

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ У НИШУ

Допринос Европског ревизорског суда одржавању
монетарне стабилности

(мастер рад)

Ментор:
Проф. др Марко Димитријевић

Студент:
Миријана Илић
Број индекса: М005/21-УП

Ниш, 2022. године

Садржај

УВОД.....	1
I ЕВРОПСКИ РЕВИЗОРСКИ СУД И КОНЦЕПТ МОНЕТАРНОГ УПРАВЉАЊА.....	3
1. Историјски осврт на развој Европског ревизорског суда (ЕРС).....	3
2. Надлежност Европског ревизорског суда.....	5
3. Структура монетарног управљања у јединственој монетарној политици ЕУ.....	6
4. Облежја и изазови примене концепта финансијског легитимитета у савременом монетарном управљању	7
4.1. Input легитимитет.....	8
4.2. Output легитимитет	8
II СТРАТЕГИЈА ЕВРОПСКОГ РЕВИЗОРСКОГ СУДА И РЕВИЗИЈСКИ ПРОЦЕС	9
1. Нормативно уобличавање и практични значај стратегије Европског ревизорског суда.....	9
2. Класификација и обележја ревизије ЕРС	10
2.1. Ревизија учинковитости	11
2.2. Финансијска ревизија	12
2.3. Ревизија ефикасности пословања	12
3. Јавност рада и годишњи извештаји ЕРС о извршеној ревизији	12
III МЕСТО ЕВРОПСКОГ РЕВИЗОРСКОГ СУДА У АНТИФРАУДУЛУЗНОЈ ПОЛИТИЦИ	14
1. Сардања Европског ревизорског суда са канцеларијом Европске комисије за сузбијање финансијских превара (ОЛАФ)	14
1.1. Оснивање и организација ОЛАФ-а	14
1.2. Надлежност и задаци ОЛАФ-а	16
1.3. Жалбе на ОЛАФ истраге	22
1.4. Сарадња ОЛАФ-а у вршењу задатака из своје надлежности	25
1.4.1. Сарадња са институцијама ЕУ	25
1.4.1.1. Европски парламент.....	25
1.4.1.2. Размена мишљења са институцијама	25
1.4.2. Сарадња са истражним партнерима	26
1.4.3. Политичка сарадња са земљама чланицама ЕУ	27

1.4.3.1. Саветодавни комитет за координацију превенције превара (енг. Advisory Committee for the Coordinarion od Fraud Prevention - COCOLAF)	28
1.4.3.2. Група за спречавање превара - (енг. Fraud prevention group).....	28
1.4.3.3.Група за пријављивање и анализу превара и других активности –(енг. Reporting & analysis of fraudulent and other irregularities group)	28
1.4.3.4. Група за координацију против превара (енг. Anti-Fraud Coordination Service -AFCOS Group)	29
1.4.3.5. ОЛАФ мрежа за борбу против превара – (енг. The OLAF Anti-Fraud Communicators' Network -OAFCN)	30
1.5. Сарадња Европског ревизорског суда са ОЛАФ-ом	31
2. Сарадња са другим комунитарним институцијама у макроекономском дијалогу.....	37
3. Остварени резултати у раду Европског ревизорског суда: тренутно стање и препоруке за конзистентност делокруга послова	39
ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	42
ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ.....	44
ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ	46
ЕЛЕКТРОНСКИ ИЗВОРИ	47
САЖЕТАК	49
SUMMARY	51
БИОГРАФИЈА.....	52

УВОД

Мотив за истраживање у персоналном контексту огледа се у чињеници да се нормативно регулисање оптималног јавног монетарног менаџмента у Европској унији мора ослањати на резултате рада Европског ревизорског суда (ЕРС) и његов допринос у одржавању монетарне стабилности, која јединственој монетраној политици Уније додатно јача компоненте кредибилитета и безбедности. У том смислу, у мастер раду се жели указати на улогу Европског ревизорског суда у процесу успостављања одрживог монетарног оквира у земаљама чланица Европске монетарне уније (ЕМУ) и указати на одређивање целисходних стандарда за ревизију који се налазе у функцији усмеравања и подупирања стабилног и кредибилног монетарног управљања у ЕМУ. Нарочити акценат у истраживању јесте на сагледавању врста и обележја ревизија, фазама и методологији ревизијског процеса, као и односу Европског ревизорског суда са другим комунитарним органима, а нарочито Канцеларијом Европске комисије за сузбијање финансијских превара (ОЛАФ-ом), који представља услов одговорног, транспарентног и ефикасног управљања јединственом монетарном политиком у еврозони. У том смислу истраживање се базира на основној хипотези да је допринос Европског ревизорског суда сигурном монетарном управљању евидентан и постављен на одрживим основама, а да би за постизање још већег степена тог утицаја било преко потребно да његове одлуке постану правнообавезујуће што тренутно нису, иако се у пракси поштују због компоненти моралног ауторитета и поступања *de lege artis*.

У првом делу рада се укратко сагледавају различити фактори историјске, политичке, правне, економске и културолошке природе који су условили настанак и деловање Европског ревизорског суда и одредили поље његове стварне и територијалне надлежности у пракси. Посебан акценат у истраживању, у почетном делу рада, је стављен на (отворена) питања у вези са монетарним управљањем у ЕМУ, на основним задацима ревизорских институција, као и на проблематици финансијског легитимитета који у концепту свеобухватне и детаљне ревизије коју Суд спроводи, заузимају посебно место.

Други део истраживања се односи на стратегију Европског ревизорског суда и ревизијски процес. Сходно томе, свеобухватно се сагледава процес планирања рада Европског ревизорског суда и идентификују обележја конкретних типова ревизија које спроводи у пракси и то: финансисјке ревизије, ревизије усклађености и ревизије

ефикасности пословања. У том контексту, посебна пажња се придаје решењима садржаним у правилницима за вршење предметних ревизија и јемственим изјавма које Европски ревизорски суд издаје у те сврхе.

Предмет анализе у трећем делу рада јесте позиција Европског ревизорског суда у антифрандулозној политици и њени ефекти на безбедност монетарног управљања у Европској унији. Детаљно се анализира однос Европског ревизорског суда са другим комунитарним институцијама, као и сарадња са Канцеларијом Европске комисије за сузбијање финансијских превара (енг. EU Commission Anti-fraud Office-OLAF), где су анализи подвргнуте и жалбе на истраге које ОЛАФ спроводи, као и потреба редефинисања макроекономског дијалога између ових институција на начин који доприноси ефективнијем очувању монетарне стабилности.

Циљ истраживања јесте да се систематски и аналитично представе најважније функције и изазови у раду Европског ревизорског суда, сагледају и размотре решења утврђена одредбама позитивног законодавства у циљу изношења ставова о његовој позицији у концепту јавног монетарног управљања у ЕУ у условима глобалне финансијске кризе и глобализације међународних економских односа. У том смислу, желе се формулисати ставови о одрживости постојећих решења одређених одредбама примарног и секундарног монетарног законодавства који морају пратити динамичне промене унутар, не само европског, већ и међународног монетарног права и указати на потребу њиховог благовременог прилагођавања динамичним финансијским и монетарним токовима, који нису одраз само привредних поремећаја, већ и технолошких револуција које свој одраз имају и у савременој монетарној политици Уније.

Овако постављен предмет и циљ истраживања условили су избор коришћених научних метода. У раду је примарно коришћен догматски метод ради откривања садржине норми посвећених дефинисању поља рада Европског ревизорског суда у регулисању ревизијског процеса. Социолошким и историјским методом указано је на друштвене узроке који су условили настанак, развој и коначно уобличавање постојећих решења на терену његове надлежности и однос са другим комунитарним институцијама. Ради лакшег утврђивања циљева и оправданости поља његовог рада, који су предмет основног питања мастер рада, употребљен је аксиолошки метод.

На крају рада изнета су закључна разматрања.

I ЕВРОПСКИ РЕВИЗОРСКИ СУД И КОНЦЕПТ МОНЕТАРНОГ УПРАВЉАЊА

1. Историјски осврт на развој Европског ревизорског суда (ЕРС)

Са развојем држава и тржишном привредом, финансијке преваре, као и коруптивна кривична дела доживљавају своју пуну експанзију и њихов број постаје знатно масовнији.

Конкретно, корупција и повезане активности не само да компромитују финансије ЕУ већ и нарушавају поверење у пројекат интеграције ЕУ. Управо је приступ корупцији у институцијама ЕУ оно што је најважније за перцепцију ЕУ као демократског и легитимног пројекта који може добити подршку грађана. Штавише, грађани ЕУ имају законско право на управу без корупције које је садржано у Повељи о основним правима.¹

Члан 41. Повеље о основним правима (енг. Charter of Fundamental Rights of the European Union) прописује право на добру управу, те предвиђа да „Свако лице има право да се његови или њени послови воде непристрасно, правично и у разумном року од стране институција и органа ЕУ“.²

Еуробарометар је 2012. године спровео једно истраживање у коме је вршено испитивање грађана о корупцији у ЕУ, а које истраживање је показало да се велика већина испитаника, чак око 73% од укупног броја, сложила да постоји корупција у институцијама Европске Уније.

Из тог разлога јавља се потреба за развојем и унапређењем система заштите и превенције од ових облика криминалитета, како у свакој држави појединачно, тако и у оквиру саме Европске Уније. Тако су на међународном плану, када су у питању механизми сузбијања организованог криминалитета, као и коруптивних кривичних дела од изузетног значаја одређени кривичнопроцесни механизми, попут неколико важних извора међународног права, као и одређени органи и организације из домена међународног монетарног права³, а у оквиру којих се издваја Европски ревизорски суд (ЕРС) и његов допринос у одржавању монетарној стабилности, који има важну улогу у процесу

¹ Patrycja Szarek-Mason, Chapter 19: OLAF: The anti-corruption policy within the European Union; in: Auby J.B., Breen E., Perroud T., (ed.), *Corruption and Conflicts of Interest*, 2014, pp- 288–302.

² Повеља Европске уније о основним правима (2016/С 202/02); преузето 20.09.2022. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/povelja_osnovna_prava_jul_20.pdf

³М. Шкулић, Организација и надлежност државних органа чија је функција сузбијање коруптивних кривичних дела; у: Костић Ј., Стевановић А., (ур.), *Финансијски криминалитет*, Институт за упоредно право, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд 2018, стр. 11-13

успостављања одрживог монетарног оквира у земаљама чланицама Европске монетарне уније (ЕМУ) и на чијим резултатима рада се огледа нормативно регулисање оптималног јавног монетарног менаџмента у Европској унији.

Европски ревизорски суд (енг. European Court of Auditors - ECA) представља једну од пет главних институција Европске уније и представља посебну контролну институцију, за чије успостављање главни подстицај је дао *Хајнрих Ајгнер (Henrich Aigner)*, председник Комитета за буџетску контролу Европског парламента, који је од 1973. године снажно заговарао спољно ревизорско тело на нивоу Заједнице. У свом делу „Случај Европског ревизорског суда“ (енг. „Case of European Auditor Court“), *Хајнрих* је дао велики допринос у формирању односно уређивању данашњег Европског ревизорског суда и јачању његових ревизорских функција.⁴

Основан је у време када је Европска заједница (претеча данашње Европске уније) покушала да на демократском плану буде одговорнија према својим грађанима. У условима у којима је тада функционисала, Европска заједница је постала свесна потребе за постојањем независног спољњег ревизора који би помогао Европском парламенту и Савету Европе у обезбеђивању демократског надзора над њеним финансијама. Од оснивања Заједнице 1958. године, задатак ревизора је обављао мали комитет за ревизију који, није имао довољно овлашћења нити ресурсе да обезбеди адекватну ревизију која може пратити брзо растући буџет.⁵

Из напред наведених разлога је Бриселским уговором од 22. јула 1975. године основан Европски ревизорски суд, који је са радом почео октобра 1977. године. Европски ревизорски суд је ступањем на снагу Уговора из Мастрихта 01. новембра 1993. године постао пуноправна институција Европске уније, чиме је стекао и равноправни статус са осталим институцијама ЕУ (Комисијом, Саветом и Парламентом). Током 1999. године ступањем на снагу Уговора из Амстердама значајно је ојачана улога овог суда, потврђена је његова независност и проширена овлашћења за ревизију на више области.

