

*Др Предраг Шулејић:*

## УСТАВНОПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ОСИГУРАЊА ИМОВИНЕ И ЛИЦА

Ја ћу говорити о оном делу текста Нацрта новог устава који се односи на осигурање имовине и лица.

Желим одмах да напоменем да је немогуће говорити о уставно-правном регулисању области осигурања искључиво на основу овог текста који је пред нама, ако се не узме у обзир и оно што су донели уставни амандмани од 1971. године и што је посебно важно, то желим да нагласим, пракса примене уставних амандмана од 1971. године која ево већ 2 године траје.

Када се у џибеницима права и економије жели да истакне значај делатности осигурања, онда се обично подсећа на Марксове речи који је у III тому „Капитала” рекао на једном месту да је осигуравајући фонд једини фонд који поред фонда за акумулацију мора да постоји и после укидања капиталистичког начина производње. Но, значај делатности осигурања такође може да се у једној земљи сагледа и према месту које му даје законодавство.

У нашој земљи законом је до сада увек област осигурања проглашавана за тзв. делатност од посебног друштвеног интереса. Уставни текстови су је дотицали утолико што су одређивали да је Федерација та која је искључиво надлежна за регулисање односа осигурања.

1971. године у уставним амандманима догађа се нешто веома значајно за област осигурања, а то је да осигурање као делатност добија по први пут код нас (ја нисам стручњак за упоредно уставно право, верујем да је то један од ретких случајева у свету), своје место и у највишем правном акту једне земље.

И ево коначно имамо пред нама текст Нацрта новог устава који у знатно развијеном облику та начела из амандмана из 1971. године доноси у два посебна члана.

Стога прво питање које се неминовно може поставити јесте откуда такав значај осигурања, и да ли је потребно дати му такво место у Уставу као највишем правном акту једне земље. Неминовно је ако се жели дати одговор, указати на једну еволуцију која се у задњих неколико година догодила у овој области.

Најпре је дата политичка оцена осигурања од стране друштвено-политичких организација, а затим шире јавности, која сажето може да се формулише на следећи начин: Осигурање спада у оне делатности у којима

је друштвени капитал који се у њима концентрише измакао непосредној контроли и управљању од стране радних људи који су га створили и чији је он у ствари отуђени део вишка рада. То је отуђена сфера друштвене репродукције, где не постоји демократска контрола располагања средствима нити је употреба тих средстава подређена интересима радног човека. И даље постоји тзв. монополска концентрација у осигуравајућим заводима (што се догодило и у банкама и у трговини), која је довела до стварања центара финансијске моћи.

Отуда су постављени веома јасни захтеви да се изврши коренита промена друштвено-економских односа у осигурању на следећим принципима.

Прво, и поред тога што им овај капитал не припада власнички (у том моменту када је оцена дата, та је оцена једино и морала бити дата), радни људи који су створили тај капитал, који су стварни његови економски носиоци, треба да имају искључиво право управљања и контроле над њим.

Друго, треба прићи укидању анонимног капитала у осигуравајућим организацијама и онемогућити задржавање тзв. капитал/односа, тј. сопственичког права на трајно извлачење дохотка из организације у коју је неко уложио своја средства.

И најзад, на трећем месту, треба онемогућити трајно и неоправдано преливање средстава из једне у другу грану осигурања, по правилу из суфицитарних у дефицитарне, а нарочито из друштвеног у приватни сектор.

Сасвим је разумљиво да, ако се хтело да се ови захтеви остваре, да се спроведу у дело, онда је то значило да је морало доћи до коренитих промена, не само у економском, него и у правном положају три основне категорије лица, која постоје у односу осигурања. То су оснивачи завода, осигураници и радни колектив осигуравајућег завода.

Од времена када је дата ова политичка оцена, па до овог текста који је сада пред нама, није прошло много времена, али су се догодиле огромне и суштинске промене у односима осигурања.

