пословном способношћу.

Анализа садржине и броја захтева утврђених у националном законодавству земаља чланица Европске уније, које треба да испуне друштва да би стекла дозволу за обављање делатности осигурања показује да се ради о бројним условима и да су ти услови дефинисани тако да надлежни државни органи, без обзира на прокла-

13. Надзор над статусом осигуравајућих компанија-тзв. структурални надзор подразумева контролу сталне испуњености прописаних услова које компанија за осигурање мора да испуњава не само у моменту добијања дозволе, већ и након добијања дозволе-стално и увек током њеног постојања на тржишту.

14. Надзор над савесношћу пословања- La surveillance prudentielle, предмет је уређивања тзв. Директиве пруденцијалног надзора, бр. 95/26, од 29. јуна 1995. године. Под пруденцијалним надзором подразумева се надзор над квалитетом пословања, односно квалитетом финансијског стања осигуравајуће компаније који обухвата и контролу: начина формирања и коришћења техничких и гарантних резерви; солвентности и ликвидности; одржавања маргине (коефицијента) солвентности; начина пласмана средстава техничких резерви; начина вођења биланса; финансијских података и годишњих рачуна, укључујући и консолидовани рачун. Овај облик надзора обухвата контролу коришћења средстава (фондова) којима располажу компаније за осигурање у циљу обезбеђивања нужних резерви и солвентности осигуравајућих компанија ради испуњења обавеза према осигураницима. При томе, овај надзор, не подразумева само надзор над законитошћу аката и пословања осигуравајућих компанија, већ и надзор над савесношћу, односно опрезношћу пословања - неки кажу и над мудрошћу пословања осигуравајућих компанија. О овом надзору опширније вид. Communauté Européenne, стр. 401. и Б. Ненадић, Надзор над пословањем компанија за осигурањем у праву Европске уније и законодавству Савезне Републике Југославије, стр. 35 до 38.

мовани нормативни систем издавања сагласности, добијају широка овлашћења у поступку оснивања осигуравајућег друштва. Услови које мора да испуни свако друштво које жели да се бави осигурањем могу се сврстати у две групе. *Прву групу* чине *тзв. стандардни услови* (који су бројни) и који непосредно произлазе из захтева утврђених у директивама Европске уније, а у функцији су очувања јединствене дозволе. *Другу групу* чине *тзв. додатни услови* (који су малобројни) а који су израз специфичности законодавне политике сваке земље чланице. Ови додатни услови изазвани су потребом да национални законодавац снабде своје надзорне органе свим неопходним документима и подацима још у моменту уласка осигуравајућих друштава на тржиште, с обзиром да ти органи - као органи државе порекла, управо носе одговорност не само за улазак ових друштава на јединствено тржиште осигурања Европске уније, већ и за њихово касније пословање у складу с принципима узајамности и техничким начелима осигурања. Другим речима, одговорност националних органа за вршење системског надзора над радом и пословањем свих оних друштава којима су издали дозволу, без обзира у којој земљи та друштва продају своје услуге осигурања, тражи и уношење додатних услова за издавање дозволе. Утврђивање додатних услова за издавање дозволе у националном законодавству директиве Европске уније не спречавају, али је директивама забрањено уношење оних услова који могу бити дискриминаторски, или оних који би били у локалном интересу и који би као такви спречавали и нарушавали слободан приступ компанија за осигурање јединственом тржишту осигурања.

Анализа директива Европске уније[15)] и законских решења појединих европских земаља,[16)] показује да су за добијање јединствене дозволе за обављање послова осигурања привредна друштва дужна да испуне следеће стандардне услове:

Прво, друштво мора да буде образовано (основано) у једном од правних облика (форми) наведених у директивама (акционарско друштво и друштво за узајамно осигурање), односно у једном од облика друштва са утврђене листе друштава земље седишта друштва тј. државе чланице порекла друштва;[17)]

Друго, осигурање мора бити једина делатност којом ће се бавити друштво укључујући и услуге које су непосредно повезане са осигурањем ("које од осигурања директно потичу"). Дакле, директиве су ограничиле делатност осигуравајућих друштава искључиво на “активности осигурања” и искључиле су сваку "другу комерцијалну активност" друштва.[18)] Овај захтев директива се изричито утврђује и у

15. Слобода оснивања представља прву фазу отварања заједничког тржишта Европске уније у сектору осигурања. У директном осигурању неживотног осигурање две директиве од 24 јула 1973 године омогућиле су остваривање ове слободе: Директива 73/240 која има за циљ искључивање било какве рестрикције у слободи оснивања осигуравајућих друштава на територији Европске заједнице и Директива 73/239 која је поставила принцип обавезног одобрења, чије су процедуре издавања координиране. Ова директива је такође увела прве мере усклађивања законодавства земаља чланица у овој области. Ова директива је комплетирана Директивом 92/ 49 од 18. јуна 1992. године. Када је у питању оснивање осигуравајућих друштва за животно осигурање значајна је Директива 2002/83 од 5. новембра 2002. године.

свим националним законодавствима. Да се ради о осигуравајућем друштву, а не било ком другом привредном друштву, то мора бити видно и у називу (фирми) осигуравајућег друштва[19)].

