

брзо мења своју организацију и прилагођава деталност која јој највише одговара и коју захтева тржиште. Зашто фабрика аутомобила нпр. не би производила дечије играчке ако утврди да је то њен интерес и да ће на тај начин остварити већи доходак.

Овде се не мисли на оне области за које федерација треба да одговара и да омогући функционисање система као што је: ПТТ, железница, електропривреда и слично. Исто тако овде се не мисли на ванпривредне делатности као: школе, факултете, здравство, културу и слично.

У областима великих система, који делују на подручју целе Југославије и за чије функционисање треба да одговара федерација, држава треба да се меша и да се законом утврде услови за организовање у овој области јер од делатности ових организација зависи остваривање друштвених интереса у целини.

Какве тешкоће изазива детаљно регулisaње организовања привреде уставом најбоље показује рад на изменама и допунама Закона о удруженом раду. Наиме, доста питања није могло адекватно да се регулише док се не промени устав, а знамо каква је процедура за промену устава и колико то временски траје.

Оваква регулisaња у уставу неће довести до тржишне привреде способне да се брзо и ефикасно мења и прилагођава тржишту, а за то смо се определили.

*мр Љубиша Дабић,
истраживач-сарадник Института за упоредно право у Београду*

ПРИЛОГ ЗА РЕГУЛИСАЊЕ УСТАВНОГ АМАНДМАНА XII

Поједине земље су сматрале за потребно и значајно да у своје уставе унесу одредбе којима ће начелно регулисати стране инвестиције на својим територијама или, још чешће, којима ће пружити одређене гаранције страним улагачима за унету имовину. Са одредбама овакве садржине најпре се сусрећемо у уставима неких од земаља у развоју, а у новије време и у појединим уставима социјалистичких земаља.

Посматрано историјски, подизање института страних инвестиција на ниво уставне категорије није било случајно. Ослобађањем држава (народа) од колонијалне зависности и стицањем њихове независности неке од ових држава су сматрале за потребно да искажу свој став према страним инвестицијама у највишем правном акту земље. Поједине земље су у текстове устава уносиле одредбе којима су страним улагачима гарантовале сигурност њихових инвестиција или су утврђивале одређене границе за будућа улагања. Друге земље су, опет, оваквим начином регулisaња страних инвестиција желеле да поврате изгубљено поверење код својих потенцијалних улагача о сигурности и рентабилности инвестирања у њихове привреде или су напросто само желеле да скрену пажњу на отвореност својих привреда за стране инвестиције.

Са социјалистичким земаљама је била нешто другачија ситуација. Ове земље су успостављањем нових друштвено-политичких и друштвено-економских односа „протерале” предузетнички страни капитал из својих привреда и укинуле могућности за његово пословање, свака земља са гласно својим специфичностима. Међутим, сазревањем свести о неодрживости аутаркичног начина привређивања и под притиском унутрашње тражње — посебно робе широке потрошње — социјалистичке земље шездесетих година почињу у својим прописима да регулишу производно-техничку сарадњу, кооперацију и заједничка улагања са фирмама (капиталистичких) индустријски развијених земаља. Према томе, идеолошка заблуда о неодрживости улагања западног капитала у социјалистичке привреде, тј. тврдња о немогућности сарадње капиталистичких фирми са со-

цијалистичким (државним) привредним организацијама на путу је да буде, бар начелно, превазиђена у свим социјалистичким земљама. То потврђује и чињеница да су најпре у Југославији, а затим и у другим социјалистичким земљама (НР Мађарска, СР Румунија, НР Бугарска, НР Пољска, СР Вијетнам, НР Кина, Република Куба, ДНР Кореја и Савез Совјетских Социјалистичких Република), донети прописи којима се поново стварају могућности за улагања страног капитала, под условима и на начин утврђеним унутрашњим прописима.

Уношењем у текст устава одређених решења о страним инвестицијама обезбеђује се нешто већа сигурност за стране улагаче, с обзиром да су садржана у највишем правном акту једне земље који се теже мења од других правних прописа. Илустрације ради, наводимо одредбе члана 18. Устава Народне Републике Кине, од 4. децембра 1982. године: (1)

„Народна Република Кина дозвољава иностраним предузећима, другим иностраним привредним организацијама и странцима-појединцима да инвестирају у Кину и да ступају у различите облике привредне сарадње с кинеским предузећима и другим привредним организацијама у складу са законима Народне Републике Кине.