Прво оживотворење ових захтева донео је уставни Амандман XXII у својој тачки 8; истина, та тачка сама по себи више је указала на принцип промене постојећих односа, него што је дала нека конкретна решења. Али она и није могла бити посматрана изолована, сама за себе, него је морала бити посматрана у склопу са осталим решењима која су уставни амандмани од 1971. године донели. Ево основног принципа који је донела тачка 8, Амандмана XXII: „Право на управљање и расподелу средстава у осигуравајућим организацијама имају они који су их и удружили“. При томе је амандман упутно на положај лица која удружују средства у банкама, па је рекао да лица која удружују средства у осигуравајућим заводима „у начелу имају исти положај као они који удружују средства у банкама.“

Упоредићење није било баш најсрећније, и касније се показало да је у практичној примени оно довело до извесних тешкоћа. Но принцип је морао бити посматран у заједници са још неким основним начелима амандмана од 1971. године, а нарочито у складу са захтевом за оснивање основних орга-

низација удруженог рада, тамо где је то било потребно, и у складу са начелом да радни људи управљају средствима, не само у основној организацији удруженог рада у којој они раде, него и оним вишим облицима удруживања у којима они улажу своја средства. Дакле, то је био основни правца означен уставним амандманима од 1971. године.

Међутим, велики посао је тек сада предстојао. Одмах су се појавила веома практична питања на која није било лако дати одговоре.

Прво питање се поставило ко су ти људи, ко су та лица која „удружују“ средства — термин који је уставни амандман употребио. Јесу ли то осигураници или су то поред осигураника још и оснивачи, другим речима, да ли се право управљања стиче путем плаћања премије, или се оно стиче и по основу оснивачког улога? Даље, да ли треба да учествују у управљању и они који удружују свој рад, то значи радни колектив осигуравајућег завода? Даље, колико основних организација удруженог рада треба основати у осигурању (посебно, да ли свака филијала, пословна јединица садашњег осигуравајућег завода, треба да постане основна организација удруженог рада?).

Треба одмах рећи да су се у пракси веома тешко ломили отпори, негде свесни негде несвесни, и да је требало да се догоде извесне промене у свести људи да би се дошло до неких резултата.

На првом месту истицано је да радни колективи осигуравајућег завода не могу да буду третирани на тај начин да буду искључени из управљања средствима осигурања; прве реакције које су биле запажене у осигуравајућим заводима говориле су да се тиме радни колектив деградира, да се он ставља у неки подређени положај, у најамни положај, да је то понижавајући однос, да људи који раде у осигуравајућим заводима не могу да постану сервис који ће бити плаћен по основу некаквог уговора.

Даље, истицано је да оснивање основних организација удруженог рада у осигуравајућим заводима значи распарчавање завода и да је крајњи циљ тога да трпи основна функција осигурања која се састоји у томе да се што више концентришу средства, да се створе што јачи заводи, да се организује већа рационалност, сигурност, боља организација итд.

Но, ипак и поред тога, што су се овакви отпори јављали развој је ишао у оном правцу који су означили уставни амандмани.

У садашњем моменту ако бисмо направили једну кратку анализу онога што је постигнуто, а то је првенствено анализа онога што је у самим осигуравајућим заводима учињено, почев од статута, самоуправних споразума о удруживању, усаглашавања са амандманима итд., може се видети следећа слика: Данас се јасно прави разлика између заједнице удружених осигураника и заједнице радних људи који раде у осигуравајућим заводима. Осигуравајући завод и радни колектив људи који раде у осигурању нису више синоними.

Даље, управљање пословима и средствима осигурања припада по правилу у већини случајева искључиво осигураницима. Они су постали субјект удруживања, а не његов објект, како се то каже.

Даље, радни колектив осигуравајућих организација нема више право управљања средствима осигурања, него на основу свог рада остварује укупни приход који се утврђује путем уговора и самоуправних споразума.