Треће, друштва сама бирају врсту (врсте) осигурања, а могу да изаберу и покривање само неких ризика, с тим да ни једно друштво не може истовремено да добије дозволу и за животно осигурање и за неживотно осигурање.[20)] Циљ ових захтева утврђених у директивама јесте да се избегне да једно друштво за осигурање надокнађује губитке у једној области осигурања резултатима из друге области (јер уопште узев животно осигурање је рентабилније него осигурање од штете) дајући тиме лажну слику конкуренцији и стварајући штету на рачун неких осигураника.[21)]

Четврто, друштво мора поднети пословни план (програм активности) за прве три године пословања. Према директивама пословни програм мора да садр-

16. У овом делу рада пошли смо пре свега од решења садржаних у директивама Савета министара бр. 92/49 ЕЕЗ, од 18. јуна 1992. године и Директиве бр 2002/83. Решења о улози државних органа у поступку издавања дозволе за приступ тржишту осигурања у наведеним директивама су хармонизована, сем нужних специфичности условљених карактером поједине врсте осигурања. Када су у питању национални прописи имали смо у виду решења у законима о осигурању Немачке – Закон о контроли делатности осигурања (Gesetz uber die Beaufsichtig Versicherungsunternehmen /Versicherungsaufsichtsgesetz-VAG/, Vom 17. Dezember 1992, Das Deutsche Bundesrech, 867. Lieferung-Marz 2001), законодавству Данске (The Isurance Operations Act, of May 13th, 1959.–Lov om Forsikringsvirksomhed, Af 13. maj 1959, Kobenhavn, 1960); Закон Аустрије о надзору у осигурању-/Versicherungsaufsichtsgesetz BGBI, 1978/569, last amendment BGBI. I Nr. 46/2002 и Законик о осигурању Француске (Code des assurances, Paris, 1999.). Такође, имали смо у виду и законодавство појединих земаља централне и југоисточне Европе (Чешке, Мађарске, Бугарске и Румуније), као и законодавство земаља бивших чланица СФРЈ (Словеније, Хрватске, БиХ – Републике Српске и Македоније).
17. Вид. члан 6. став. 1а) Директиве 92/49. и члан 6. Директиве 2002/83 . У Француској на листи правних форми друштава која могу добити дозволу за обављање послова осигурања, осим акционарских друштава и друштава узајамног осигурања, су и друштва за узајамо осигурање која послују према Закону о узајамном осигурању и институције превентиве које послују према Закону о пољопривреди и Закону о социјалном осигурању. Вид. Communauté Européenne, стр. 383 и 391.
18. Вид. члан 6. став 1б) Директиве 92/42.
19. Осим тога, ни једно друго друштво или лице не може у свом називу користити појам "осигурања". Забрана употребе појма "осигурање" у појединим националним законима није ретка. Тако се изричито забрањује да било које лице може користити овај појам нити појмове изведене из појма осигурање у односу на неки посао у другом предузећу или у свом називу или на свом производу или услузи ако нема сагласност надлежног државног органа, односно ако му надлежни орган није дао сагласност за коришћење тог појма у околностима кад то није повезано са обављањем делатности осигурања.
20. Од 1. јула 1994. године могуће је истовремено обављање животног осигурања и осигурања удеса и болести с тим што се за ова осигурања тражи јасна разграничена обрада грана животног и неживотног осигурања. Државе чланице чак намећу и посебна правила у књиговодству и ликвидацији.
21. Вид. Communauté Européenne, стр. 382. и 390.

жи известан број информација о: природи ризика које друштво намерава покривати, водећим начелима у области реосигурања; елементима који представљају минимални гарантни фонд; резервама (средствима) у области трошкова спровођења осигурања и финансијским средствима издвојеним у ту сврху, процени финансијске ситуације друштва, о резервама финансијских средстава намењеним за покриће обавеза и граници солвентности, резервама које се односе на осигуране суме или премије и штете.[22)] Када је у питању животно осигурање директиве намећу и додатне обавезе у области тарифа. Држава чланица може да тражи редовно обавештавање о техничким основама коришћеним за израчунавање тарифа и техничких резерви.[23)]

Када су у питању осигуравајућа друштва за обављање неживотних осигурања (Директива 91/674), износ техничких резерви треба да се израчунава према правилима усклађеним и утврђеним директивама. Овај услов се не тражи код друштава која се баве животним осигурањем јер она те резерве израчунавају применом принципа актуарске струке.

Из програма активности мора бити јасно како ће се обезбеђивати солвентност и како ће се образовати техничке резерве и улагати и пласирати та средства. Отуда друштво још у моменту оснивања треба да пружи и уверљиве доказе да ће у току свог пословања располагати минималном границом солвентности. Другим речима, друштво у програму активности мора да пружи доказ да ће у свом пословању располагати довољним обимом солвентности и минимуном гарантних резерви, као и да ће образовати одговарајуће техничке резерве.

Пето, друштво треба да испуни и одговарајући цензус тј. минимални износ оснивачког (основног) капитала који фактички представља гаранцију стабилности и солидности друштва. Цензус је различито одређен, с тим што не може ићи испод прага дозвољеног директивама за поједине врсте осигурања.[24)] Што се тиче техничких резерви директиве не усклађује методе и основе за њихов обрачун, констатујући да се израчунавање ових резерви заснива у бити на актуарским принципима, а одредбама чл. 18. до 21. Директиве 92/96 врши се кординација ових принципа. Насупрот томе, ова Директива је у циљу очувања солвентности друштва утврдила прецизне захтеве у погледу локализације и пласирања средстава техничке резерве.

22. Вид. члан 7. Директиве 92/49.
23. Техничке основе се према директивама треће генерације не могу тражити да би се на њих давала претходна сагласност, већ се оне могу тражити само у циљу контроле поштовања националних одредби које се односе на актуарске принципе. Државе чланице не могу да захтевају ни претходно одобрење ни систематско достављање услова полиса, тарифа, техничких основа тарифа, формулара и другог штампаног материјала. Пре 1. јула 1994. године осигуравајућа друштва су морала да доставе на сагласност техничке основе које су намеравале да користе за сваку врсту осигурања, а нарочито потребне елементе за израчунавање тарифа и резерви (члан 9. Директиве 79/267).
24. Вид. члан 17. Директиве 73/239, члан 10. Директиве 84/641 за услуге и Директиве 87/347 за осигурање кредита.