Уговором из Нице из 2003. године потврђено је начело да ће Суд бити састављен од по једног члана из сваке државе чланице и наглашен је значај сарадње ове институције са државним ревизорским телима, док је одредбама Уговора из Лисабона, који је ступио на

⁴ Laura Christine Ulrich, *Roads to Europe, Henrich Aigner and the Genesis of the European Court of Auditors*, EU Publication Office, Luxembourg, 2016, p.78-80.

⁵ European Court of Auditors, *History*; преузето 21.09.2022. <https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/History.aspx>

снагу 1. децембра 2009. године, поново потврђен мандат ЕРС-а и његов статус институције ЕУ.

Седиште ове организације је у Луксембургу. Ради се о колегијалном органу, чији је основни задатак обављање ревизије у Европској унији, у чијем саставу се налази по један држављанин из сваке државе чланице. Мандат чланова траје 6 година, а њихово деловање је потпуно независно. У свом раду чланови имају дужност да поштују и нека од начела рада, као што су начело објективности, професионализма, компетентности. Да би један држављанин био изабран за члана Европског ревизорског суда, поред тога што мора бити држављанин државе чланице Европске уније, мора да испуњава услове који се тичу стручног образовања за обављање те функције и пређашњег искуства на пословима спољне ревизије у држави чланици. Чланови између себе бирају председника чији мандат траје три године, са правом поновног реизбора.⁶ Чланови Европског ревизорског суда, њих двадесетседморо, колико их има данас, задатке из своје надлежности односно ревизије обављају у групама.⁷

2. Надлежност Европског ревизорског суда

Од свог оснивања 1977. године, па до данас Европски ревизорски суд настоји да допринесе побољшању финансијског управљања ЕУ тако што, између осталог, издаје и висококвалитетне публикације које одражавају монетарни и финансијски развој у ЕУ и нове потребе заинтересованих страна.

Као основни задатак Европског ревизорског суда можемо итекако навести проверу правилности и законитости свих прихода и расхода Европске уније, њених институција и органа, као и правилност финансијског управљања.

О резултатима својих задатака Европски ревизорски суд је дужан да Европском парламенту и Савету Европе достави изјаву о јемству (енг. statement of assurance) којом се потврђује законитост трансакција и која се такође мора након тога објавити у Службеном гласнику Европске уније.

⁶ М. Ђурић Џакић, Кључни структурни елементи у функционисању ревизорског суда, Универзитет у Бањој Луци, Факултет политичких наука, оригинални научни рад, у: *Дефендологија*, број 47-48, 2021, стр 52.

⁷ European Court of Auditors, *Archives Guides of ECA*, Curia Rationum, February 2007, pp. 1-11.

Европски ревизорски суд у пословима из своје надлежности се пре свега стара о правилном прикупљању прихода у Европској унији, а затим и о законитој потрошњи истих. Имајући у виду чињеницу да он своје задатке обавља самостално, односно независно од других институција ЕУ, можемо закључити да ревизорски суд управо доприноси управљању средствима ЕУ на начин који је у интересу грађана.⁸

Као примарне функције Европског ревизорског суда ЕУ можемо навести следеће:

- процена да ли су институције, органи, организације и друге агенције ЕУ сва своја средства утрошила на законит и учинковит начин или не и
- процена, односно вршење контроле ефективности свих сачињених издатака у претходном периоду, као и провера рачуноводствене обраде.⁹

Уколико за критеријум узмемо територију на којој ЕРС обавља своје задатке, можемо закључити да се она не односи само на територију Европске уније иако је суд европска институција. Постоје бројни примери где се територијална надлежност Европског ревизорског суда проширује и то најчешће када се врше ревизије међународних уговора које је Европска унија закључила са земљама које нису њене чланице, као што су нпр. уговори са државама Централне и Источне Европе.¹⁰

3. Структура монетарног управљања у јединственој монетарној политици ЕУ

Монетарни менаџмент, односно управљање представља један специфични сегмент државног управљања, односно јавног менаџмента државе.¹¹ У теорији не постоји једна општа дефиниција монетарне политике. Једна од дефиниција у литератури каже да "Монетарна политика представља онај део опште економске политике којом се свесно регулише понуда новца и кредита у земљи у складу са кретањем материјалне производње и њене расподеле".¹²

⁸ European Union, *Priorities-and-actions*, преузето 22.09.2022. http://europa.eu/pol/index_en.htm
<http://europa.eu/lbY34KD>

⁹ И. Радовић, *Извори права Европске уније*, Факултет за медитеранске пословне студије, Тиват, 2016, стр. 65.

¹⁰ European Court of Auditors, *ECA Strategy 2013-2017*, Office for Official Publication of European Communities, Luxembourg, 2008, p. 24.

¹¹ Jean Monnet Module for European Monetary Law, преузето 20.09.2022. www.monela.ni.ac.rs

¹² Х.Коњхоцић, *Монетарна знаност*, Логос, Сплит, 1996, стр.116.

Циљеви монетарне политике као инструмента економске политике, могу бити краткорочни односно тренутни монетарни циљеви, који се углавном односе на корекције несразмерних кретања и који имају тренутни карактер, али исто тако могу бити и дугорочни, односно стратешки монетарни циљеви који су и основни циљеви ове политике и којима се придаје и највећи значај. Ови циљеви монетарне политике подразумевају осигурање стабилности новца, велики ниво запослености, затим оптималну стопу привредног раста, као и равнотежу платног биланса.¹³

У теорији макроекономске струке постоји сагласност да монетарна политика ипак поред свега нема дугорочни ефекат на стварну економску активност, а као главни недостаци наводе се неодговарајући избор инструмената, варијабли, заостајање у мерама монетарне политике...¹⁴

Спровођење монетарне политике на тржишту једне земље води њена централна банка. Како Европски ревизорски суд спроводи ревизије које се тичу законитости прихода и расхода свих институција ЕУ, и како Европска канцеларија за сузбијање финансијских превара-ОЛАФ, о коме ће у овом раду бити више речи мало касније, у својој надлежности има и задатак спровођења истрага које се односе на финансијски криминалитет, неправилности и злоупотреба које се тичу буџета односно новчаних токова буџета ЕУ, у својој сарадњи са органима ЕУ, државама чланицама и другим субјектима и партнерима, као важне институције Европске комисије итекако имају утицаја и у овој области, будући да ће се свеобухватном и правилном сарадњом свих ових субјеката омогућити централној банци сваке државе да успешно спроводи монетарну политику, што ће за крајњи циљ имати и побољшање стања привреде на глобалном нивоу.

4. Облежја и изазови примене концепта финансијског легитимитета у савременом монетарном управљању

Легитимитет представља појам који се врло екстензивно употребљава у политичким и правним наукама. Обично се узима да представља прихваћеност закона или политике тј. увереност у њихову исправност и добровољно потчињавање. Појам води порекло од латинске речи *legitimitatio* (легитимацио), који значи представљање, оправдање.

¹³ Х. Шаргановић, *Монетарна политика и централно банкарство*, Бихаћ, 2010, стр. 79.

¹⁴ С. Голубовић, *Европска монетарна унија – Институционални аспекти*, Ниш, 2007, стр. 78.

О концепту финансијског легитимитета у монетарном праву Европске уније не постоји један опште прихваћени став будући да су у пракси постојала супротстављена мишљења појединих аутора. Једна група аутора сматрала је да иако постоје правне празнине у финансијском систему, да ипак решења која су понуђена кроз концепт финансијског легитимитета нису довољна за превазилажење истих и да не би довела до стварних побољшања. Са друге стране постојали су аутори који нису били сагласни са овим тврдњама својих колега.¹⁵

Немачки професор *Шарп* (*Fritz Scharpf*) је издвојио две врсте финансијског легитимитета и то:

1. *input* легитимитет и
2. *output* легитимитет.¹⁶

4.1. Input легитимитет

Уколико пођемо од времена настанка ове врсте легитимитета можемо закључити да је он настао након *output* легитимитета, а као главни циљ његовог настанка можемо узети појаву демократског дефицита који се догодио у главним институцијама, односно органима у току осамдесетих година XX века. У том периоду се дошло до закључка да институције Европске уније не могу увек деловати у интересу грађана, због разних утицаја политичке природе који могу да утичу на коначне одлуке, те с тим у вези деловањем *input* легитимитета и кроз ревизију оснивачких аката, као и одредаба законодавства дошло се до попуњавања правних празнина, односно њиховог решавања, у овој области деловања односно надлежности комунитарних институција.¹⁷

4.2. Output легитимитет

Као што смо већ малопре навели историјски старији легитимитет јесте *output* легитимитет. То је легитимитет који своје корене има у примарном праву, чијим се

¹⁵ Maria-Luisa Sanchez Baruesco, „The 2012 Financial Regulation: Building the Cathedral of EU Legitimacy“, in: *Challenges for Knowledge Society*, Political Sciences, European Studies and IR, 2016, pp.848-849.

¹⁶ F. Scharpf, *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, Max Planck Institute Working Papers 1/2003, pp. 1-5.

¹⁷ М. Димитријевић, Улога Европског ревизорског суда у очувању фискалног оквира Еврозоне, *Зборник радова правног факултета Нови Сад*, бр. 3, 2016, стр. 909-922.

нормама јасно и прецизно дефинише да органи односно институције имају дужност деловања искључиво у корист грађана и да таквим деловањем им морају обезбедити решења за проблеме које имају у оквиру економских односа.

Input и output легитимитет такође утичу и на транспарентност, као и резултате рада Европске централне банке, јер суштински услов успешног обављања задатака је независност, која претпоставља подршку јавног мњења, а што је условљено упућеношћу јавног мњења у рад и одлуке органа. Европска централна банка ужива легитимитет по резултатима, у прилог чему је усмерено демократско бирање органа одлучивња. Легитимитет по резултату се огледа у успешности реализованих задатака и послова.¹⁸

II СТРАТЕГИЈА ЕВРОПСКОГ РЕВИЗОРСКОГ СУДА И РЕВИЗИЈСКИ ПРОЦЕС

1. Нормативно уобличавање и практични значај стратегије Европског ревизорског суда

Без обзира на то што је у сваком периоду процеса европских интеграција било потешкоћа и криза, Европска унија је ипак увек успешно предузимала све неопходне кораке да их адекватно превазиђе. С тим у вези, Европски ревизорски суд је у јануару 2021. године усвојио нову стратегију за наредни петогодишњи период, односно која ће се примењивати до 2025. године. Ова стратегија Суда заснована је на досадашњим резултатима рада, те самим тим служиће као основ за активности суда и његовој улози независног спољног ревизора ЕУ за период до 2025. године.¹⁹

Европски ревизорски суд ће према новој стратегији, као независни спољни ревизор ЕУ, испунити своју улогу узимајући у обзир све наведене изазове у стратегији, како би се допринело отпорнијој, одрживијој и праведнијој Европској унији. Овом стратегијом се желе остварити три стратешка циља и то:

1. Унапређење механизма контроле одговорности и транспарентности у свим аспектима активности ЕУ;

¹⁸ Sheller K. Haspeter, *The European Central Bank-History, role, and funkcion*, Second revised edition, ECB, 2004, pp. 125

¹⁹ European Court Of Auditors, *Strategy*, преузето дана 30.09.2022. <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/Strategy.aspx>

2. Усмеравање ревизија на области и теме у којима Европски ревизорски суд може постићи највише резултата и
3. Пружање поуздане ревизије у захтевном и динамичном окружењу.

У овој стратегији су такође представљене и вредности, мисија и визија Суда, као и средства која ће овом органу помоћи да оствари своје стратешке циљеве.