Оснивачи осигуравајућих завода су у већини завода данас искључени из управљања.

У оквиру заједнице осигурања стварају се уже групације, било на територијалном или на гранском удруживању, у циљу омогућавања стварног вршења самоуправних права. — Ово треба истаћи због тога што неки садашњи заводи су као што се зна огромни, неки од њих имају на стотине пословница и по више од милион осигураника, и у таквим условима разумљиво је да би гломазна тела самоуправљачка представљала пре компромитовање идеје самоуправљања него што би стварно то значила.

Ове уже групације по правилу имају својство правног лица, а њихова солвентност се обезбеђује путем система интерног изравнавања ризика и посебног режима санације за случај губитака појединих основних заједница. Овај принцип није прихваћен у свим заводима.

Радна заједница осигуравајућег завода формирана је у основне организације удруженог рада према начелима уставних амандмана.

Једна општа слика која из овога излази, једна општа оцена која би свакако морала узети у обзир да се негде ишло ближе, а негде спорије у остваривању уставних амандмана, — ако би се желело да истакне оно што је најзначајније, оно што представља суштинску промену организација осигурања данас, морала би да истакне следеће: дошло је коначно и до *правилног* раздвајања средстава осигурања удружених ради покрића ризика, која и даље припадају онима који су их створили, дакле осигураницима и оснивачима (то су тзв. средства техничке премије и резерве осигурања) од средстава која припадају радном колективу осигуравајућег завода (то је онај део премије који служи за трошкове пословања осигуравајућих организација). Треба рећи да је то заиста један огроман преокрет у делатности осигурања.

Ја морам на овом месту да подсетим на нешто што се у овој кући не тако давно догодило, — ви ћете се сетити оног великог саветовања о самоуправљању и руковођењу, 1969. године када је поводом моје дискусије о делатности осигурања изазвало веома велику реакцију схватање које сам изрекао да средства осигурања, да резерве осигурања и техничка премија, — дакле она средства која служе за покриће штета, не припадају радним колективима завода, него су то средства осигураника. Ја сам онда морао одмах да објасним да не мислим да правно припадају осигураницима, јер је тада било јасно да су то средства која представљају фондове завода, средства која се воде на рачунима завода, средства на којима једино завод има право коришћења и управљања.

Данас међутим, може се рећи да је дошло до тог правног раздвајања, и то, што је посебно значајно, да је у самим актима осигуравајућих организација јасно развојен радни колектив осигурања, од радне заједнице, од заједнице осигурања, од заједнице која сад има и правни субјективитет на средствима резерви и техничких премија.

Из овога даље произилази нарочито једна консеквенца на коју желим да укажем, а та је: да је дошло до суштинске промене положаја осигураника: Заправо, осигураник више није обична уговорна страна, која ступа у правне односе са осигурачем, који му, као у сваком трговачком послу, одре-

ћује цену покрића, тј. премију осигурања, док профит из посла задржава за себе. Осигураник данас постаје истовремено и осигурач на извештан начин, јер више не сазнаје за висину премије на тржишту осигурања, него је у органима управљања заједница осигурања сам одређује. Он управља средствима која су удружена у заједници осигурања, доноси одлуке о коришћењу и располагању овим средствима, и разуме се сноси негативне последице тог пословања.

Ево при таквом стању ствари ми добијамо нацрт новог нашег Устава, који у члановима 44. и 45. у ствари представља пресек онога што се данас постигло у пракси примене амандмана од 1971. године. Довољно је само погледати став по став члана 44. и 45. па видети да су сви ови основни принципи овде већ садржани.

Најпре добили смо нов термин „заједнице осигурања”.

Иако је овде било доста речи о адекватности и неадекватности нове терминологије, специјално у овој области ја поздрављам један такав термин, јер он значи нешто заиста ново, он на јасан начин подвлачи разлику између заједнице осигураника, тј. оних који улажу средства ради покрића ризика и радног колектива осигуравајућих завода.