Шесто, оснивачи друштва морају бити лица од "доброг угледа и поверења" па је отуда квалификовано учешће у капиталу друштва под посебном контролом. Такође, лица која управљају друштвом морају да испуњавају потребне услове «часности, стручности и професионалног искуства». Осигуравајућа друштва треба да пруже и доказе о бонитету и транспарентности оснивача и чланова управе друштва и податке о њиховом идентитету (висина удела, њихова повезаност са другим лицима по основу капитала, управљања, пословних или других односа).[25)] Ови подаци су под сталном контролом надзорних органа и свака промена висине и структуре акцијског капитала и његових власника, као и промена чланова управе и надзорних тела друштва је подвргнута претходној сагласности надзорног органа. Када је у питању испуњеност ових услова, треба посебно нагласити да директиве дају могућност да органи државе чланица порекла могу да одбију "одобрење уколико водећи рачуна о обезбеђивања гаранција о здравом и разумном управљању осигуравајућим друштвом", нису задовољне квалитетом и чланова управе и акционара, односно нису уверени да ће им бити омогућено "вршење нормалног надзора". Наиме почев од Директиве 95/26, којом су утврђене тесне везе и односи између осигуравајућег друштва и поменутих лица, због појачаних мера пруденцијалног надзора дозвола за приступ тржишту осигурања ће се издати само ако добро и ефективно вршење тог надзора од стране надлежних власти није ограничено (спутано, угрожено, онемогућено)[26)]: а) постојањем наведених веза; б) законодавством земаља трећег лица које има тесне везе са осигуравајућим друштвом односно његовом управом.[27)]

Седмо, да администрација осигуравајућег друштва буде смештена у истој држави чланици у којој је и њихово статутарно седиште.

Наведених седам услова представљају дакле стандардне услове за издавање јединствене дозволе у земљама чланицама Европске уније, а које у свом законодавству траже све земље чланице Уније. Ови услови су сагласно захтевима поменутих директива инкорпорирани у њихово национално законодавство, и чију испуњеност надлежни државни органи земље седишта цене у поступку издавања дозволе за обављање осигурања. Поред ових захтева друштва морају да испуне и тзв. *додатне обавезе* (услове) које намећу државе чланице. Директиве су оставиле могућност државама чланицама да својим законодавством предвиде додатне обавезе за издавање дозволе, као што су : могућност одобрења акта о оснивању друштва, односно статута друштва али и достављање свих других докумената на сагласност за које држава чланица сматра да су неопходни за нормално вршење контроле. [28)] Све др-

25. Вид. члан 6. Директиве 92/49.
26. Вид. члан 1. Директиве 95/26.
27. Вид. члан 3. Директиве 95/26.
28. Вид. Директиву 92/ 49. Директива 73/239 предвиђала је да држава чланица може да поставља и додатне услове за добијање дозволе, ако су они оправдани нормалним обављањем контроле, али да ти услови не могу бити дискриминаторски. Ови захтеви могли су се односити на проверу квалификације чланова управе или на достављање статута односно оснивачког акта друштва на сагласност надзорном органу.

жаве чланице су ову могућност и искористиле, па су утврдиле и тзв. додатне обавезе.

У нормативном систему орган надлежан да издаје дозволу за обављање делатности осигурања нема овлашћења да оцењује целисходност оснивања једног осигуравајућег друштва, већ само да испитује испуњеност услова (формалних и материјалних) за добијање дозволе који су унапред прописани у закону и прописима донетим на основу закона.[29)] Међутим, и ако су се Европска унија и њене земље чланице определиле за нормативни систем издавања дозвола, европско законодавство ипак даје надлежним државним органима довољно простора да кроз процену испуњености појединих законом прописаних услова и да у зависности од сопствене оцене и уверења о испуњености тих услова одлучују да ли ће издати или ускрати дозволу (одобрење, сагласност). Такав је случај пре свега са проценом испуњености услова везаних за оцену идентитета и «доброг угледа» оснивача друштва, а посебно акционара са квалификованим учешћем, као и за оцену испуњености захтева у погледу професионалних и других способности чланова будуће управе друштва и надзорних органа, тј. оцене да ли ће друштво бити ефикасно вођено од стране предложеног менаџмента.

Испуњеност прописаних захтева, односно услова за добијање дозволе друштво за осигурање доказује се подношењем прописане документације, аката, података, информација, обавештења, изјава и других исправа надлежном државном органу. Примера ради то су**:** а) изводи из регистра и друга документација којом се доказује идентитет оснивача у форми коју одреди надлежни државни орган; б) предлог оснивачког аката, односно статута; ц) доказ о обезбеђеном минималном капиталу (цензусу); д) предлог пословног плана (плана активности); е) документа, писани изводи и подаци којима се доказују услови које морају да испуне лица која ће вршити функцију члана управе и надзорних тела, као и лица које ће вршити послове овлашћеног актуара друштва; ф) докази о кадровској, организационој и техничкој оспособљености друштва за обављање послова осигурања за које се тражи дозвола; г) сви други подаци, информације и објашњења за које је прописано да су неопходна за остваривање контроле над оснивањем осигуравајуће компаније, а потом контроле финансијског стања компаније.

2) Овлашћења надлежног државног органа у поступку издавања дозволе за обављање делатности осигурања

У директивама нису утврђени поступци и процедуре по којима надлежни органи земаља чланица издају овлашћења за обављање делатности осигурања. Директивама су утврђена само одређена решења од значаја за одлучивање у поступку издавања дозволе и то:

29. Вид. члан 4. Директиве 92/94.