Сва инострана предузећа и друге иностране привредне организације у Кини, као и заједничка улагања с Кинезима и иностране инвестиције у Кини морају се придржавати закона Народне Републике Кине. Њихова законита права и интереси штите се законом Народне Републике Кине“. (2)

Југославија је прва социјалистичка земља која је улагања иностраног капитала подигла на ниво уставне категорије. Наиме, ставом 2. тач. 4. *уставног амандмана XXII из 1971. године*, утврђено је да се права страних лица на средствима која улажу у организације удруженог рада у земљи не могу после закљученог уговора умањити законом или другим актом. Радило се о једном облику давања гаранција. Наведеном уставном одредбом пружена су уверавања страним улагачима да се не могу никаквим накнадним законима или другим актима умањити њихова права на средствима која су уложили у домаће организације. Међутим, поставила су се питања обима права страног улагача на средствима и права на која се ова одредба односи (стварних права или других права која произлазе из улагања страних лица у домаће организације — право на добит, на управљање средствима, на трансфер добити, на ретрансфер уложених средстава и сл. (3) Другим речима, наведена уставна одредба требало је да створи повољнију климу за инвестирање страног капитала у нашу привреду, а испоставило се да је реч о широкој и недовољно прецизној формулацији.

Уставом СФРЈ из 1974. године непосредно су регулисана нека основна питања и постављени принципи за законско уређење ове области (види члан 27). На сличан начин то је урађено и у свим републичким и покрајинским уставима, у оквиру посебних чланова. Најпре је Уставом СФРЈ утврђено да се организација удруженог рада може, под условима и у границама који су утврђени савезним законом, користити у свом пословању средствима страних лица (члан 27. ст. 1). Уставом је резервисано право само за домаће организације да се могу користити средствима стра-

(1) Миодраг Јовичић, *Велики уставни системи — елементи за једно упоредно уставно право*, Београд, 1984, стр. 568. и 569.

(2) Устави Албаније (1976), Бугарске (1971), Чехословачке (1960) као и Уставни закон о чехословачкој федерацији и Уставни закон о положају народности у Чехословачкој Социјалистичкој Републици (1968), Републике Кубе (1976), Немачке Демократске Републике (1968), Румуније (1965), СССР-а (1977), Вијетнама (1960), највероватније и других социјалистичких земаља, осим Југославије, не садрже одредбе о страним инвестицијама.

(3) „Ако се ради о стварним правима на та средства, као што се то нама из формулације и смисла читавог текста чини, тада је та одредба доста неубичајена, утолико, што она практички и стварно искључује могућност национализације или експропријације те имовине а тога се права ризиком која држава одрекла. Оно што државе веома често одређују својим уставима или законима, и на што се веома често обавезују и међудржавним уговорима, јесте да ће за случај да дође до одузимања имовине странаца, за ту имовину платити „правичну накнаду“ или „адекватну, брзу и ефективну“ накнаду или употребљавају неки други слични појам да изразе своју спремност да страном улагачу накнаде губитке које би могао претрпети због одузимања његове имовине“. Б. Вуквир, *Заједничка улагања и гаранције иностраним улагачима*, „Привреда и право“, бр. 1/1973, стр. 19.

них лица. На овај начин се изражава наш став према уласку страног капитала у југословенску привреду. Међутим, ово право је одавно изгубило значај, с обзиром да у пракси домаће организације траже партнере међу страним фирмама. Затим, Уставом СФРЈ је утврђено да радници организације удруженог рада која се користи средствима уложеним од страних лица имају иста друштвено-економска и друга самоуправна права као и радници организације удруженог рада која се у свом пословању користи средствима других домаћих организација (члан 27. ст. 2). Даље, страном лице које је уложило средства у организацију удруженог рада може учествовати у дохотку те организације само у границама и под условима који су утврђени за међусобне односе домаћих организација (члан 27. ст. 3). Оба наведена уставна принципа утврђују да се односи страног партнера и домаће организације удруженог рада морају заснивати у оквиру јединственог система привређивања, заснованог на друштвеној својини и самоуправљању. На овај начин откловена је свака могућност да се у овој специфичној области у нечему одступи од самоуправног начина привређивања. На крају, Уставом СФРЈ је утврђено да се права страног лица у погледу средстава која је уложио у организацију удруженог рада у Југославији не могу умањити законом или другим прописом, након што је уговор којим су та права утврђена постао пуноважан (члан 27. ст. 4). Овај уставни принцип представља гаранцију страном партнеру у правима која је стекао моментом пуноважности закљученог уговора о заједничком улагању. Права страног лица цениће се на основу уговора, а у складу са прописима који су били на снази у моменту када је уговор постао пуноважан. Наведену уставну гаранцију било је неопходно дати страним партнерима, с обзиром да је наш правни систем подложен недозвољиво честим променама.