2. Класификација и обележја ревизије ЕРС

Како би Европски ревизорски суд обавио све задатке из своје надлежности, он мора спроводити детаљне ревизије прихода и расхода Европске уније на свим нивоима. Ревизија се може дефинисати као систематичан процес који подразумева независну и објективну верификацију рачуноводствених активности и извештавања, а који процес омогућава да се утврди у конкретном случају законитост прикупљених средстава, тачност финансијских операција које предузимају институције Европске уније и њихова усклађеност са трошењем тих средстава. Овакви поступци штите пре свега буџет ЕУ, али и буџете држава чланица које су подвргнуте ревизијама. Суд може спроводити како теренске провере у организацијама које управљају средствима, тако и код самих корисника средстава, у државама чланицама ЕУ али и у другим земљама.²⁰

Ревизије се с обзиром на карактеристике које су њима својствене могу поделити у неколико категорија, односно према неколико критеријума:

1. Према месту где се спроводи ревизија можемо разликовати непосредну и посредну ревизију. Непосредна ревизија се спроводи у просторијама институција и органа Европске уније, а по потреби и у државама чланицама, када се ревизија спроводи у сарадњи са надлежним националним службама ових земаља. Посредна ревизија се с друге стране спроводи увидом у евиденције до којих Европски ревизорски суд дође;
2. Према времену и начину имплементирања можемо разликовати претходну и накнадну ревизију. Претходна ревизија има за циљ спречавање штете, док накнадна ревизија не може превентивно деловати на конкретну штету, већ може утицати да се настала штета открије и надокнади;

²⁰ Државна ревизорска институција, *Ревизије*, преузето дана 01.10.2022. <https://www.dri.rs/revizije/o-reviziji.80.html>

3. Према надлежностима и предмету можемо разликовати финансијску ревизију, ревизију учинковитости и ревизију ефикасности пословања.²¹

Као најважнију категорију ревизија које обавља Европски ревизорски суд од напред наведених можемо издвојити финансијску ревизију, ревизију учинковитости и ревизију ефикасности пословања. Приликом вршења ревизија Европски ревизорски суд се користи одређеним Приручницима у којима су утврђене смернице, техничка упутства, стандарди и начела којих се Суд мора придржавати како би ваљано обавио овај посао. Да би се ови приручници лакше примењивали израђују се смернице за конкретне ревизорске методе, а које настају као резултат праксе Суда. Постоје две врсте приручника и то :

1. Приручник за финансијску ревизију и ревизију усклађености и
2. Приручник за ревизију ефикасности.²²

Иако постоје разне врсте ревизија, које се међусобно разликују по својим катактеристикама, ипак можемо закључити да постоје и извесне особине на којим се мора засновати свака од њих, односно које су опште прихваћене за све без обзира на врсту. То пре свега подразумева примену метода и принципа који најбоље одговарају конкретном случају, затим да ревизори приликом вршења ревизије испоље свој професионализам, иновативност, креативност, да развију добар тимски однос међусобно унутар суда, али и квалитетан и професионални однос са осталим комунитарним институцијама и њиховим запосленима, као и да теже усвајању најбоље и најпримењивије праксе.²³

2.1. Ревизија учинковитости

Ревизија учинковитости, односно усклађености, подразумева да Суд њоме врши процену да ли су приходи и расходи Европске уније обрачунати на правилан начин, да ли су тачно приказани, као и да ли су усклађени са правним оквиром.

²¹ С. Гаврић, Стандарди ревизије , *Одитор*, Центар за економска и финансијска истраживања, Београд, 2015, бр. 11, стр. 19.

²² European Court of Auditors Manuals 2008, *Office for Official Publication of European Communities*, Luxembourg 2008, pp. 10-11;

²³ J. Reed, „How to Increase the Impact of Environmental Performance Audits?“, *International Journal of overnment Auditing* 41(2)/2014, pp. 16-18.

2.2. Финансијска ревизија

Финансијска ревизија се спроводи да би Суд утврдио да ли су финансијски извештаји који подлежу ревизији у складу са одређеним критеријумима. Уобичајено, критеријуми су Међународни рачуноводствени стандарди. Приликом процењивања да ли су финансијски извештаји у складу са рачуноводственим стандардима, ревизор прикупља доказе да одреди да ли у извештајима постоје материјалне грешке или друге нетачне изјаве. Оваквом ревизијом суд оцењује да ли су финансијски извештаји комунитарних институција тачни, поуздани, да ли на целовит начин приказују стварно финансијско стање, односно да ли су у њима реално приказани новчани токови, као и резултати из претходног периода.²⁴

2.3. Ревизија ефикасности пословања

Под ревизијом ефикасности пословања подразумева се ревизија која за предмет има проучавање сразмерности остварених резултата односно вредности уложених средстава са трошковима који су том приликом настали. Овом ревизијом се врши провера широког спектра области, као што су: запосленост, привредни раст, јавне интервенције. У обзир се узимају уложена средства која обухватају како финансијске, материјалне, тако и кадровске ресурсе, а затим и остварени резултати програма. У обзир се узимају и тренутни учинци, али и учинци посматрани у смислу дугорочних промена у друштву, који настају као последица ЕУ као наднационалне организације.²⁵

3. Јавност рада и годишњи извештаји ЕРС о извршеној ревизији

Рад Европског ревизорског суда је јаван, а јавност се обезбеђује тиме што суд израђује и објављује своје вишегодишње планове, у којима су одређени циљеви који се желе постићи. Ови планови су свакако само оквирни, јер обухватају дужи временски период и само генерално постављене циљеве, док се годишњим планом тачно прецизира шта се жели постићи, односно који се то циљеви требају остварити за временско раздобље

²⁴ Финансијска ревизија, преузето дана 05.10.2022. https://sr.m.wikipedia.org/sr/Finansijska_revizija

²⁵ European Court of Auditors, *Auditing the Public Finances of the European Union*, Office for Official Publication of European Communities, Luxembourg 2010, pp. 10-12;

од једне године. Председник суда је дужан да преко Одбора Европског парламента за вршење буџетског надзора изврши упознавање јавности са садржином годишњег плана.

Све извештаје о свом раду које доноси Европски ревизорски суд можемо поделити на следеће групе: годишњи извештаји, специфични годишњи извештаји, специјални извештаји и мишљења.

Годишњи извештај се односи на све институције, органе и организације Европске уније и обухвата период текуће финансијске године. Ови извештаји имају општи катактер.
26

Специфични извештаји обухватају европске агенције и друга децентрализована тела. Садржани су резултати који се односе на вршење ревизија ефикасности и одговорности ових органа.²⁷

Специјални извештаји и мишљења се издају на захтев појединих институција и органа, о питањима на која ти органи траже одговор.

Још један важан задатак Европског ревизорског суда је да помогне телима надлежним за буџет (Европском парламенту и Савету) достављајући им годишње извештаје о реализацији буџета ЕУ за претходну финансијску годину. На захтев других институција, Европски ревизорски суд даје мишљење о новим или ревидираним прописима ЕУ који се тичу финансија. На сопствену иницијативу, Суд може износити и ставове о другим питањима.²⁸

Јавност резултата рада ЕРС може се остварити и увидом у завршне рачуне о трошењу средства из заједничког буџета које суд објављује редовно за сваку финансијску годину почев од 2007. године.²⁹

²⁶ М. Ђурић Џакић, *op.cit.*, стр 52.

²⁷ European Court of Auditors, *ECA Work Programme*, Curia Rationum, 2015, pp. 2.

²⁸ Н. Даниловић, “Регионалне међународне организације са посебним освртом на Европску Унију”, у: *Мегатренд ревија*, Вол. 18 (4) 2021. стр 233-269;

²⁹ European Court of Auditors, *op.cit.*, pp. 2.

III МЕСТО ЕВРОПСКОГ РЕВИЗОРСКОГ СУДА У АНТИФРАУДУЛЗНОЈ ПОЛИТИЦИ

1. Сардања Европског ревизорског суда са канцеларијом Европске комисије за сузбијање финансијских превара (ОЛАФ)

1.1. Оснивање и организација ОЛАФ-а

Како је постојала потреба да се заштите финансијски интереси Европске Уније, као и да се целокупно финансијско право заштити од злоупотреба, тако је Европска комисија још 1987. године одлучила да оснује посебну Јединицу за борбу против превара, која је носила назив УЦЛАФ (енг. Anti-Fraud Coordination Unit). Након оснивања ова јединица је званично почела са радом 1988. године и као таква обављала је све послове у оквиру истрага и вођења поступака које су се тичале превара у овој области.

Током деведесетих година XX века, долази до велике политичке кризе која је кулминирала падом Сантерове комисије 1999. године. Европска комисија која је била на власти од 1995. године до 1999. године за свог председника имала је луксембуршког политичара *Жака Сантера (Jacques Santer)*, те се отуда у литератури користи назив „Сантерова Комисија“. У новоствореним околностима, а под притиском Европског парламента, имајући у виду да УЦЛАФ није могао да се избори са нерегуларностима које су биле везане за рад европских институција, дошло је до преговора којим је установљена потреба за оснивањем нове институције, а која би у области сузбијања финансијских превара имала знатно већа овлашћења и могућности. Управо ти преговори су резултирали тиме да је Европска комисија, у складу са чл. 218 (став 2) Уговора о Европској Унији, којим је предвиђено да Комисија може основати посебне канцеларије, међу којима и канцеларију за борбу против финансијских превара, дана 28. априла 1999. године установила нову канцеларију, која је добила назив Европска комисија за сузбијање финансијских превара – ОЛАФ (енг. *European Anti-Fraud Office*), а чија овлашћења су утврђена Уредбама Савета о условима покретања и спровођења истраге (1073/1999).

Без обзира на то што су Европски парламент, Комисија и Европски савет потписали Споразум о успостављању међуинституционалне сарадње са ОЛАФ-ом, ипак је свака од

ових комунитарних институција за себе сачувала, односно задржала овлашћење да одреди конкретне услове за одвијање сарадње са ОЛАФ-ом.³⁰

Општа организациона структура ОЛАФ-а утврђена је и регулисана Одлуком Комисије о успостављању ОЛАФ-а,³¹ коју надопуњује Регулатива која између осталог садржи и правила која се тичу истрага које спроводи ОЛАФ.³² Седиште ове организације је у Бриселу, а број запослених у оквиру ње износи 435 радника. ОЛАФ се финансира из буџета Европске комисије. ОЛАФ јесте орган који нема ни извршну, а ни судску функцију, већ представља хибридно стручно тело Комисије, који има задатак да спроводи истрагу у свим оним пословима који могу бити штетни по буџет Европске Уније.

Овај орган се описује као ентитет „Први стуб“ у структури Заједнице који има статутарну независност и моћ да истражује, да интервјуише канцеларије, као и да проучава безбедносна документа не само унутар Комисије већ и унутар свих других институција Европске Уније.³³

На челу ОЛАФ-а налази се његов директор, кога именују Европски парламент и Савет Европе, а независност ОЛАФ-а се обезбеђује на начин што постоји и петочлани надзорни одбор. Мандат директора ОЛАФ-а траје пет година, са правом једног реизбора. Директор ОЛАФ-а има право да се директно обрати жалбом Европском суду, ако сматра да је независност ове организације угрожена. Једна од обавеза директора јесте да редовно подноси извештаје о сазнањима ОЛАФ-ових истрага Европском парламенту, Савету Европе, Комисији и Европском ревизорском суду.

Од 1. октобра 2013. године усвојен је нови правни оквир за функционисање ОЛАФ-а, усвајањем Регулативе број 883/2013. Овом Регулативом се између осталог боље уређују односи између директора и надзорног одбора. Тако је директору приликом одлучивања о томе да ли ће отворити неку истрагу или не, стављено у обавезу да се пре свега мора

³⁰ М.Димитријевић, Институције међународног монетарног права, Правни факултет Универзитета у Нишу – Центар за публикације, Ниш 2018, стр.160-180

³¹ Decision number: SEC(1999) 802, Official Gazette of the EC, L136 of May 31, 1999.

³² Guidelines on Investigation Procedures for OLAF Staff, Ref. Ares (2013) 3077837, 1 October 2013

³³ Nicholas Plett, The European Anti-Fraud Office (OLAF), *Journal of Financial Crime*, Volume 12, Number 2, 2005, pp. 120-122

руководити листом приоритета, која је одређена у годишњем плану рада. На тако донету одлуку сагласност му даје надзорни одбор.³⁴

Након измена, које су се догодиле током 2013. године, организациона структура ОЛАФ-а функционише кроз рад:

1. *Четири директората*, који су означени интерним ознака А, Б, Ц и Д, а који сваки од њих има своју организацију и надлежност:
 - 1.1. Директорат А, задужен је за спровођење истрага које јединица одреди да треба да се спроведу. У свом саставу има саветника и четири јединице;
 - 1.2. Директорат Б, такође је задужен за спровођење истрага, а у предметима из надлежности својих јединица. У свом саставу има саветника и четири јединице;
 - 1.3. Директорат Ц, има задатак да подржава истраге, а у свом саставу има саветника и шест јединица;
 - 1.4. Директорат Д, задужен је за политику ОЛАФ-а и у свом саставу има саветника и пет јединица;
2. *Јединице за одабир и ревизију истрага*, која је задужена да изврши избор које од пристиглих пријава треба истражити и за свој рад директно је одговорна директору ОЛАФ-а;
3. *Јединице за људске ресурсе и буџет*;
4. *Официра за заштиту података*;
5. *Интерног ревизора*;
6. *Саветника*;
7. *Асистента и*
8. *Портпарола*.