прво, друштва могу да "бирају да своју делатност обављају у једној или више врста животног или неживотног осигурања", с тим што једно друштво не може да добије "одобрење за истовремено обављање животног и неживотног осигурања";

друго, свако "негативно решење треба да буде прецизно образложено и нотифицирано заинтересованом друштву ";

треће, свака држава треба да предвиди "право на приговор против негативног решења" надлежног државног органа;

четврто, право на приговор се мора предвидети и за случај кад се «надлежне власти не изјасне о захтеву за одобрење по истеку рока од шест месеци почев од датума пријема;

пето, у случају неправилности, одобрење може бити накнадно повучено.[30)]

Поступак издавања дозволе за обављање делатности осигурања од стране надлежног органа, предмет је уређивања националних прописа. Овај поступак само је делимично уређен прописима о осигурању, јер се ови поступци по правилу одвијају по националним законима, односно другим прописима којима се уређује административни (управни) поступак пред државним органима. Поред тога, надлежни државни органи ближе прописују сопствене процедуре које ти органи примењују при оцени испуњености прописаних услова за добијање дозволе.

Надлежни државни орган у поступку издавања дозволе за обављање осигурања одлучује на основу захтева који подносе оснивачи друштва за осигурање или лице кога они овласте. Рокови за одлучивање по поднетом захтеву су различити у појединим земљама, и износе од два до шест месеци од дана подношења захтева.

Поводом поднетог захтева за добијање дозволе (кога подносе оснивачи или лице које они одреде) надлежни државни орган може поступити на један од следећих начина:

прво, одбацити захтев ако је он неуредан и позвати подносиоца да га уреди;

друго, прихватити захтев и издати тражену дозволу;

*треће,*делимично прихватити захтев и сагласно томе издати дозволу за поједине врсте осигурања (ризика)[31)] ;

четврто, одбити захтев ако нађе да нису испуњени услови прописани законом.

Сами оснивачи имају право да у поднетом захтеву одреде послове којим ће се бавити, и на основу тог захтева надлежни орган у дозволи даје сагласност за обављање тих послова. У решењу се отуда обавезно утврђује врста осигурања за које се издаје дозвола. На основу добијене дозволе, друштво уписује ту делатност у судски регистар. Друштво ће моћи да се бави само оним пословима који се односе на његову регистровану делатност.[32)] То је изузетно значајно за правни промет тј. за

30. Вид. члан 12. Директиве 73/239 и члан 14. Директиве 92/49, као и члан 12. Директиве 79/267 и члан 13. Директиве 92/49.

31. Нека законодавства познају и тзв. условно издавање дозволе, односно дозволе са одређеним ограничењима у преузимању и покрићу одређених врста ризика (нпр. Енглеска).

правне односе у које друштво ступа са трећим лицима, па закључивање послова осигурања ван оквира добијеног дозволом повлачи посебне правне консеквенце, како на судбину тако закључених уговора тако и на судбину добијеног овлашћења (дозволе) за обављање осигурања.[33)]

Као што смо већ рекли систем одобравања јединствене дозволе у европском праву је у основи нормативни систем у коме надлежни државни орган цени испуњеност законом прописаних услова за добијање овлашћења. Међутим, захваљујући пре свега решењима Директиве 95/26 од 29. јуна 1995. године, чини нам се да је европски законодавац "на друга врата" – кроз обезбеђење надзора над озбиљношћу и савесношћу финансијског пословања осигуравајућег друштва и кроз увођење појединих захтева које морају да испуне оснивачи (акционари) и управа, а чија се испуњеност цени од стране надлежног државног органа, уствари дао широка овлашћења и слободу државном органу у поступку одлучивања о дозволи за обављање делатности осигурања. Тиме је прокламовани нормативни систем, по нашем мишљењу, попримио значајна својства система целисходности.

Надлежни органи ће *одбити захтев за издавање дозволе* ако : 1) друштво не испуњава законом прописане услове за издавање дозволе; 2) ако су одредбе оснивачког акта или статута супротне закону; 3) акционари који су носиоци квалификованог учешћа немају сагласност надлежног органа; 4) чланови управе и надзорних органа и тела немају сагласност надлежног органа; 5) из одредаба статута или других аката и поднете документације произлази да друштво није организовано у складу са законом, или да није кадровски и технички оспособљено за обављање у поднетом пословном плану предвиђеног обима и врсте осигурања; 6) из статута и других аката и поднете документације произлази да нису обезбеђени прописани услови за финансијско пословање; 7) оснивачи и чланови управе друштва због своје повезаности са другим лицима могу ограничавати контролу пословања друштва.[34)]

Ако надлежни орган одбије захтев за издавање дозволе за обављање послова осигурања дужан је да наведе разлоге због којих је захтев одбијен. Национални законодавци су такође, сагласно директивама, обезбедили правну заштиту у случају негативног решења, односно решења којим надлежни орган одбија захтев друштва за обављање делатности осигурања

32. Уколико друштво за осигурање жели да обавља одређену врсту осигурања која није набројана у дозволи, односно уколико одлучи да престане да обавља неку од врста осигурања за коју има дозволу, друштво ће морати да се поново обрати надлежном државном органу са захтевом за промену дозволе за обављање послова осигурање. О овом захтеву надлежни орган одлучује по поступку за издавање дозволе.
33. Б. Ненадић, Нови облици контроле државе над радом организација за осигурање, стр. 38.
34. Надлежни орган ће одбити захтев за издавање дозволе за обављање послова осигурања у делу који се односи на обавезна осигурања ако су општи и посебни услови осигурања у супротности са прописом којим су уређена обавезна осигурања.

3) Одузимање (повлачење) дозволе за рад

Након издавања дозволе за рад држава наставља да врши контролу над статусом друштва за осигурање које има приступ тржишту осигурања – тзв. структурални надзор. Овај надзор обухвата контролу сталног одржавања (испуњености) свих услова који су нужни за добијање овлашћења за бављење осигурањем, тј. за одржавање статуса предузећа које може обављати делатност осигурања, као што су услови у погледу: стања акцијског капитала, односно основног капитала осигуравајуће компаније[35)] и идентитета власника са квалификованим учешћем,[36)] "подобности" и способности чланова управе осигуравајуће компаније;[37)] обављања делатности осигурања у границама добијеним дозволом[38)], промене седишта и фирме друштва и др.