Предложеном садржином *нацрта амандмана XII из 1987. године* (у наставку: амандман XII) стварају се шире могућности, у односу на уставна и законска решења, за улагања страног капитала на територији наше земље (4). Најпре, уместо важеће одредбе члана 27. ст. 1. Устава СФРЈ, предлаже се да „страном лице може уложити своја средства у организацију удруженог рада под условима утврђеним савезним законом“ (тачка 1. ст. 1. амандмана XII). Формулација понуђеног уставног решења је примеренија постојећој пракси и незнатно прихватљивија за потенцијалне стране улагаче. Међутим, садржина предложеног решења изазива и одређене дилеме. Да ли се овом одредбом жели, између осталог, задржати постојећа пракса о улагању средстава страних лица у домаће организације удруженог рада, на основу уговора између домаће организације и страног правног или физичког лица или се њоме жели изразити, на општи начин, став према уласку страног капитала у југословенску привреду. Ни Комисија за уставна питања Скупштине СФРЈ у образложењу текста *нацрта амандмана* на Устав СФРЈ није понудила одговоре на постављена питања. Због тога, независно од опредељења за једно или друго решење, извесно је да наведено уставно решење није у сагласности са предложеном одредбом у тач. 1. ст. 2. амандмана XII, која ће бити изложена у наставку рада. Мишљења смо да је став 1. тач. 1. амандмана XII требало формулисати у следећем правцу: страна лица могу улагати средства на територији СФРЈ на начин и под условима утврђеним савезним законом.

Најзначајније новине које се предлажу садржане су у ставу 2. тач. 1. амандмана XII. Предвиђа се да страном лице може под условима утврђеним савезним законом: 1) заједно са организацијом удруженог рада оснивати радну организацију; 2) заједно са организацијом удруженог рада оснивати предузеће у одређеној царинској или слободној зони; 3) заједно са банком оснивати финансијску организацију; 4) оснивати предузеће у одређеној царинској или слободној зони; 5) остварити производну кооперацију и друге облике трајније сарадње утврђене савезним зако-

(4) На основу члана 401. ст. 1. Устава СФРЈ, Скупштина СФРЈ, на седници Савезног већа од 29. децембра 1987. године, утврдила је *нацрт Амандмана на Устав СФРЈ*. Предложени су амандмани IX—XXXVII на Устав СФРЈ, тј. укупно 29, док су 1981. године усвојени амандмани I—VIII на Устав СФРЈ.

ном. Наведеном одредбом се најнепосредније изражавају шире могућности за улагања страних лица на територији Југославије. Уставотворци су сматрали за потребно да у уставни текст унесу још једну одредбу. Предложено је да се савезним законом уреде услови и начин оснивања, пословања и престанка, као и права и обавезе у правном промету, организација које оснивају заједно страна лица и домаће организације удруженог рада и, нарочито, предузећа која се оснивају у одређеним царинским или слободним зонама — заједничка предузећа или „страна предузећа” (види тачку 1. ст. 3. амандмана XII).

Садржина наредне тачке амандмана XII на најбољи начин потврђује да уставотворци нису могли да се ослободе „старог начина размишљања” и постојеће праксе о улагању средстава страних лица у домаће организације удруженог рада. Ставом 1. тач. 2. је предвиђено да се права и обавезе страног лица у организацији удруженог рада, односно банци која се односе на одлучивање о заједничким пословима, учешће у заједничком доходу, сношењу ризика из заједничког пословања и друга међусобна права и обавезе, уређују уговором у складу са савезним законом. У вези са овом уставном одредбом треба указати на неколико ствари. Најпре, садржина ове одредбе не спада у уставну материју. Друго, давањем права страном лицу да се појави као саоснивач радне организације, банке и предузећа у одређеној царинској или слободној зони, односно као оснивач предузећа у одређеној царинској или слободној зони омогућује му да га третирамо као равноправног партнера у једном новом статусном облику, без обзира што су ови статусни облици правна лица југословенског права. Треће, наведену одредбу амандмана XII требало је формулисати у следећем правцу: „права и обавезе суоснивача радне организације, заједничке финансијске организације — банке и заједничког предузећа у одређеној царинској или слободној зони, односно оснивача предузећа у царинској или слободној зони . . . уређују се актом о оснивању, уговором или другим оснивачким актом, у складу са савезним законом”.