1.2. Надлежност и задаци ОЛАФ-а

Европска канцеларија за сузбијање финансијских превара – ОЛАФ не располаже сопственим правним субјективитетом, већ је организован као орган Комисије Европске уније, али и поред тога у односу на своју претходницу УЦЛАФ, ОЛАФ у свом раду поседује потпуну независност. Овај орган приликом вршења послова истраге, које

³⁴ С. Иветић, ОЛАФ – чувар буџета Европске уније, Зборник радова „Однос права у региону и права Европске уније“, Источно Сарајево 2015, стр. 535–546

представљају његов примарни задатак, ужива широко постављена овлашћења, која у појединим случајевима могу бити у колизији са принципом функционалне и институционалне независности рада комунитарних институција.³⁵

ОЛАФ представља орган који је основан са циљем сузбијања превара, корупције, као и свих други противправних радњи и неправилности којима се наноси велика финансијска штета Европској Унији.

Превара је намерни чин обмане ради личне користи или повређивања другог, односно кривично дело.³⁶ Према терминологији Европске комисије, неправилношћу се означава случај када корисник средства, та средства не искористи у складу с правилима и захтевима ЕУ, што може негативно утицати на финансијске интересе ЕУ. Неправилности су често резултат техничких пропуста и непознавања процедура, односно ненамерних грешака корисника средстава или органа за исплату. Ако је неправилност почињена намерно сматра се преваром.³⁷

У свом раду, ОЛАФ, није базиран на такозване „ситне случајеве превара“, већ је оријентисан на оне „најкрупније“ деликте из ове области, само под условом да су ти исти деликти усмерени против финансијских интереса ЕУ. Ови деликти најчешће су повезани са областима коришћења предприсупних фондова, разних бенефиција које Европска унија омогућава недовољно развијеним чланицама и државама кандидатима за улазак у ЕУ, а по питању привредног плана ових субјеката.

ОЛАФ у вршењу својих задатака, а који су базирани на вршењу спољне административне истраге на пољу оснажења борбе против превара, корупције и свих других илегалних активности које погађају економске интересе Уније, користи сва овлашћења добијена од стране Комисије.

Битно је истаћи и то да је ОЛАФ у свом раду истовремено одговоран и за спровођење унутрашњих административних истрага и то све у циљу:

1. Борбе против неправилности међу којима су и преваре, корупције, али и друге нелегалне активности, које за циљ имају повређивање и угрожавање економских интереса Уније;

³⁵ М.Димитријевић, *op.cit.*, стр 160-180

³⁶ Directive (EU) 2017/1371

³⁷ Уредба Савета 2988/95 од 18. децембра 1995. о заштити финансијских интереса Европских заједница

2. Истраге озбиљних чињеница које су повезане са вршењем професионалних активности и које као такве могу представљати повреду обавеза званичника и службеника Заједнице. Овакве активности могу довести и до дисциплинских али и до кривичних процеса, што за собом повлачи и повреде обавеза од стране чланова институција и тела, њихових руководиоца или чланова особља.³⁸

Овај орган је у свом раду посебно оријентисан на сузбијање кријумчарења алкохола, цигарета, а такође и маслиновог уља, као и свих других тешких преварних и коруптивних кривичних дела, а у том погледу он поседује и могућност ангажовања сопствених самосталних капацитета, располаже и одговарајућим истражним могућностима, које између осталог обухватају приступ свим релевантним информацијама у земљама ЕУ и државама које имају одговарајуће споразуме са ЕУ, прибављање и обезбеђење докумената и рачуноводствених података.

Поред спровођења наведених спољних и унутрашњих истрага, у надлежност ОЛАФ-овог рада спадају и остали задаци међу којима су и:

- Прикупљање и анализа информација;
- Развој неопходне инфраструктуре за борбу против превара и корупције;
- Техничка подршка, посебно у области обуке другим институцијама, као и компетентним државним властима...³⁹

Без обзира о којој истрази и активности ОЛАФ-а је реч, све оне се морају реализовати у складу са националним правним процедурама држава чланица на чијој се територији истрага спроводи и при томе делују по принципима супсидијарности.

ОЛАФ је обавезан да пружи подршку Комисији ЕУ у току њихове сарадње са државама чланицама у области борбе против превара. Поред тога, а у складу са Одлуком, ОЛАФ је одговоран и за развој и припрему правне легислативе из своје надлежности, с тим да своје предлоге подноси Комисији ЕУ на коначно одлучивање. Једна посебно значајна улога ОЛАФ-а у овој области јесте у изради предлога за успостављање канцеларије Европског јавног тужиоца.

³⁸ С. Иветић, *op.cit.*, стр. 535–546

³⁹ С. Иветић, „Правни аспекти оснивања и функционисања Еуропола, с освртом на БиХ“, Правна ријеч 37/2013, стр. 709

Без обзира што овај орган сарађује са Комисијом, приликом обављања послова из своје надлежности, он је пре свега подређен комесару надлежном за питања царинске уније, опорезивања и ревизије.⁴⁰

У свом раду ОЛАФ може да истражи:

- наводне преваре или друге озбиљне неправилности које би могле неповољно да утичу на јавне фондове ЕУ: приходе и расходе ЕУ или приходе институција ЕУ;
- наводно озбиљне малверзације чланова или особља институција и тела ЕУ.

С друге стране ОЛАФ не може да истражује:

- наводне преваре које немају финансијски утицај на јавне фондове ЕУ;
- корупцију која не укључује чланове или особље институција и тела ЕУ;
- сајбер криминал, као што су преваре са онлајн плаћањем, лажни сајтови за е-трговину или преваре са виртуелном валутом;
- наводно неовлашћено коришћење логотипа ЕУ или имена институција ЕУ.⁴¹

а) Случај „Европска шећерна афера“

Један од примера, где је ОЛАФ био кључни фактор откривања превара, јесте случај велике европске „шећерне афере“. У овој афери, један број привредних субјеката из земаља нашег региона је преварно поступао и тиме нанео штету како финансијским интересима ЕУ, тако и сопственим државама и то дугорочно, које су након што је афера откривена изгубиле одређене преференцијалне статусе, а у великој мери је страдао и њихов углед на плану правне уређености.⁴²

Наиме, почетком XXI века, Европска уније је дозволила да се по ценама, које су биле вишеструко веће од тадашњих тржишних цена, из источноевропских земаља увози у Европску унију шећер, али искључиво под условом да је шећер домаћег порекла, тј. да је направљен у домаћим шећеранама и искључиво од шећерне репе као домаће сировине.

⁴⁰ М. Димитријевић, *op.cit.*, стр 160-180

⁴¹ European Anti-Fraud Office, *Investigations related EU revenue*, преузето дана 01.10.2022. <https://anti-fraud.ec.europa.eu/>

⁴² М. Шкулић, *op.cit.*, стр 16-17

Овакав начин поступања Европске уније био је својеврсан вид финансијске помоћи привредама ових држава.

Међутим, убрзо након овакве дозволе Европске уније, се у ОЛАФ-у, али и у другим институцијама ЕУ родила сумња у порекло тог шећера, из разлога јер је ЕУ врло брзо била скоро затрпана шећером из тих држава, а који је био декларисан као домаћи. Сумња у порекло овог шећера се јавила и из разлога што се радило о количинама који су вишеструко већи од постојећих производних капацитета тих држава. Након спроведене истраге, релативно лако се доказало да је масовно реч о шећеру који је био само реекспертван, тако што је претходно увозен јефтин шећер од шећерне трске, који је потом препакиван у домаћу амбалажу уз ознаку да је у питању шећер добијен прерадом шећерне репе у сопственим погонима.

б) Случај II

Још једна занимљива чињеница из ове области јесте тај да је ОЛАФ – Европска канцеларија за борбу против финансијских превара, у 2019. години идентификовала и пријавила 181 случај који се односио на противправно понашање, а које је за циљ имало наношење штете буџету Европске Уније, али и самој монетарној политици Европске Уније. За овакво поступање предложено је да је за опоравак потребан износ од чак 485 милиона еура.⁴³

в) Резултати ОЛАФ-а у бројкама

Уколико узмемо у обзир статистику ОЛАФ-а за период између 2010-2021. године долазимо до података да је у оквиру ОЛАФ-а завршено преко 2400 истрага, којом приликом је препоручено враћање преко 8 милијарди еура у буџет ЕУ, те издато преко 3200 препорука за судске, финансијске, дисциплинске и административне мере које ће предузети надлежни органи држава чланица и ЕУ.

⁴³ Ј. Костић, А. Стевановић, М. Матић Бошковић, *Институције и превенција финансијског криминалитета*, Тематски зборник радова међународног значаја, Београд, 2021, стр. 187

Као резултат ОЛАФ-овог истражног рада, неоправдано потрошене суме су постепено враћене у буџет ЕУ, криминалци су били суочени са гоњењем пред националним судовима, а широм Европе су успостављене боље мере заштите од превара.

Уколико пођемо од анализе рада ОЛАФ-а у оквиру 2021. године долазимо до сазнања да је ОЛАФ у оквиру прошле године завршио 212 истрага, издавши 297 препорука релевантним националним органима и властима ЕУ, да је препоручио поврат 527,4 милиона еура у буџет ЕУ, као и да је отворио 234 нове истраге, након 1100 прелиминарних анализа које су извршили стручњаци ОЛАФ-а.

2) Заштита података

При вршењу послова из своје надлежности ОЛАФ може да обрађује личне податке док спроводи административне истраге, обавља координационе активности, док врши обраду захтева за информисање, решава питања особља, организује одређене догађаје. ОЛАФ-ов свакодневни рад подразумева и обраду велике количине осетљивих личних података, те због тога један од задатака ОЛАФ-а јесте и заштита података.⁴⁴

Као служба Европске комисије, ОЛАФ подлеже Уредби (ЕУ) 2018/1725 Европског парламента и Савета од 23. октобра 2018. године и самим тим је под надзорним овлашћењима Европског супервизора за заштиту података.

ОЛАФ спроводи административне истраге у пуној независности, како на унутрашњем нивоу – што се тиче институција и тела ЕУ – тако и споља – у вези са економским оператерима који се налазе у земљама ЕУ и земљама које нису чланице ЕУ. Да би помогла у заштити своје независности приликом спровођења истрага, ОЛАФ Уредба (ЕУ) 883/2013 обезбеђује да ОЛАФ именује сопственог независног службеника за заштиту података. ОЛАФ води независни регистар података о заштити података о активностима које подразумевају обраду (прикупљање, складиштење, коришћење итд.) личних података. Дневник је јавно доступан и записи објашњавају сврху и услове обраде операција.

⁴⁴ European Anti-Fraud Office, *Data protection*, преузето дана 15.09.2022. године, <https://anti-fraud.ec.europa.eu/olaf-and-you/data-protection>

1.3. Жалбе на ОЛАФ истраге

Свака особа које је погођена ОЛАФ-ов истрагом може да се обрати притужбом, односно жалбом директно ОЛАФ-у. ОЛАФ ће осигурати да се све притужбе третирају брзо, на марљив и праведан начин.

Све притужбе у вези са ОЛАФ-овим истрагама требало би да буду упућене генералном директору ОЛАФ-а и могу се поделити у неколико категорија: ⁴⁵

1. Жалбе које се тичу процедуралних гаранција у контексту истрага;
2. Рекламације из члана 90а Правилника о особљу;
3. Жалбе које се тичу заштите података;
4. Жалбе које се односе на јавни приступ документима или досијеима по Уредби 1049/2001 и
5. Жалбе упућене спољним и независним институцијама или телима.

а) Жалбе које се тичу процедуралних гаранција у контексту истрага

Све притужбе које су примљене од стране лица укључених у истраге, које се односе на поступање по њиховим процедуралним гаранцијама од стране ОЛАФ-а у складу са чланом 9. Уредбе бр. 883/2013, води Јединица за правне савете, која има пун приступ свим релевантним информацијама и која пружа сву неопходну помоћ. Јединица за правне савете по пријему жалбе исту разматра, консултује саветника, одговорног истражног директора и исту пријлажује генералном директору, који је даље надлежан за предузимање свих неопходних корака.