Овај статусни надзор, заједно са пруденцијалним надзором, омогућава да контролни орган увек може благовремено ограничити или повући, односно одузети дозволу за обављање осигурања, друштву које је несолидно и које "озбиљно закаже у испуњавању обавеза према прописима који се на њега односе".

Меру одузимња дозволе, надлежни државни орган земље седишта друштва, сагласно директивама, изрећи ће уколико: а) је осигуравајућа компанија добила овлашћење за обављање осигуравајуће делатности на основу нетачних података,

35. Контрола стања акцијског капитала обухвата контролу повећања и смањења основног (гарантног) капитала компаније, а посебно минималног основног капитал –цензуса, чија висина зависи од тога о којој врсти осигурања се ради, као и промена учешћа појединих власника у овом капиталу, као и све промене везане за квалификоване имаоце капитала. С обзиром да је одржавање цензуса нужно због карактера делатности осигурања у којој је потребно обезбедити сигурност у пословању и где у случају престанка осигуравајуће компаније могу наступити последице које нису пожељне за једну државу и друштво, у директивама је утврђена обавеза контролних органа да стално прате да ли осигуравајућа компанија одржава прописани износ акцијског капитала.
36. У европском праву, свако физичко и правно лице које намерава да прибави акције или увећа свој удео у осигуравајућој компанији, тако да његов удео у праву гласа достигне или превазиђе прописани проценат (квалификовано учешће – 20%, 33% или 50%) обавезно је да од надлежног државног органа писменим путем захтева претходну сагласност пре преузимања или увећања својих удела, уз подношење одговарајућих доказа, о свом бонитету, али и о добром угледу. Надлежни државни орган неће дати сагласност на промене у праву власништва уколико подносилац захтева не пружи поуздане доказе о свом бонитету и добром угледу.
37. Контрола идентитета менаџмента односи се на контролу персоналних промена у органима осигуравајуће компаније (замена чланова менаџмента, односно управних органа или надзорних тела, лица са посебним овлашћењима и др.), ради оцене да ли ће друштво бити ефикасно вођено од стране лица "доброг угледа" и лица одговарајућих стручних квалификација и искуства.
38. Контрола делатности обухвата контролу да ли се осигуравајућа компанија бави оним класама (врстама) осигурања за које је добила дозволу за рад. Ако осигуравајућа компанија жели да изврши одређене промене у својој делатности, она је дужна да надлежном државном органу поднесе на одобрење захтев за проширење, односно сужење своје делатности.

који су били одлучујући за издавање тог овлашћења; б) компанија престане да испуњава услове за добијање овлашћења за обављање осигуравајуће делатности; в) компанија озбиљно прекрши обавезе прописане законом, а претходно наложене мере и санкције од стране надлежног државног органа нису довеле до побољшања стања у компанији; г) компанија има озбиљне неправилности у свом финансијском пословању, па би даље обављање делатности угрозило интересе учесника у осигурању; д) компанија престане да обавља делатност у периоду дужем од шест месеци. Компанија може и сама да затражи повлачење дозволе за приступ тржишту осигурања.[39)]

Одузимање, односно повлачење овлашћења за обављање делатности осигурања надлежни државни орган изриче на начин и по процедури утврђеној законом. Коначна одлука о овој мери објављује се у гласнику у коме је објављена и дозвола, односно овлашћење за обављање осигурања, а надлежни државни орган о томе обавештава и јавност преко средстава информисања. Сагласно захтевима утврђеним у директивама земље чланице су својим законима предвиделе обавезу надлежног "контролног органа да изрицање мере одузимања овлашћења за обављање осигурања мора образложити". Такође, у овом случају обезбеђена је и правна заштита субјекту коме је мера изречена.

4) Правни статус органа који издају дозволе за обављање послова осигурања

Који ће орган вршити контролу, односно надзор над оснивањем осигуравајућих компанија у државама чланицама, законодавац Европске уније у то није улазио, сем што из директива произлази да је то надлежни орган са "ауторитетом власти". Ствар је државе чланице да својим прописом утврди који је то орган, као и његов статус и овлашћења. Из директива јасно произлази да одговорност за вршење надзора над радом осигуравајућих компанија пада на надлежне органе матичне земље, тј. земље седишта осигуравајуће компаније, с тим што су ти органи упућени на непосредну сарадњу и комуникације са надлежним органима земаља у којима се обавља делатност (земља прихвата) како би се обезбедила ефикасна контрола над пословањем осигуравајућих компанија које послују на целој територији Уније.

У националном законодавству земаља чланица Европске уније различито је уређен правни статус државног органа надлежног за контролу пословања осигуравајућих компанија, с тим што је уједначена пракса да орган који издаје дозволе истовремено врши и контролу (надзор) над пословањем компанија након добијања дозволе. Државни орган који је омогућио привредном друштву приступ тр-

39. Дозвола може престати и услед наступања одређених околности утврђених националним законима, у ком случају надлежни орган престанак дозволе само констатује. Примера ради, тако ће дозвола престати ако друштво не отпочне са обављањем делатности у року од 12 месеци од дана добијања дозволе, у случају покретања поступка стечаја или ликвидације, у случају преноса портфеља на друго друштво и др.