За наредни став тач. 2. амандмана II преузета је, са незнатним допунама, одредба члана 27. ст. 4. Устава СФРЈ. Утврђено је да се права страног лица на основу улагања средстава не могу умањити законом или другим прописом пошто је уговор, односно акт којим су та права утврђена постоа пуноважан. А у ставу 3. тач. 2. предвиђа се једно недогољно јасно ограничење, које је непотребно унето у текст устава. Предвиђено је да „страно лице не може по основу средстава која је уложио у СФРЈ стећи права која трајно остварује”. Овом одредбом се, вероватно, желело да каже да се улагања у којима учествују страна лица могу оснивати само за одређени временски период, односно на одређено време.

Одредбама тачке 3. амандмана XII утврђује се положај радника који ће радити у статусним облицима са мешовитим капиталом, односно са искључиво страним капиталом. Најпре је преузета одредба члана 27. ст. 2. Устава СФРЈ, којом се утврђује да „радници у организацији удруженог рада која се у пословању користи средствима страних лица имају иста друштвено-економска и друга (изостављена је реч „самоуправна”) права као и радници у организацији удруженог рада која се у пословању користи средствима друге организације удруженог рада” (тачка 3. ст. 1. амандмана XII). Прво, уставотворци су имали „храбрости” да ову одредбу поново унесу у највиши правно-политички акт наше земље, иако је познато да се и у данас важећем концепту улагања средстава страних лица у домаће организације удруженог рада није могла до краја применити, како од стране законодавца, тако вероватно још више у пракси наших организација у којима се реализују уговори о улагању страног капитала. Друго, намеће се неизбежно питање како се ова права наших радника онда могу остваривати у заједнички основаној радној организацији, заједничкој банци, заједничком предузећу и, посебно, у „страном предузећу” у које страни улагач уноси 100% капитала. Другим речима, тешко је веровати да ће страни улагач прихватити сва „друштвено-економска и друга права” наших радника, структуру органа преко којих одлучују, њихове облике непосредног изјашњавања, начин доношења одлука и сл.

Треће, опет, због немогућности да се уставотворци ослободе важећег концепта улагања страног капитала и у овој одредби користе стару формулацију „радници у организацији удруженог рада која се у пословању користи средствима страног лица...” иако се више не ради о домаћој организацији у коју се улажу средства страних лица, већ о новим заједнички основаним радним организацијама, финансијским организацијама — банкама, предузећима и, штавише, о самостално основаним „страним предузећима”.

У ставу 2. тач. 3. амандмана XII предвиђа се одредба која не може бити предмет уставног регулisaња. Наиме, утврђује се да „права радника у предузећу у одређеној царинској или слободној зони које је заједно са организацијом удруженог рада или самостално основало страног лица остварују се у складу са колективним уговором који закључује синдикална организација и надлежни орган предузећа, односно то страног лица сагласно савезном закону”.

Најзад, предложено је да странац може, самостално или заједно са држављаном СФРЈ, оснивати уговорну организацију удруженог рада и у њој остваривати права која има држављанин СФРЈ када оснива уговорну организацију удруженог рада, у складу са савезним законом (тачка 4. амандмана XII). Ово питање може бити предмет регулisaња у савезном закону, па чак и у подзаконском акту (уредби), али не и у Уставу СФРЈ.

У предложеном тексту амандмана XII садржане су одредбе којима, објективно, није место у Уставу СФРЈ. Уношење у Устав одредаба са оваквом и сличном садржином водило би његовој даљој нестабилности, односно захтеву праксе да се у најскорије време изврше промене таквих уставних решења. Очигледно је да предложена решења за амандман XII, готово сва, спадају у законску а не у уставну материју. Другим речима, наши уставотворци су у овом случају преузели улогу законодавца, с обзиром да су регулисали и нека основна питања која, иначе, спадају у задатак савезног законодавства, уместо да су се задржали само на регулisaњу основа за улагање страног капитала у југословенску привреду.