Генерални директор је у обавези да одговори подносиоцу жалбе у року од два месеца од дана уписа приговора, осим ако дужи период није оправдан комплексношћу ствари.

б) Рекламације из члана 90а Правилника о особљу

На основу члана 90а Правилника о особљу, званичници и друго особље ЕУ могу да се жале ОЛАФ-у против било каквог акта који неповољно утиче на њих у вези са

⁴⁵European Anti-Fraud Office, *Complaints Olafinvestigations*, преузето дана 19.09.2022. године <https://anti-fraud.ec.europa.eu/olaf-and-you/complaints-olaf-investigations>

истрагама ОЛАФ-а. Сваку такву жалбу, односно поступак по њој води Јединица за правне савете.

Јединица за правне савете ће размотрити жалбу и консултовати саветника као и одговорног истражног директора. Јединица за правне савете ће своје налазе пријавити генералном директору. Генерални директор ће предузети одговарајуће мере у погледу било каквих насталих предрасуда и обавестити подносиоца жалбе у року од четири месеца од дана уписа жалбе.⁴⁶

Ако на крају тог периода ОЛАФ није дао одговор, сматраће се да ово представља имплицитну одлуку којом се одбија жалба и против које се може уложити жалба на основу члана 91 Уредбе о особљу.

в) Жалбе које се тичу заштите података

Јединица за правне савете ће размотрити примедбе односно жалбе субјеката поводом обраде њихових личних података, у складу са чланом 18 Уредбе (ЕС) бр. 45/2001, адресираних на ОЛАФ, као контролора. Она ће након консултација са саветником, одговорним истражним директором и службеником за заштиту података припремити нацрт одговора на тему података.

Генерални директор ће одговорити субјекту података у року од два месеца од дана регистрације приговора, осим ако дужи период није оправдан комплексношћу ствари.

г) Жалбе које се односе на јавни приступ документима или досијеима по Уредби 1049/2001

Особа која је укључена у истрагу нема право приступа досијеу случаја. По захтевима, у складу са Уредбом 1049/2001, за јавни приступ документима или досијеима поступа Јединица правног савета на следећи начин:

- Јединица за правне савете ће размотрити захтев и након консултације са саветником припремити нацрт одговора подносиоцу захтева;

⁴⁶ Regulation (EEC, Euratom, ECSC) No 259/68 of the Council of 29 February 1968 laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Communities and instituting special measures temporarily applicable to officials of the Commission, *Official Journal of the European Communities* No L 56/ I, преузето 15.09.2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:31968R0259>

- Одговорни директор (или шеф јединице за избор и ревизију истраге) одговориће у року од 15 радних дана од дана регистрације захтева.

Члан 7(2) Уредбе 1049/2001 предвиђа могућност подносиоца захтева, у случају да ОЛАФ тотално или делимично одбије захтев за приступ документу, у року од 15 радних дана од добијања ОЛАФ-овог одговора, упути захтев којим се од ОЛАФ-а тражи да преиспита свој став. По пријему оваквог захтева, Јединица за правне савете у консултацији са правном службом, припрема нацрт одговора. Генерални директор ОЛАФ-а или генерални секретар Комисије одговараће у року од 15 радних дана од дана регистрације захтева за потврђивање.

Рокови за поступање у оваквим случајевима могу бити продужени за додатних 15 радних дана ако је потребно.

д) Жалбе упућене спољним и независним институцијама или телима

Европски омбудсман је одговоран за истраживање притужби у вези са радом администрација у институцијама и телима Европске Уније.⁴⁷ Тамо где ОЛАФ не поштује основна права, законска правила или принципе добре администрације, свако физичко или правно лице које има своје пребивалиште унутар ЕУ може да уложи жалбу Европском омбудсману.

Европски супервизор за заштиту података је независни орган одговоран за заштиту личних података и приватности. Појединци који сматрају да су њихова права у вези са заштитом података (у складу са Уредбом (ЕС) бр. 45/2001) прекршена од стране ОЛАФ-а имају право да уложе жалбу Европском супервизору⁴⁸

Суд правде Европске Уније одговоран је за преиспитивање законитости аката институција Европске уније, укључујући истражне активности ОЛАФ-а.⁴⁹ *Национални судови* су надлежни у контексту судских поступака покренутих после ОЛАФ-ових истрага.

⁴⁷ European Ombudsman, преузето 15.09.2022. <http://www.ombudsman.europa.eu>

⁴⁸ European Data Protection Supervisor, преузето дана 15.09.2022. <https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/EDPS?lang=en>

⁴⁹ The Court Of Justice of the European Union, преузето 15.09.2022. <http://curia.europa.eu>

1.4. Сарадња ОЛАФ-а у вршењу задатака из своје надлежности

1.4.1. Сарадња са институцијама ЕУ

Као што смо већ напоменули иако је ОЛАФ независан у својим истражним функцијама, он блиско сарађује и помаже и осталим телима и институцијама ЕУ у њиховој борби против превара.

1.4.1.1. Европски парламент

ОЛАФ блиско сарађује са Европским парламентом, због мисије обе институције у надгледању трошења буџета ЕУ. Главни задатак ОЛАФ-а је да координира став Комисије када Европски парламент расправља о питањима која су од значаја за одговорност ОЛАФ-а за спречавање превара.

ОЛАФ посебно блиско сарађује са парламентарним Одбором за буџетску контролу, који надгледа имплементацију буџета ЕУ, проучава законе осмишљене да спрече преваре и друге неправилности и усваја резолуцију као одговор на годишњи извештај Комисије за борбу против превара.⁵⁰

Овај орган такође ради и са другим одборима ЕП-а за одређена законодавна питања против превара, а недавни пример је сарадња са Комитетом за грађанске слободе, правосуђе и унутрашње послове у законодавној процедури за успостављање Европског јавног тужилаштва.

ОЛАФ такође редовно извештава парламент о својим активностима углавном путем годишњег извештаја и пружа информације посланицима ЕП-а на захтев, не износећи информације о текућим истрагама.

Као служба Комисије, ОЛАФ ради са Саветом на изради закона против превара. Поред тога, ОЛАФ пружа Савету (Радној странци за борбу против превара) редовне информације о својим активностима и резултатима.

1.4.1.2. Размена мишљења са институцијама

Као што је предвиђено Уредбом ОЛАФ-а, Европски парламент, Савет и Комисија састају се са генералним директором ОЛАФ-а једном годишње ради размене мишљења на

⁵⁰ European Anti-Fraud Office, *Cooperation with EU institutions*, преузето 15.09.2022. <https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/working-eu-institutions-and-member-states/cooperation-eu-institutions-en>

политичком нивоу како би размотрили политику Канцеларије у вези са методама спречавања и борбе против превара, корупције или било које друге илегалне активности које утичу на финансијске интересе Уније. Надзорни одбор ОЛАФ-а такође учествује у овој размени мишљења. Теме за размену ставова могу да укључују, на пример, стратешке приоритете за истражне политике и ефективност рада Канцеларије у погледу обављања њеног мандата, без било каквог мешања у независност Канцеларије у вођењу њених истрага.

1.4.2. Сарадња са истражним партнерима

Циљ овакве сарадње јесте да се осигурају фондови ЕУ, било да су потрошени у државама чланицама или у иностранству (у виду нпр. развојне помоћи), да они достигну своје намењене кориснике, а да не буду преусмерени преваром и корупцијом. Међународна сарадња је посебно важна зато што се велике количине средстава ЕУ исплаћују у земљама и територијама које нису чланице ЕУ или се каналишу преко других донатора или међународних организација.

Партнери ОЛАФ-а су истражни, административни и правосудни партнери у земљама ЕУ и земљама и територијама које нису чланице ЕУ, као и међународне организације које имају надлежност да врше контроле над пројектима које финансира Европска унија, као и да истражују и/или процесуирају случајеве превара, корупција и других незаконитих активности које утичу на та средства.⁵¹

Партнерске службе ОЛАФ-а често су одговорне за праћење пројеката помоћи које финансира ЕУ, за обављање административних или правосудних истрага о малверзацијама и неправилностима и вођења кривичних гоњења тамо где је то неопходно.

У новембру 2017. основано је Европско јавно тужилаштво и оно је у функцији од 1. јуна 2021. године. То је један од најважнијих партнера ОЛАФ-а у процесуирању кривичних дела која су изнета на видело истрагама ОЛАФ-а. ОЛАФ подржава и допуњује активности Европског јавног тужилаштва.

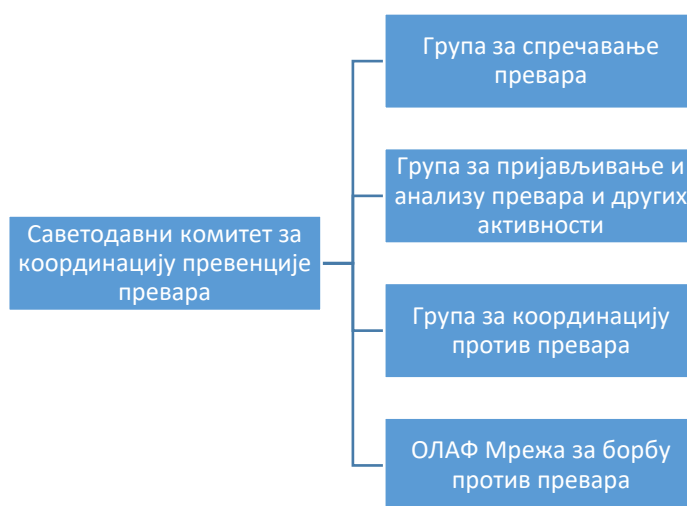
⁵¹ *Exchange of views with the Institutions*, преузето 16.09.2022. <https://anti-fraud.ec.europa.eu/>

1.4.3. Политичка сарадња са земљама чланицама ЕУ

ОЛАФ директно ради и сарађује са земљама ЕУ на побољшању политике и праксе превенције превара, углавном преко Саветодавног комитета за координацију превенције превара (енг. Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention - COCOLAF), под чијим оквиром су постављене експертске групе које ће се бавити конкретним питањима и то:

1. Група за спречавање превара - Fraud prevention group;
2. Група за пријављивање и анализу превара и других активности -Reporting & analysis of fraudulent and other irregularities group;
3. Група за координацију против превара - Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS) Group;
4. ОЛАФ Мрежа за борбу против превара - OLAF Anti-Fraud Communicators' Network (OAFCN).

Табела 1. Шематски приказ група у оквиру Саветодавног комитета за координацију превенције превара⁵²



⁵² European Anti-Fraud Office, *Policy cooperation with EU Member States*, преузето 15.09.2022. https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/working-eu-institutions-and-member-states/policy-cooperation-eu-member-states_

1.4.3.1. Саветодавни комитет за координацију превенције превара (енг. *Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention - COCOLAF*)

Саветодавни комитет за координацију превенције превара представља комитет који координира како да се Европска комисија и њене земље чланице поставе у борби против превара које су везане за новац ЕУ. Овим комитетом управља ОЛАФ у име Комисије. Правни основ за Саветодавни комитет за координацију превенције превара је Одлука 94/140/ЕС, као што је измењено Одлуком 2005/223/ЕС.

1.4.3.2. Група за спречавање превара - (енг. *Fraud prevention group*)

Ова група обезбеђује форум националним властима и Комисији за дељење искустава и добрих пракси у областима као што су:

- Процена ризика преваре,
- Типологија преваре,
- Националне /секторске стратегије превенције превара, политика и мера,
- Како управљање, сертификација и ревизија услуга доприносе превенцији и откривању превара,
- Како се информационе технологије користе за праћење потенцијалних случајева преваре и идентификовање ризика...

Ова група може такође и да се бави питањима која су везана за фондове ЕУ (Европски структурни и инвестициони фондови, Фондове за пољопривреду, Фондове за рибарство, фондове за азил и миграције...)⁵³

1.4.3.3. Група за пријављивање и анализу превара и других активности –(енг. *Reporting & analysis of fraudulent and other irregularities group*)

Ова група окупља националне власти одговорне за извештавање о малверзацијама и неправилностима и низу служби Комисије и бави се:

- Годишњим извештајима Комисије о заштити финансијских интереса ЕУ, који се припремају сваке године у сарадњи са државама чланицама,
- Одредбама о извештавању о секторским неправилностима,
- Системом управљања неправилностима (ИМС, енг. *Irregularity Management System*),

⁵³ *Fraud prevention group*, преузето 17.09.2022. <https://anti-fraud.ec.europa.eu/>

- Статистичком анализом пријављених случајева неправилности.⁵⁴

1.4.3.4. Група за координацију против превара (енг. Anti-Fraud Coordination Service - AFCOS Group)

Све земље чланице основале су Координациону службу за борбу против превара, како је то прописано чланом 12а Уредбе 883/2013. ОЛАФ и Група за координацију против превара се редовно састају под окриљем Саветодавног комитета за координацију превенције преваре. Главна сврха ових састанака јесте да се ова Група побрине да ОЛАФ и националне власти ефикасно сарађују и деле информације. То подразумева размену искустава и најбољих пракси у истражној сарадњи.