жишту осигурања, је орган који га прати и на том тржишту. У већем броју европских земаља, послове државне контроле у области осигурања врши министарство финансија, односно друго министарство надлежно за финансијске услуге. У оквиру министарства се образује посебна унутрашња организациона јединица за надзор осигурања (сектор, управа и сл.) на чијем челу се, по правилу, налази помоћник или други високи сарадник министра финансија,[40] или се пак при министарству образује посебна организација (дирекција, агенција, уред и сл.) која је непосредно одговорна министру финансија. Но, нису малобројне ни земље које су овај надзор повериле посебним државним организацијама, или организацијама са јавним овлашћењима које су непосредно одговорне влади те земље. Ово је, по правилу, случај у оним земљама које имају дугу традицију у строгој контроли делатности осигурања, са широким и прецизним овлашћењима надзорног органа.[41] Праксу образовања самосталних државних организација у овој области следе у свом законодавству и земље централне и југоисточне Европе, у којима предстоји значајна активност на развоју домаћег тржишта осигурања и «увођењу реда» у овој области.[42] Поред наведених надзорних органа у појединим европским земљама присутна је и пракса да надзор над осигурањем врши орган који врши и надзор над банкама и свим другим субјектима који пружају финансијске услуге.[43]Укажимо и то, да европски законодавци уређују и положај запослених у надлежном државном органу који су одговорни за обављање контролне делатности овог органа, као и њихова овлашћења. [44]

У земљама са развијеном делатношћу осигурања, поред надлежних државних органа у чију надлежност спада контрола осигурања, образују се и одговарајућа саветодавна тела.[45] Ова тела се, образују од представника науке и струке у области осигурања, с тим што се у неким земљама у ова тела бирају и представници министарстава и других органа у чији делокруг непосредно или посредно спадају послови осигурања, затим представници осигураника и осигуравајућих компанија, као и представници других лица која имају интерес за развој осигурања.

40. Такво је нпр. поступљено у Француској, Италији, Чешкој и др.
41. Такво је нпр. поступљено у Немачкој и Аустрији. Иначе, поред Немачке најстрожију контролу осигурања од европских држава имају Швајцарска а потом Шведска и Велика Британија. Ригорозан систем контроле осигурања имају и САД и Канада. Вид. Д. Огризовић, оп. цит., стр. 22.
42. Тако су нпр. поступиле Бугарска, Словенија, Хрватска, Македонија.
43. Тим путем је од недавно кренула и Немачка.
44. Тако, ова лица примера ради треба: 1) да поседују добар углед, односно уживају поверење; 2) да испуњавају одговарајуће професионалне и квалификационе услове; 3) да нису били чланови органа и тела, односно носиоци овлашћења у правном лицу које је банкротирало; 4) да нису кажњавана за одређене преступе и др.

3. Општи осврт на улогу државе у поступку оснивања осигуравајућих организација у нашем законодавству

Делатност осигурања у нашој земљи уређена је, пре свега Законом о осигурању имовине и лица из 1996. године,[46)] и изменама и допунама овог закона од *августа 1999. године.*[47)]

У Савезној Републици Југославији, до доношења Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора[48)], област осигурања спадала је у надлежност савезне

45. У Немачкој је Законом о контроли осигурања образовано *Саветодавно веће за осигурање* (Versicherungsbeirat), при *Уреду за надзор осигурања*. Чланове овог савета бира савезно министарство финансија из реда специјалиста, односно експерата из осигурања. Вид. § 92. Закона о контроли осигурања - Gesetz uber die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz – VAG) Das Deutsche Bundesrecht, Marz 2001. У *Француској*, постоји *Националани савет осигурања* (Conseil national des assurances), који је још 1946. године образован законом. Савет броји око 40 чланова, који се бирају из реда познатих стручњака, представника одређених министарстава, представника организација за осигурање, представника осигураника итд. Саветом председава министар финансија. О организацији и надлежности овог савета, вид. Yvonne Lambert – Faivre, Droit des assurances, Dalloz, Pariz 1973. У *Бугарској* је такође законом образован *Национални савет за осигурање*. Савет има седам чланова, у који по положају улазе четири министра, и то: министар финансија (који је председник Савета), министар правде и законодавне евроинтеграције, министар унутрашњих послова и министар за рад и социјална питања, као и директор Одсека за надзор. Представника Удружења бугарских осигуравача у Национални савет осигурања бира Удружење, по принципу ротације сваке календарске године, док представника науке предлаже Научно веће Економске академије "Димитрије А. Ценов" из Свисхтова. Вид. опширније Б. Ненадић, Државни надзор над оснивањем и пословањем друштава за осигурање у законодавству Бугарске, Право и привреда, бр. 5-8/2002, стр. 707. и д.
46. На област осигурања примењује се и одредбе других закона, као што су закони којима се уређују уговори у осигурању, односно уговори о појединим врстама осигурања (посебно обавезних осигурања), закони који уређују статус предузећа и других правних лица, као и одредбе низа других закона који уређују пословање привредних друштава (о страним улагањима, финансијском тржишту, девизном пословању, спољнотрговинском пословању, ревизији и рачуноводству, пореском систему и др.)
47. Вид. Закон о осигурању имовине и лица ("Службени лист СР", бр. 30/96, 57/98 и 53/99). Промене Закона извршене у 1999. години су имале за циљ јачање улоге државе у поступку оснивања и пословања организација за осигуравање. У образложењу ових измена, законодавац је посебно нагласио да оне треба да допринесу јачању квалитета осигурања и да обезбеде адекватну заштиту осигураника, корисника осигурања и трећих оштећених лица. Овај захтев, према оцени предлагача закона, наметнуо се као нужност, с обзиром на број осигуравајућих и других организација које се баве појединим пословима осигурања, а које се у свом раду и пословању нису придржавале законом утврђених услова за обављање делатности осигурања Ако би се давала општа оцена тих решења, могло би се рећи да је видна интенција предлагача закона да се прошире облици државне контроле над оснивањем, радом и пословањем организације за осигурање. Међутим, законодавац је том приликом остао дужан прецизној и конкретнијој уређености нових механизама контроле, тим пре што су поједина од тих решења била инспирисана решењима садржаним у директивама европског права. О овим решењима вид. опширније. Б.Ненадић, Нови облици контроле над организацијама за осигурање, стр. 747. и д.