На основу свега што је напред речено могу се извести одређени закључци о нацрту амандмана XII, и то:

— са понуђеним текстом уставотворци нису остали на нивоу задатка који им је поверен;

— понуђена решења о улагању страног капитала у нашу привреду још увек нису у функцији друштвених потреба и почетка изласка из кризе у којој се налазимо;

— уколико би се усвојила понуђена решења, законодавац би у великој мери био онемогућен у трагању за адекватнијим решењима и у приступању изменама прописа о улагању страног капитала, које би пракса, иначе, брзо наметнула;

— предложена решења о улагању страног капитала неће нас бити учинити конкурентнијим на међународном тржишту капитала, чак ни у односу према социјалистичким земљама (посебно нећемо моћи да конкуришемо НР Кини, НР Мађарској, НР Пољској и Совјетском Савезу);

— понуђени текст је преопширан и улази у регулisaње таквих детаља који не могу бити предмет уставног регулisaња;

— из текста се може уочити да наши уставотворци још увек у великој мери „робују” самоуправној терминологији и не уважавају општеприхваћену терминологију модерних и индустријски развијених земаља;

— из предложеног текста се може сагледати да код уставотвораца преовлађује жеља за побољшањем постојећих решења о улагању средстава страних лица у домаће организације удруженог рада, а не и став да се предложе нова, радикалнија, решења о страним инвестицијама у Југославији, због чега постоји реална опасност да се наша земља за један дужи временски период искључи из конкуренције на међународном тржишту капитала;

— како је већ уочено, стиче се утисак да су наши уставотворци уверења да су предложена решења тако добра да се њихове измене неће у ближој будућности наметнути;

— предложени текст није у довољној мери реалан, јасан и прихватљив за потенцијалне стране улагаче на територији СФРЈ;

— будући уставни амандман XII требало би да садржи само лапидарну одредбу о улагању страног капитала на територији Југославије, а његов текст би требало усмерити у следећем правцу: страна лица могу инвестирати капитал на територији Социјалистичке Федеративне Републике Југославије на начин и под условима утврђеним савезним законом.

На крају, Југословенско искуство од 20 година у области улагања страних лица у домаће организације, иако скромно, најбоља је потврда данашњим и будућим улагачима да у нашој земљи, ипак, постоји позитиван став према страним инвестицијама. И због овога не треба у текст амандмана XII уносити детаље о страним улагањима.

*мр Светислав Р. Вуковић,
правни саветник РО „Хемпро“, Београд*

ПРИМЕДБЕ НА АМАНДМАН XII (СТРАНА УЛАГАЊА)

Страна улагања у Југославији, регулисана су сада чланом 27. Устава СФРЈ, Законом о улагању средстава страних лица у домаће организације удруженог рада („Службени лист СФРЈ” број 5/85, 38/86), као и другим многобројним законским и подзаконским прописима. Амандманом XII замењује се одредба члана 27. Устава СФРЈ и допуњује Део други, Глава 1, Одељак 2, Устава СФРЈ. Могуће је ставити више примедби на амандман XII.

Прво, овде се налазе одредбе, којима није место у Уставу, јер су оде предмет законског и подзаконског регулисања.

Друго, амандман је врло опширан.

Треће, одредбе амандмана неће омогућити већа улагања страног капитала, како се то погрешно очекује, јер нема битних, корених позитивних промена, мада одређених погодности има у односу на садашњи систем страних улагања у нашој земљи.

Тај амандман XII требало би да гласи:

„Инвестирање страног капитала у СФРЈ врши се под условима утврђеним савезним законом.” Оваква формулација је сасвим довољна. Устав се врло ретко, споро и тешко мења, што није случај са законом, па је због тога пожељније страна улагања регулисати савезним законом и касније подзаконским прописима, који могу да прате динамику друштвеног и технолошког развоја, да се брже прилагођавају обостраним интересима наше земље и иностраних партнера. Ово мишљење заснива се на садашњем искуству страних улагања, као и многобројним мишљењима истакнутих стручњака из ове области, која су јединствена.

Међутим, уколико законодавац ипак остане при томе да овај амандман буде опширан и да регулише сва питања у њему наведена, онда би ипак амандман морао друкчије да гласи, како би мотивисао стране пословне partnere за улагање средстава у домаће организације удруженог рада. Чини се да код састављања текста овог амандмана нису коришћена врло богата, корисна искуства у другим социјалистичким земљама, које страним лицима пружају много веће погодности, па су зато и атрактивна за страни капитал, односно привлаче врло велике стране капитале, док су наши резултати врло скромни, како по броју, а нарочито по вредности страних улагања, која су релативно минимална и симболична. Нејасан је термин „предузеће”, који се спомиње на више места у амандма-