Ја се нећу дуже задржавати на тим начелима, само да напоменем најважније. По члану 44. су оснивачи само правна лица (не више грађани); да управљање заједницом осигурања припада само осигураницима, а не и оснивачима (што је посебно важно с обзиром на постепено уклањање тзв. капитал-односа о коме сам мало пре рекао пар речи); положај радника у радној заједници уређује се уговором са заједницом осигураника. Члан 45. указује најпре на распоред средстава и даје ближа права осигураника у тој расподели и, у задњем ставу, — на томе ћу се посебно задржати, он говори о могућности стварања посебних заједница ризика и посебних фондова од стране осигураника који се удружјују ради покрића одређене врсте штете.

Одмах ћу рећи због чега желим да се задржим на овом задњем ставу. Из тога разлога што мислим да је ту пракса отишла нешто даље, него што представља решење које је дато у уставном амандману.

У социјалистичким републикама Хрватској и Словенији у задњих неколико месеци, формирало се мишљење да треба у организовању осигурања поћи пре свега од посебних заједница које обухватају осигуранике који се удружјују од одређене врсте штете. Израђене су тезе од једне стручне комисије осигуравајућих завода у Социјалистичкој Републици Хрватској које су усвојене од стране надлежних органа централног комитета Савеза комуниста Хрватске, и као такве препоручене да се по њима даље уређују односи осигурања. Ове тезе су добиле велики публицитет и у осталим републикама и предмет су разматрања и других завода.

Ево ја ћу рећи у основи шта ми изгледа да није сасвим у складу са текстом који предвиђа Нацрт устава који је сада пред нама.

Према овим тезама основне ризичне заједнице осигурања тј. основни облик удруживања средстава осигурања, заједница која је *изворни* носилац права на самоуправљање и самоорганизовање, јесте заједница осигураника удружених ради заштите од сродних ризика. Тезе полазе од неотуђивог ус-

тавног права сваке групе осигураника, који се осигуравају од одређене врсте штета, да формирају своје ризичне заједнице.

Даље се претпоставља да ове ризичне заједнице посебних врста штета по самој логици ствари, по свом економском интересу морају да се удружују у шире заједнице осигурања које се, дакле, јављају као удружење појединих посебних заједница.

Предвиђа се да се у Хрватској оснује једна таква заједница осигурања, што практично значи да би садашња три осигуравајући завода, „Кроација“, „Славија Лојд“ и „Јадрански осигуравајући завод“ били интегрисани на овај начин у једну јединствену организацију.

Нешто слично се размишља и у Словенији, тако да би се садашњи заводи „Сава“ и „Марибор“ такође интегрисали у једну заједницу осигурања а која би онда била по овом вертикалном принципу уређена тако да би се свака посебна врста штете посматрала кроз један организациони облик.

Сматра се да су овакве посебне заједнице гаранција успостављања тзв. чистих рачуна. То је онај елеменат преливања средстава који је у друштвено-политичкој оцени нарочито истакнут.

Даље, сматра се да је такав начин организовања у складу са захтевима технике осигурања који захтева груписање хомогених и сродних ризика, и да она гарантује остваривање самоуправних права, удружених осигураника.

Мени се чини, упоређујући нарочито са текстом Нацрта устава, да је ово истицање посебних заједница ризика пренаглашено и да се не може узети да је заједница осигураника истог ризика основна јединка, носилац изворних права на управљање у осигурању.

Нацрт текста полази од заједнице која одговара заводу општег типа, а не специјализованог, на шта се иде у овим решењима.

Прво по самој дикцији текста, несумњиво произилази да се посебне заједнице ризика формирају у већ постојећим заједницама осигурања, а не обрнуто, да заједнице осигурања настају удруживањем претходно формираних основних заједница ризика.