државе. У Уставној повељи област осигурања није наведена као надлежност Државне заједнице Србије и Црне Горе. Из одредаба члана 64. Уставне повеље и члана 20. Уставног закона за спровођење Уставне повеље, произлази да се Закон о осигурању имовине и лица има примењивати као закон држава чланица, до доношења нових прописа од стране држава чланица, осим закона за које скупштина државе чланице одлучи да се не примењује. [49)]

У одредбама Закона о осигурању имовине и лица које се односе на улогу државе у поступку оснивања оганизација за осигурање,[50)] утврђено је:

Прво, да контролу оснивања организација за осигурање врши савезни орган надлежан за послове финансија – који својим решењем одлучује о захтеву за издавање дозволе за обављање послова осигурања. Савезна влада својом уредбом ово питање је ставила у надлежност Савезног министарства финансија.

Друго, да су предмет контроле од стране надлежног државног органа у поступку одлучивања о дозволи за рад : а) оснивачки акт, статут и друга општа акта организација за осигурање; б) цензус тј. износ законом прописаног новчаног дела основног капитала (почетни фонд сигурности); ц) акта пословне политике организација за осигурање- техничке основе, услови и тарифе, правилници о начину образовање преносне премије, обрачуну математичке резерве; техничке премије и др; в) елаборат о пословању организације за осигурање; г) кадровска и техничка оспособљеност друштва;

Треће, да у поступку одлучивања о дозволи за рад надлежни државни орган цени не само законитост, тј. испуњеност законом прописаних услова, већ и целисходност оснивања;[51)]

48. Вид. Уставна повеља Државне зајденице Србија и Црна Гора ("Службни лист Србије и Црне Горе", бр. 1/2003.), која је ступила на снагу 4. фебруара 2003.године.
49. Иначе, и пре доношења Уставне повеље влада Црне Горе је још 10. августа 2000. године донела Уредбу о осигурању имовине и лица («Службени лист Црне Горе», бр. 42/00). Уредбом је, поред осталог, утврђено да се у Црној Гори Закон о осигурању имовине и лица и прописи донети на основу тог закона сходно примењују. Надлежности и овлашћења савезних органа у области осигурања, по Уредби су «преузели надлежни органи Републике Црне Горе».
50. Вид. чл. 109. до 119. Закон о осигурању имовине и лица.
51. Надлежни државни орган поред оцене испуњености бројних законом утврђених услова за оснивање друштва за осигурање цени и целисходност његовог оснивања а да при том нису утврђени никакви критеријуми од којих ће он полазити "у оцени оправданости оснивања " осигуравајућих друштава, као ни о којој се то врсти оправданости ради – економској или некој другој (могућност несметаног вршења надзора над пословањем друштава за осигурањем). У нашем позитивном законодавству имамо једно на први поглед слично решење, код давања дозволе за оснивање слободне зоне. Законодавац је у члану 14. Закона о слободним зонама ("Службени лист СРЈ", број 81/94) изричито утврдио да Савезно министарство за финансије цени и "економску оправданост оснивања слободен зоне", уз истовремено законско утврђивање шта се сматра економском оправданошћу тј. кад ће оснивање зоне бити економски оправдано. О слабостима овако формулисаног решења вид. Б.Ненадић, оп.цит., стр. 745. и д.

Четврто, да надзорни орган има обавезу да у року од 60 дана од дана пријема захтева за издавање дозволе за рад одлучи о захтеву;

Пето, право и могућност надлежног органа да дозволу изда за обављање свих врста осигурања наведених у захтеву, само за неке од врста осигурања наведених у захтеву или да одбије да изда дозволу за рад;

Шесто, да је решење савезног министра финансија коначно, с тим што се против њега може водити управни спор;

Седмо, да надлежни орган располаже и овлашћењем за одузимање дозволе за рад;

Осмо, право савезног органа надлежног за послове финансија да поднесе предлог за покретање поступка ликвидације осигуравајуће организације.[52)]

У нашој земљи је већ више година у току напор да се наше законодавство и у области осигурања усагласи са правом Европске уније. Постепено уклањање препрека и уједначавање нашег правног система са правом Европске уније и у домену осигурања олакшаће укључивање наших привредних субјеката на тржиште Европске уније, јер привредне послове и друге облике сарадње увек прати одговарајући ризик који се, по правилу, осигурава.[53)]

Шта показује анализа наведених одредаба нашег важећег закона о осигурању, са становишта њихове усклађености са решењима о надзору над пословањем осигуравајућих компанија утврђеним у праву Европске уније и њених земаља чланица. Оно што није спорно, по нашем мишљењу, јесте оцена да су решења важећег Закона о осигурању имовине и лица, која се односе на контролу државе у поступку оснивања осигуравајућих организација у већој мери усаглашена са захтевима Европске уније, него што су то одредбе Закона које се односе на надзор над пословањем организација за осигурање.[54)] Треба међутим рећи, да одређених инсти-

52. У појединим одредбама Закона садржана су и решења у којима су утврђена овлашћења савезног органа надлежног за послове финансија у вршењу контроле над пословањем организација за осигурање (као што је нпр. давање мишљења надлежног органа на избор директора или на пласирање средстава организација за осигурање у повезана предузећа, давање сагласности на промену седишта и адресе или давање сагласности на статусне промене и промене облика организовања, итд

53. У Савезном министарству финансија још од 2000. године започеле су припреме за израду новог закона о осигурању, са циљем усаглашавања нашег законодавства са европским правом. Међутим, те разлике се не могу отклонити одједном, што потврђује и искуство у самој Европској унији, где се земљама чланицама оставља одређени временски период (како оним земљама са развијеним тржиштем осигурања, као што су нпр. Немачка и Данска, тако и оним са мање развијеним тржиштем као што су нпр. Грчка, Португалија, Шпанија и Ирска) за уједначавање њиховог националног законодавства са захтевима утврђеним у прописима донетим на нивоу Уније. То потврђује и искуство земаља централне и југоисточне Европе, које су увелико прешле пут хармонизације свог законодавства са правом Европске уније. Вид. Livre Blanc, "Preparation des Etats Associés de l' Europe a leur integration dans le Marche Interieur de l'Union", Commission des CE, Breuxelles, le 10.05.1995, COM (95) 163 final/2.