У Републици Србији у оквиру Министарства финансија, које је надлежно за поступање у овој области у оквиру његових организационих јединица постоје унутрашње јединице изван сектора, Секретаријата и кабинета министра коме припада и *Одељење за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније* (АФКОС), које обавља послове који се односе на:⁵⁵

- предузимање свих мера и активности у циљу заштите финансијских интереса Европске уније и Републике Србије;
- координацију правне, оперативне и техничке сарадње, као и на размену података о неправилностима и случајевима сумње на превару са надлежним институцијама Републике Србије, Европском канцеларијом за борбу против превара (ОЛАФ-ом) и свим другим надлежним институцијама Европске комисије;
- организовање и/или спровођење административних провера пријављених неправилности и сумњи на превару; прикупљање информација за покретање поступака од стране надлежних институција ради санкционисања неправилности и злоупотреба у поступању са финансијским средствима Европске уније, као и пружање стручне и логистичке подршке ОЛАФ-у на територији Републике Србије;

⁵⁴ *Reporting & analysis of fraudulent and other irregularities group*, преузето 18.09.2022. <https://anti-fraud.ec.europa.eu/>

⁵⁵ Министарство финансија, *Унутрашње јединице изван сектора, Секретаријата и кабинета министра*, преузето 15.09.2022. <https://mfin.gov.rs/o-ministarstvu/unutrasnje-jedinice-izvan-sektora-sekretarijata-i-kabineta-ministra>

- идентификовање слабости у националним системима за управљање финансијским средствима Европске уније;
- праћење тока истрага и судских поступака у вези са случајевима сумње на превару у поступању са финансијским средствима Европске уније и извештавање ОЛАФ-а о њима;
- подршку раду Мреже за борбу против превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске уније (АФКОС Мрежа) и размену података о неправилностима и сумњи на превару у поступању са финансијским средствима Европске уније са члановима АФКОС Мреже;
- управљање процесом израде националних стратегија и акционих планова за заштиту финансијских интереса Европске уније и праћење њиховог спровођења;
- координацију активности поводом усаглашавања националних прописа са прописима Европске уније у вези са заштитом финансијских интереса Европске уније;
- анализу и управљање ризицима у циљу превенције неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније;
- организацију обука у циљу заштите финансијских интереса Европске уније;
- учествовање у релевантним преговарачким групама Републике Србије у процесу преговора о приступању Европској унији у складу са утврђеним надлежностима.

1.4.3.5. ОЛАФ мрежа за борбу против превара – (енг. The OLAF Anti-Fraud Communicators' Network -OAFCN)

Мрежа ОЛАФ-а за борбу против превара – енгл. The OLAF Anti-Fraud Communicators' Network (OAFCN) представља такву мрежу која је створена по иницијативи ОЛАФ-а 2001. године и која представља једну информациону и комуникациону мрежу, чији је циљ успостављање блиске везе између портпарола ОЛАФ-а и шефа Одељења за комуникације, као и између портпарола и осталих запослених који су

одговорни за комуникацију и односе са јавношћу у националним истражним службама, а са којима ОЛАФ сарађује у земљама ЕУ – то су царина, полиција, финансијска полиција, службе за координацију борбе против превара, тужилаштва.⁵⁶

Ова мрежа првенствено има за циљ борбу против превара кроз стални међусобни дијалог, појачану сарадњу и заједничке комуникационе иницијативе, које окупљају комуникаторе из свих европских тела која се баве питањима борбе против превара. Оваквом мрежом утиче се и на подизање свести грађана и медија о раду ОЛАФ-а и његових партнера у земљама ЕУ, по питањима која за циљ имају заштиту буџета ЕУ од превара, а што за последицу има наравно и заштиту самих финансијских интереса грађана.

Да би чланови ове мреже могли били ажурни, ОЛАФ мрежа за борбу против превара, одржава редовне састанке и телеконференције ради координације и размене најбољих пракси о комуникацијама у вези са преварама. Поред тога, ова мрежа сваке две године организује семинаре обуке за своје чланове.

1.5. Сарадња Европског ревизорског суда са ОЛАФ-ом

ОЛАФ блиско сарађује са Европским ревизорским судом са којим дели исте основне циљеве - заштиту финансијских интереса ЕУ и обезбеђивање чврстог финансијског управљања буџетом ЕУ. Иако имају различите мандате Европски ревизорски суд врши ревизију док се ОЛАФ бави случајевима преваре и корупције и спроводи административне истраге – они раде заједно на заштити буџета ЕУ. Ревизорски суд обавештава ОЛАФ о било каквим сумњама или информацијама које има у вези са могућом преваром, корупцијом или било којом другом илегалном активношћу. Заузврат, ОЛАФ пружа повратне информације о радњи за праћење која је потребна.⁵⁷

Уговор о функционисању Европске Уније предвиђа да се сама Унија, али и њене државе чланице, у складу са чланом 325, боре против превара и свих других незаконитих активности које утичу на финансијске интересе Европске Уније.⁵⁸ С тим у вези су Савет и

⁵⁶ European Anti-Fraud Office, Media corner, *The OLAF Anti-Fraud Communicators' Network (OAFCN)*, преузето 15.09.2022. <https://anti-fraud.ec.europa.eu/media-corner/olaf-anti-fraud-communicators-network-oafcn>

⁵⁷ European Anti-Fraud Office, *Working with EU Institutions and Member States*, преузето 15.09.2022. <https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/working-eu-institutions-and-member-states/cooperation-eu-institutions>

⁵⁸ Министарство за европске интеграције, *Пречишћене верзије Уговора о европској унији и Уговора о функционисању Европске Уније, Одредбе о органима и финансијске одредбе*, стр 144-187, преузето 18.09.2022. <https://www.mei.gov.rs/>

Европски парламент овлашћени да предузимају све мере које су неопходне за борбу против превара, које за циљ имају угрожавање финансијских интереса.

Улога Европске канцеларије за сузбијање финансијских превања – ОЛАФ-а на овом пољу, како смо већ раније видели јесте управо борба против превара које утичу на буџет Европске Уније, као што су корупција и недолично понашање у институцијама Европске Уније. У тој области је Европска Комисија током 2013. године поднела предлог да се оснује Европско јавно тужилаштво, у чијој надлежности би било истраживање, али и процесуирање свих учиниоца прекршаја, кривичних дела и других противправних радњи које утичу на буџет Европске Уније, а које истражује и сам ОЛАФ.

Током јула месеца 2017. године, тачније 05. јула 2017. године, од стране Европског парламента и Савета усвојена је Директива ЕУ број 2017/1371 о борби против превара у финансијским интересима Уније путем кривичног права. Основни циљ је био да Директива створи јачи и кохерентнији систем са минималним заједничким правилима за борбу против криминала, који утиче на буџет ЕУ, у циљу боље заштите финансијских интереса Европске Уније, као и новац пореских обвезника широм Уније.

Напред поменута Директива ЕУ дефинише кривична дела призната на нивоу ЕУ, садржи одредбе о инкриминисању тих кривичних дела у законодавство земаља чланица ЕУ, предвиђа минимум „ефикасног, адекватног и одговарајућег“ система кривичног дела.⁵⁹

Посебно значајно за наше истраживање у овој области јесте то да напред поменута Директива између осталог регулише и сарадњу између држава чланица и институција, тела, канцеларија и агенција ЕУ, а такође анализира и саме обавезе ЕУ. Европска Комисија, Европско јавно тужилаштво, ОЛАФ и Комисија сарађују у борби против кривичних дела дефинисаних овом Директивом. ОЛАФ, а по потреби и Европска Комисија пружају техничку и оперативну помоћ за олакшавање координације истрага у државама чланицама ЕУ.

Уколико Европски ревизорски суд и одговорни ревизори за ревизију буџета институција, нађу неправилности које могу да представљају кривично дело у складу са овом Директивом, они морају без одлагања обавестити Унију. Европско јавно

⁵⁹ Decision No. 2013/1371 of the European Parliament and the Council of July 5, 2017 on the fight against fraud of the Union's financial interests through criminal law, Official Journal, L 198, 28/07/2017. p. 29-41

тузилаштво, ОЛАФ и други надлежни органи, те земљи чланице ЕУ морају осигурати да национална ревизорска тела то исто раде.⁶⁰

Веома важну улогу у одржавању целокупне монетарне стабилности игра Европски ревизорски суд, чије се укупне функције могу поделити на:

- примарне функције и
- секундарне функције.⁶¹

Примарне функције Европског ревизорског суда подразумевају вршење контроле свих јавних прихода и расхода ЕУ. С тим у вези Европски ревизорски суд контролу може вршити на више начина.

Уколико се као критеријум поделе узме време када Европски ревизорски суд врши контролу, може се закључити да она може бити:

1. превентивна – која се врши пре усвајања завршног рачуна и
2. накнадна – након усвајања завршног рачуна.⁶²

Европски ревизорски суд своју контролу спроводи на терену, односно на лицу месту, у просторијама било ког тела које има овлашћење управљања буџетским средствима Уније (теренска контрола).

У вршењу контроле, Европски ревизорски суд сарађује са националним буџетским институцијама за контролу трошења средстава на принципима међусобног поштовања независности и поверења, с тим што су национални органи дужни да благовремено обавесте Суд о томе да ли су заинтересовани за сарадњу.⁶³

Надлежност ЕРС за разлику од надлежности националних ревизорских судова није дефинисана на начин *ratione personae*, где се као предмет ревизије може јавити рад било ког јавног административног органа независно од порекла средстава којима располаже.⁶⁴ Секундарне функције су од посебног значаја за усаглашавање финансијских управа држава чланица Европске уније.

⁶⁰ Ј. Костић, А. Стевановић, М. Матић Бошковић, *op.cit.*, стр 187

⁶¹ Марина Димитријевић, „Основе програмског буџетирања“, тематски Зборник радова „Усклађивање права Србије са правом ЕУ“ (књ.3), Правни факултет Ниш 2016, 141-142.

⁶² Treaty on Forming and Functioning European Union (Treaty on Amsterdam) of 02.10.1997, OJ C 340 of 10.11.1997, art. 3. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2016 917

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ М.Димитријевић, Улога Европског ревизорског суда у очувању фискалног оквира Еврозоне, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 2016.

Суд нема могућност доношења правнообавезујућих одлука у случају финансијских превара, али то надопуњује сарадњом са Канцеларијом ЕУ за сузбијање превара (ОЛАФ-ом). Суд је истовремено овлашћен да износи своја мишљења о усвајању финансијско-правних прописа и може усмерити пажњу јавности на одређене проблеме у фискалној политици који траже хитно решавање.⁶⁵

Уколико се узму у разматрање извештаји Европског ревизорског суда може се уочити занимљива тенденција да сам орган често делује на супротној страни од Комисије. Разлог ових несугласица можда лежи у чињеници да је контрола трошења буџетских средства од стране ЕРС употпуњена другим облицима контроле, превасходно контролом коју спроводи Одељење Комисије за унутрашњу контролу националних администрација. Овај вид контроле је неопходан из разлога што се средства из буџета ЕУ трансферишу преко националних тела, где постоји могућност чињења различитих злоупотреба. Управо из тог разлога су и основани Комитет и Једница за борбу против проневера чији рад надгледа ОЛАФ.⁶⁶

По питању сарадње Европског ревизорског суда са ОЛАФ-ом, Европски ревизорски суд је заузео став да је неопходно извршити одређене промене у раду самог ОЛАФ-а, на начин да се повећа број лица која учествују у истрагама у циљу скраћења њиховог временског трајања, затим да се повећања степен ефикасности у контексту планирања и надзора самих истрага, као и да је потребно усвајање посебних извештаја о учинковитости рада ОЛАФА.⁶⁷

Почевши од 2007. године па на даље Европски ревизорски суд објављује завршне рачуне о трошењу средства из заједничког буџета ЕУ. Завршни рачуни су базирани на процени да ли су све трансакције у оквиру ЕУ вршене управо онако како је то предвиђено, да ли су европске књиге правилно вођене, те да ли осликавају стварно стање.