Оснивачи по тексту Нацрта оснивају заједницу осигурања непосредно. Они тек тада постају осигураници, а не постоји претходни услов за оснивање заједнице осигурања. Шта више, јасно излази из текста нацрта да заједнице осигурања не морају да постоје, текст каже да осигураници могу одлучити да се образују посебне заједнице ризика за одређене врсте штете.

Ако текст члана 45. какав је сада остане у овом облику, неизмењен, онда се заиста тешко може говорити о тзв. гранском организовању осигурања, као једином који произилази из измењеног друштвено-економског положаја осигурања код нас.

Мишљења сам међутим, да овај облик гранског осигурања може имати и великих предности, иако му се у овом моменту истичу аргументи који не би ишли у прилог. Као на пример: сумње у погледу економичности; неминовна потреба преливања средстава из једне у другу грану, која ће у овом случају бити само на други начин изражена, тј. у крајњем кредитном односу између појединих грана; затим, тешкоће организовања хомогених заједница са гледишта технике осигурања, итд. На ово се може укратко од-

говорити да се и до сада у економији и техници осигурања, ризици посматрају кроз поједине врсте осигурања и да на такве ризике једино и могу бити примењени закони статистике и математике.

Даље, да се општи услови и правила осигурања доносе управо за поједине врсте ризика, да се законом прописују минимални износи почетних резерви и резерви сигурности такође за поједине врсте ризика, што је посебно значајно за солвентност и сигурност завода.

Но, без обзира на то коме се облику може дати више или мање предности, специјализованом заводу или заводу општег типа, организованом на гранском или територијалном принципу, мишљења сам да слободу бирања облика удруживања средстава ради осигурања треба оставити онима који та средства удружују. Нека их њихов економски интерес определи који облик осигурања треба да изабере, по врсти ризика, територији или по једном и другом принципу.

Стога бих био слободан да учиним предлог извесног допуњавања текста Нацрта члана 45, става II који би изразио ту идеју да се не истиче један облик организовања заједнице осигурања над другим, него да се равноправно предвиди могућност удруживања осигураника у заједнице осигурања које им више одговарају.

Према овом предлогу текст става II члана 45. би гласио: „Лица (а не осигураници, као до сада), која удружују средства за осигурање од одређене врсте штете могу образovati посебне заједнице осигурања или одлучити да у заједницама осигурања образују посебне заједнице ризика и посебне фондове“. Даље би текст ишао како сада следи, с тим што би дошло до нужног малог техничког усаглашавања.

Ја бих још један предлог учинио.

Реч је о члану 253. који у ставу 4. набраја надлежности федерације и који помиње ту између осталих и осигурање имовине и лица. Тим поводом ја бих желео да поставим питање надлежности у регулисању *обавезних* осигурања.

У Комисији Савезне скупштине за ревизију прописа из области осигурања, у којој сам учествовао неколико година док је она постојала, у неколико наврата било је дискусије о надлежности за регулисање *обавезних* осигурања и могу рећи да није о томе постигнута сагласност. По мом мишљењу не треба ни дати јединствено решење, јер за неке врсте *обавезних* осигурања може бити заинтересована једна одређена република. Друге пак области могу бити од ширег интереса за читаву федерацију.

Узмимо само примера ради, постоји у некој републици интерес да се *обавезно* осигура пољопривредна производња (друга република можда нема такав интерес); или, турсно подручје у једној републици захтева неки облик *обавезног* осигурања од земљотреса док то није од интереса за друге републике.

Обрнуто, уzmимо пример осигурања у саобраћају који неминовно прожима, повезује све републике и где не би могло доћи до неких парцијалних

решења; или, грађанска одговорност за накнаду штете, као што је случај са садашњим позитивно-правним решењем.

Дакле, мој предлог би био да се у овом тексту члана 253. где се говори о надлежности Федерације која регулише основе осигурања имовине и лица напомене да такође ту спадају и обавезна осигурања имовине и лица која су од заједничког интереса.

Захваљујем на пажњи.