54. О овим разликама вид. Б. Ненадић, оп. цит. стр. 743. до 745.

тута које познаје право Европске уније у овој фази државне контроле–тј. у поступку оснивања осигуравајућих компанија у нашем законодавству и нема, и ако је њихово постојање јако важно са становишта заштите интереса осигураника и других корисника осигурања. То се пре свега односи на непостојање законских решења: о контроли идентитета оснивача и акционара осигуравајућих друштва, а посебно оних са квалификованим учешћем; о оцени професионалних и других својстава, способности и угледа лица која су чланови органа управљања и органа контроле друштва, као и лица које обавља послове овлашћеног актуара друштва; о контроли повезаности оснивача и чланова управе са другим лицима по основу капитала, управљања, пословних и других односа и веза. Такође, неки облици контроле су присутни, али тек у рудиментарном облику, као што је контрола кадровске и техничке опремљености осигуравајућег друштва. Анализа законодавних решења којима се захтева контрола испуњења поменутих услова у моменту добијања дозволе за обављање делатности осигурања, показују да су они постали већ одавно стандардни у законодавству Европске уније, односно њеним земаљама чланицама.

Закључна оцена

Решења у Закону о осигурању имовине и лица која се односе на улогу надзорног државног органа у поступку оснивања организација за осигурање, у основи нису супротна захтевима директива Европске уније у овој области. Мада су бројна од решења у нашем законодавству имала инспирацију у одређеним решењима европског права, многа од њих су остала недограђена и као таква нису довољна за један ефикасан и успешан надзор у моменту изласка друштва на тржиште осигурања. Наиме, одредбе Закона о осигурању имовине и лица, у целини посматрано нису довољне за такав надзор и из других разлога: *прво*, одредбе Закона које се односе на контролу организација за осигурање су претежно општег карактера, са недовољно издиференцираним решењима, а тиме и тешко примењиве; *друго*, неки инструменти контроле над пословањем осигуравајућих организација су само поменути Законом, али су недовољно материјално правно изграђени, а чиме је отежана њихова примена у пракси; *треће*, поједине норме којима је уређена контрола у поступку надзора су врло уопштене и више утврђују принципе, односно упућују на контролу законитости поднетих аката и других доказа а не и на проверу њихове тачности и исправности у поступку издавања дозволе и др.

Отуда, пре него што се приступи нормативној доградњи надзора над осигуравајућим друштвима, која је по нашој оцени нужна, треба предходно свестрано сагледати и утврдити следеће: *а)* шта је то што још треба утврдити у нашем закондавству као предмет контроле државе у поступку оснивања осигуравајућег друштва, односно у поступку издавања дозволе за обављање осигурања, као нужне претпоставке успешног надзора над пословањем осигуравајућих организација; [55] *b)* које све услове и захтеве треба да задовоље оснивачи и чланови управе друштва осигуравајућих компанија у моменту добијања дозволе; *в)* који је то надлежни орган ко-

ји треба у име државе да врши овај надзор, какав је његов статус и овлашћења у вршењу тог надзора, као и какав положај треба да имају лица запослена у том органу која обављају послове контроле.

Кад је у питању предмет државне контроле у поступку издавања дозволе за обављање послова осигурања утврђен важећим Законом о осигурању имовине и лица, није спорна потреба његовог проширења. Оно је нужно ако се жели успоставити једна "ефикасна и квалификована контрола" у поступку издавања дозволе за обављање делатности осигурања.То проширење, само по себи неће много значити, ако се и кроз тзв. материјалне одредбе Закона које се односе на пословање организација за осигурање не утврде одређени стандарди, односно правила, водећи рачуна о захтевима утврђеним у директивама Европске уније и искуствима земаља са развијеном делатношћу осигурања у којима држава превасходно штити интересе осигураника и других корисника осигурања, али и о стању нашег тржишта осигурања и условима у којима оно данас функционише. Таква законска решења са своје стране подстакла би развој националног тржишта осигурања и допринела би смањењу још увек присутне несигурности и неповерења у пословање наших осигуравајућих друштава, а искључила би и евентуалну арбитрерност државних органа у поступку оснивања и пословања осигуравајућих организација. Подсетимо још једном, да сврха надзора у поступку оснивања није и не би смела бити "кочење, односно спутавање развоја делатности осигурања", већ заштита интереса осигураника и других оштећених лица.

Bosa Nenadić, Ph.D.
Republic of Serbia Constitutional Court judge, Belgrade

The Role of a State in the Process of Establishment of an Insurance Company under the EU law

Summary

This article analyzes the role of a state in the process of authorization of the establishment of an insurance company under the contemporary European Law.

55. Ти захтеви односе се превасходно на: 1) праћење идентитета и доброг угледа оснивача друштва, односно власника капитала; 2) начин праћења односа и повезаности осигуравајуће организације и других предузећа или правних лица, са којима је она или њени акционари и чланови управе повезани по основу капитала или управљања; 3) начин формирања и располагања резервама, односно гарантним фондом, као и на утврђивање маргине солвентности; 4) критеријуме за пласман средстава техничких резерви; 5) инструменте праћења стања акцијског капитала (цензуса); 6) оцену способности и угледа управе осигуравајућих организација; 7) јавност рада осигуравајућих компанија, и др.

The author points out the necessity of changing domestic insurance legislation, both in regard to conditions that companies have to meet in order to enter the insurance market, and in regard to competencies that the state has in this process.

The author concludes that modern state, in its regulatory and controlling capacity, should provide guarantees of legality of insurance companies' activities, both for the insured and for the society.

***Key words**: European Insurance Law, insurance companies, state supervision of insurance activities, authorization of insurance business, state authority competent for supervision of insurance activities.*