Децембра месеца 2004. године, у Луксембургу, од стране Европског ревизорског суда донета је одлука о конкретним облицима сарадње у области приступа информацијама до којих ОЛАФ долази у спровођењу истрага (Decision No 97-2004 of the Court of Auditors laying down arrangements for cooperation with the European Anti-Fraud Office in respect of

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ М. Прокопијевић, *Европска унија-Увод*, Београд 2012, стр.126-127

⁶⁷ European Court of Auditors, *Special Report No. 2/2011 concerning the management of the European anti-Fraud Office*, pp. 1-15.

access by letter to audit information), а којом је у значајној мери конкретизован и побољшан однос и сарадња између Европског ревизорског суда и ОЛАФ-а.⁶⁸

Предметна одлука се састоји од осам чланова и то:⁶⁹

- Члан 1 који се односи на подручје примене Одлуке и њиме је предвиђено да ће се Одлука примењивати на сваки случај сумње или откривања, током ревизија институција, тела, канцеларије или агенција које подлежу судској ревизији, корупцији, као и било којој друкој незаконитој активности која утиче на финансијске интересе заједнице.
- Члан 2 се односи на саопштавање информација ОЛАФ- у и њиме је превиђено да у случају сумње или откривања, у току ревизија, за све видове незаконитих активности се мора сачинити стандардни допис и анекс, у коме се наводе сви узроци недозвољених активности, а који се без одлагања достављају одговорном лицу у ОЛАФ-у, који се касније прослеђују Директору. У овој области постоји једна специфичност, а то је да информације које је Суд доставио могу бити добијене од доушника који жели остати анониман, те се у том случају о томе мора обавестити ОЛАФ, а затим се писмо таквог доушника региструје у посебном регистру који се води у Генералном секретаријату.
- Чланом 3 Одлуке дефинисана је поверљивост информација прослеђених ОЛАФ-у, на начин да се прелиминарне изјаве налаза неће саопштити дотичној институцији, агенцији, канцеларији, телу, ако би то утицало и могло угрозити несметано вођење истраге.
- Члан 4 се односи на везу са властима држава чланица.
- Чланом 5 Одлуке се дефинишу Затеви ОЛАФ-а за информацијама.
- Члан 6 Одлуке дефинише информације добијене од трећих лица, и тиме је предвиђено да када трећа лица шаљу информације суду у вези са ревизијом која је у току, релевантно одељење ће испитати ове информације, како би се утврдило да ли то представља индикацију преваре, корупције или друге незаконите активности.

⁶⁸ Decision No 97-2004 of the Court of Auditors laying down arrangements for cooperation with the European Anti-Fraud Office in respect of access by letter to audit information, Curia Rationum, 2004.

⁶⁹ Ibid.

- Члан 7 дефинише наставак ревизије након обавештења ОЛАФ-а, те је предвиђено да ће Суд наставити ревизију списа у складу са својом одговорношћу, под условом да то не омета истрагу.
- Чланом 8 Одлуке дефинисано је ступање на снагу ове одлуке, којим је предвиђено да се ступањем на снагу ове Одлуке укида и замењује Одлука 99-45 од 23. септембра 1999. године која је до тада била на снази.

Даљи напредак по питању сарадње ова два органа (Европског ревизорског суда и ОЛАФ-а) учињен је доношењем Одлуке о конкретизовању услова и рокова за обављање унутрашње истраге.⁷⁰ Овом Одлуком је предвиђено да директор ОЛАФ-а обавештава Ревизорски суд о покретању унутрашње истраге тако што шаље писмено саопштење Генералном секретару суда о условима под којима ће се спроводити истрага и навођењем индентитета одговорних лица који ће је реализовати. Сви службеници Суда морају сарађивати у обављању истраге и дужни су да пруже неопходне информације и да одговарају на постављена питања, о чему Генерални секретар мора добити писмену забелешку. Уколико постоји правни интерес да треће стране буду укључене у истрагу и обавештене о резултатима исте, то се може дозволити, по правилу, тек након закључења истраге или раније ако не подрива њен ток, али само о чињеницама које су за ту страну релевантне.⁷¹

Након тога, донета је и Одлука Суда о примени одређених правила за имплементацију сарадње у правном саобраћају, којом су допуњени услови сарадње Европског ревизорског суда са ОЛАФ-ом.⁷²

Још једна значајна, али и врло занимљива чињеница јесте та да је Европски ревизорски суд у свом досадашњем раду и сарадњи са ОЛАФ-ом усвојио и два Извештаја о раду ОЛАФ-а и то:

- Први Извештај о раду ОЛАФ-а који је усвојен 1995. године, који није био баш позитиван имајући у виду да је садржао бројне критике по питању унутрашње организације ОЛАФ-а, његовом позиционирању унутар Комисије. Иако не тако

⁷⁰ Decision No 98-2004 of the Court of Auditors concerning the terms and conditions for internal investigations in relation to the prevention of fraud, corruption an any other illegal activity detrimental to the Communities financial interests, Curia Rationum, 2004.

⁷¹ М. Ђурић Џакић, *op.cit.*, стр 52.

⁷² Decision No 99-2004 concerning the rules of arrangements for cooperation with by Members of the Court in internal investigations in relation of fraud, corruption an any other illegal activity detrimental to the Communities financial interests, Curia Rationum, 2004.

позитиван и благонаклон овај Извештај Европског ревизорског суда је итекако био значајан, будући да је био основа за уобличавање данашњег ОЛАФ-а.

- Други Извештај о раду ОЛАФ-а, суд је усвојио 2005. године, с тим да се сада критике нису односиле на организацију и рад ОЛАФ-а, већ на питања која се тичу временског заостајања у предузимању истражних радњи, недовољно прецизним извештајима о резултатима спроведених истрага.

Без обзира на све, критички и рационално посматрано, итекако је значајан однос и сарадња ова два органа, те сматрамо да би итекако било пожељно и то да Европски ревизорски суд има чвршћу позицију у целокупној монетарној и институционалној структури ЕУ.

2. Сарадња са другим комунитарним институцијама у макроекономском дијалогу

Европски ревизорски суд као један од комунитарних органа Европске уније, који у својој надлежности има задатак да врши спољне ревизије, развија добре контакте и односе са другим комунитарним институцијама, али и себи сличним организацијама широм света.

Од свог оснивања, Европски ревизорски суд континуирано промовише сарадњу са врховним ревизорским институцијама земаља чланица ЕУ. Можемо истаћи да највећу пажњу поклања билатералној сарадњи у области ревизије финансијских средстава ЕУ. У складу са одредбама Уговора о функционисању Европске уније, Европски ревизорски суд и национални ревизорски органи држава чланица сарађују међусобно, задржавајући притом своју независност. Сарадња између врховних ревизорских институција држава чланица ЕУ и Суда почела је 1977. године и током година се ширила.

Сарадња са врховним ревизорским институцијама централноевропских и источноевропских држава је започела 1993. године када је Европски ревизорски суд организовао први састанак челника ових институција у Берлину. Након тога, од 1997. године, Европски ревизорски суд и државе чланице ЕУ су повећале сарадњу са овим државама и новим државама потенцијалним кандидатима и њиховим врховним ревизорским институцијама, и на формалном и на практичном нивоу, како би се олакшала

размена информација, затим развијале методологије ревизије и промовисала стручна обука. Након пријема нових чланица у периоду од 2004. до 2007. године, настављена је сарадња са врховним ревизорским институцијама преосталих држава кандидата, као и са врховним ревизорским институцијама држава потенцијалних кандидата.⁷³

Европски ревизорски суд такође развија и мултилатералну сарадњу у оквиру Контакт комитета. Контакт комитет окупља шефове држава у ЕУ и представнике Суда и састаје се сваке године. Служи као форум за сарадњу и размену стручних знања и искустава у области ревизије финансијских средстава ЕУ и других питања везаних за ЕУ. Редовна комуникација се одвија преко контакт службеника којег именује свака појединачна институција. Посебне радне групе и мреже доприносе развоју заједничких позиција и пракси.

Европски ревизорски суд је такође и активни члан Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI) и његове европске регионалне организације (EUROSAI). Међународна организација врховних ревизорских институција је професионална организација врховних ревизорских институција, која се тренутно састоји од 195 пуноправних чланова, пет међународних организација са придруженим чланством и једног придруженог члана.

Суд је члан и Европске организације врховних ревизорских институција, европске регионалне организације, која је основана 1990. године од стране 29 европских земаља и тренутно има 51 члана.

Уколико пођемо од односа који Европски ревизорски суд има са Европском централном банком можемо закључити да је суд овлашћен да може контролисати књиговодствену евиденцију ЕЦБ, али само уз одобрење Савета ЕУ. Од изузетног значаја за сарадњу ова два органа јесте израда специјалних извештаја од стране Европског ревизорског суда, а који се тичу рада Европске централне банке. Ово овлашћење суда проистиче из Споразума о јединственом надзорном механизму.

Како би покушала да смањи финансијске преваре, као и штетне последице које проистичу као њихоба последица, Европска комисија је 2011. године усвојила Стратегију, којом су предвиђене превентивне и корективне мере, којима би се ови недостаци превазишли. Значај Европског ревизорског суда у примени ове стратегије се огледа у

⁷³ Државна ревизорска институција, *Европски ревизорски суд – ЕСА*, преузето 30.09.2022. <https://dri.rs/>

позитивном решавању случајева, који за предмет спора имају управо финансијске преваре.

74

Иако ЕРС сарађује са разним органима и организацијама, ипак ако узмемо у обзир праксу тих односа можемо закључити да је највише компликација у сарадњи имао са Европском инвестиционом банком, из разлога јер ова банка није желела да призна да ЕРС има надлежност над њеним актима. Превазилажење овог проблема је покушано Уговором из Амстердама, којим се и успело.

Без обзира на то што Европски ревизорски суд у свом називу има реч „суд“, ипак се он не може сматрати судском инстанцом, али се сматра да је потребна већа укљученост Суда у пореске спорове, највише оних који за предмет спора имају извоз, како би се монетарни поредак на међународном плану боље развио.⁷⁵

Такође, битно је истаћи да упркос томе што документи, препоруке и друге одлуке Европског ревизорског суда немају правнообавезујући карактер захваљујући његовој сарадњи са Канцеларијом европског јавног тужиоца (енг. European Public Prosecutor's Office - EPPO) и са Европском канцеларијом за борбу против превара (енг. European Anti-Fraud Office - OLAF), његови акти добијају све већи значај.⁷⁶

3. Остварени резултати у раду Европског ревизорског суда: тренутно стање и препоруке за конзистентност делокруга послова

Као што смо већ раније напоменули Европски ревизорски суд резултате свог рада објављује у извештајима, док своје планове за даљи рад утврђује вишегодишњим стратегијама, које касније конкретизује годишњим. Ми ћемо се у овом делу раду осврнути на последњи период рада ЕРС-а, као и на последње објављену вишегодишњу стратегију, али ћемо свакако напоменути да то нису једини остварени резултати од стране овог органа, будући да је он своје активности остварује активно од свог оснивања.

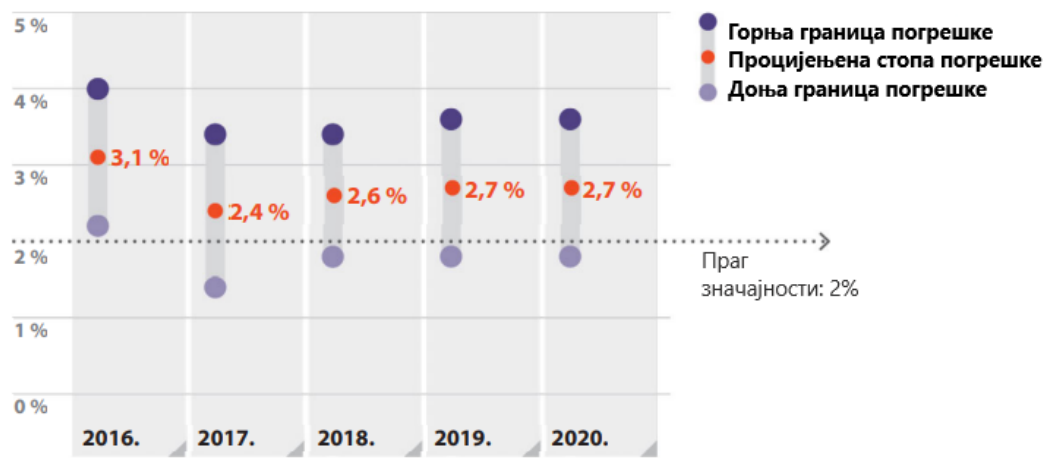
Пре свега узећемо као период анализе финансијску 2020. годину. За ову годину ЕРС је дао позитивно мишљење које се односи на рачуноводство, документацију и приходе ЕУ.

⁷⁴ European Commission, Anti-fraud Strategy-Communication from the Commission to the European parliament, the European Council, The Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the regions and the Court of Auditors, COM(2011) 376 final, Brussels.

⁷⁵ Cosmin Flavius Costas, „Epic of Transport Tax: About Tax Authority, the Court of Auditors and Legal Certainty in Tax Matters“, *Tax Magazine*, 2014, 14-21.

⁷⁶ Ibid

По питању расхода ЕУ суд наводи да су исти у 2020. години износили 173,3 милијарде евра, односно 1,1% укупног бруто националног доходака 27 држава чланица ЕУ и Уједињеног Краљевства. За финансијску 2020. годину, Суд је изразио неповољно мишљење о расходима ЕУ, али када је реч о трошковима у целини, Суд је за финансијску 2020. годину проценио да стопа грешке су у распону од 1,8% до 3,6%. Средња тачка тог опсега, која се зове „највероватнија стопа грешке“, износи 2,7%, као и у 2019. финансијској години.



Слика 1. Просечна стопа грешке у расходима за 2020. годину.⁷⁷

(European Court of Auditors, Annual Activity Report for 2021, Luxembourg, 5 May 2022)

Већ дуги низ година, Суд користи вишегодишње стратегије за постављање дугорочних циљева, при чему дефинише смернице за своје ревизорске активности.

Крајем 2021. године завршена је нова стратегија Суда за период 2021-2025. године. Стратешки циљеви Суда за овај петогодишњи период су унапређење контролних механизма, одговорност и транспарентност и механизма ревизије у свим аспектима активности ЕУ, затим усмеравање ревизија на области и теме у којима Суд може остварити највећу додатну вредност и коначно пружање поуздане ревизије у захтевном и динамичном окружењу.

Суд самостално доноси програм ревизијских активности, али узима у обзир мишљења других релевантних тела. Одржава контакте са институционалним актерима,

⁷⁷ European Court of Auditors, Annual Activity Report for 2021, Luxembourg, 5 May 2022

посебно Европским парламента. Од 2015. године, када је Суд први пут покренуо тај дијалог, број предлога скупштинских одбора је у сталном порасту, са 37 предлога пристиглих у 2015. порастао је на 164 предлога ревизије програма рада за 2022. годину.

Суд је већину провера током 2021. године спровео у виртуелном окружењу. Циљ Суда је да у року од 13 месеци усвоји извештаје о ревизијама. Тимови за ревизију суда обично се састоје од два или три ревизора, а трајање посета варира од само неколико дана до неколико недеља. Провере на терену које спроводи Суд у ЕУ се углавном координирају у сарадњи са релевантним врховним ревизорским институцијама држава чланица.⁷⁸

Током већег дела 2021. године услед последица пандемије COVID-19, које се огледају у ограничењима путовања и мерама јавног здравља (попут затварања граница, правила карантина, обавезе тестирања, итд.) утицале су на начин да отежавају Суду да изврши ревизије на терену. Укупно је 857 дана у земљама чланицама и ван ЕУ, док је 2020. године радио 1.190 дана, а 2019. године 3.605 дана.⁷⁹

Суд је 2021. године објавио 32 тематска извештаја и прегледа који су се бавили многим изазовима са којима се ЕУ суочава у различитим областима потрошње ЕУ. Међу њима су акције у области климе, животне средине, дигитализације, миграције, уједињења тржишта капитала и многе друге области. Два извештаја су се односила на болест COVID-19: један се односи се на јавно здравствени одговор ЕУ, а други на права путника у ваздушном саобраћају.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Буџет Европске уније финансира широк спектар програма и пројеката који побољшавају живот грађана држава чланица ЕУ, али и шире ван ње. Неправилно коришћење средстава обезбеђених буџетом ЕУ или утаја пореза, дажбина, који финансирају буџет ЕУ директно штети грађанима, а самим тим прејудицира целокупан европски пројекат.

У новоствореним друштвеним системима, једна од незаобилазних појава која погађа и нарушава равнотежу финансијским системима, али и буџету ЕУ јесте криминалитет, који се дефинише као друштвена појава, у чијој се основи налази укупност кривичних дела, прекршаја, односно преступа на одређеном простору, у одређено време и одређеној области. Као и свака друга друштвена појава, тако и криминалитет настаје, мења се и престаје да постоји под утицајем бројних и разноврсних фактора. Самим тим се јављају и различите врсте криминалитета, од којих је за нас значајан финансијски криминалитет.

Са развојем криминалитета, посебно финансијског и у најновијим економско-политичким условима, који се јављају као последица глобализације, долази до укрупњавања капитала, брисања државних граница, масовне употребе електронских средстава за комуникацију, а које активности стварају погодности за све већим вршењем финансијских превара, као и коруптивних кривичних дела. Такве активности утичу и нарушавају пројекат интеграције ЕУ, а самим тим копромитију и финансије ЕУ.

Како се као последица свих дешавања у монетарној политици ЕУ јавила потреба за развојем система заштите и превенције свих облика криминалитета, на међународном плану, истовремено се јавила и потреба за оформљивањем посебне инстанце која ће вршити улогу спољњег ревизора. Из тог разлога је после бројних подстицаја у том правцу, Бриселским уговором од 22. јула 1975. године коначно као спољни ревизор ЕУ установљен Европски ревизорски суд, који је свој рад почео две године касније, октобра 1977. године.

Европски ревизорски суд је орган који само у свом називу има реч „суд“, али није класична судска инстанца, нити су одлуке и документа која он доноси правно обавезујућа. Ипак без обзира на то, улога овог органа као и одлука које он доноси су итекако битна. Вршењем ревизија рада свих органа, организација ЕУ и њихових фондова, доприноси се

томе да се сав новац пореских обвезника ЕУ, користи управо за оне пројекте који могу да створе радна места и раст у Европи, доприноси јачању поверења грађана у институције ЕУ.

Европски ревизорски суд има бројне задатке у оквиру своје надлежности, а као најважније се свакако могу навести вршење ревизије ефикасности пословања, учинковитости, као и обављање финансијске ревизије. Све активности се морају реализовати у складу са правним процедурама, смерницама, правилницима, и уз максимални професионални однос чланова ЕРС-а. Европски ревизорски суд у вршењу послова из своје надлежности остварује контакте и односе са бројним органима ЕУ, државама чланицама и потенцијалним државама кандидатима. Као значајна активност односно сарадња може се навести сарадња са Европском канцеларијом за сузбијање финансијских превара – ОЛАФ-ом, и то посебно у антифрандулузној политици ЕУ, о чему је напред било речи.

Уколико узмемо у обзир све напред наведено, теоријски и практично посматрано можемо рећи да је улога Европског ревизорског суда итекако велика и значајна, да кроз сарадњу са другим телима Европске Уније итекако доприноси постизању стабилности монетарне политике ЕУ, као и томе да се на што ефикаснији начин уоче све неправилности и прекршаји који се тичу злоупотреба у финансијском праву ЕУ, односно финансијама и интеграцијама ЕУ, како њених држава чланица, тако и држава кандидата.

Можемо закључити да је постојање једне овакве организације итекако битно и значајно, јер би у супротном долазило до масовнијег повећања корумптивних кривичних дела, који би без постојања адекватног система заштите и истраге постајали свакодневница, а и тешко откривена и кажњива.

На крају разматрања о предностима постојања ЕРС-а и његовом доприносу у монетарној политици ЕУ, њених чланица, као и држава потенцијалних чланица, можемо истаћи да и у оквиру наше државе постоји државна ревизорска институција која је чланица мреже врховних ревизорских институција држава кандидата и потенцијалних кандидата за чланство у ЕУ од августа 2010. године, а што итекако доприноси нашем положају потенцијалне државе чланице.

ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

1. Cosmin Flavius Costas, „Epic of Transport Tax: About Tax Authority, the Court of Auditors and Legal Certainty in Tax Matters“, *Tax Magazine*, 2014.
2. European Commission, Anti-fraud Strategy-Communication from the Commission to the European parliament, the European Council, The Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the regions and the Court of Auditors, COM(2011) 376 final, Brussels.
3. European Court of Auditors Manuals 2008, *Office for Official Publication of European Communities*, Luxembourg 2008.
4. European Court of Auditors, *Annual Activity Report for 2021*, Luxembourg, 5 May 2022
5. European Court of Auditors, *Archives Guides of ECA*, Curia Rationum, February 2007.
6. European Court of Auditors, *Auditing the Public Finances of the European Union*, Office for Official Publication of European Communities, Luxembourg 2010.
7. European Court of Auditors, *ECA Strategy 2013-2017*, Office for Official Publication of European Communities, Luxembourg, 2008.
8. European Court of Auditors, *Special Report No. 2/2011 concerning the management of the European anti-Fraud Office*.
9. European Court of Auditors, *ECA Work Programme*, Curia Rationum, 2015.
10. Fritz Scharpf, *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, Max Planck Institute Working Papers 1/2003.
11. Guidelines on Investigation Procedures for OLAF Staff, Ref. Ares (2013) 3077837, 1 October 2013.
12. John Reed, „How to Increase the Impact of Environmental Performance Audits?“, *International Journal of overnment Auditing* 41(2)/2014.
13. Laura Christine Ulrich, *Roads to Europe, Henrich Aigner and the Genesis of the European Court of Auditors*, EU Publication Office, Luxembourg, 2016.
14. Maria-Luisa Sanchez Baruesco, „The 2012 Financial Regulation: Building the Cathedral of EU Legitimacy“, in: *Challenges for Knowledge Society*, Political Sciences, European Studies and IR, 2016.

15. Nicholas Ilett, The European Anti-Fraud Office (OLAF), *Journal of Financial Crime*, Volume 12, Number 2, 2005.
16. Patrycja Szarek-Mason, Chapter 19: OLAF: The anti-corruption policy within the European Union; in: Auby Jean Bernard, Breen Emmanuel, Perroud Thomas, (ed.), *Corruption and Conflicts of Interest*, 2014.
17. Sheller K.Haspeter,*The European Central Bank-History,role,and funkcion*,Second revised edition,ECB,2004.
18. Treaty on Forming and Functioning European Union (Treaty on Amsterdam) of 02.10.1997, OJ C 340 of 10.11.1997, art. 3. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2016 917.
19. Иван Радовић, *Извори права Европске уније*, Факултет за медитеранске пословне студије, Тиват, 2016.
20. Јелена Костић, Александар Стевановић, Марина Матић Бошковић, *Институције и превенција финансијског криминалитета*, Тематски зборник радова међународног значаја, Београд, 2021.
21. М. Шкулић, Организација и надлежност државних органа чија је функција сузбијање коруптивних кривичних дела; у: Костић Јелена, Стевановић Александар., (ур.), *Финансијски криминалитет*, Институт за упоредно право, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд 2018.
22. Мања Ђурић Џакић, Кључни структурни елементи у функционисању ревизорског суда, Универзитет у Бањој Луци, Факултет политичких наука, оригинални научни рад, у: *Дефендологија*, број 47-48, 2021.
23. Марина Димитријевић, „Основе програмског буџетирања“, тематски Зборник радова „Усклађивање права Србије са правом ЕУ“(књ.3), Правни факултет Ниш 2016.
24. Марко Димитријевић, *Институције међународног монетарног права*, Правни факултет Уницерзитета у Нишу – Центар за публикације, Ниш 2018.
25. Марко Димитријевић, Улога Европског ревизорског суда у очувању фискалног оквира Еврозоне, *Зборник радова правног факултета Нови Сад*, бр. 3, 2016.
26. Марко Димитријевић, Улога Европског ревизорског суда у очувању фискалног оквира Еврозоне, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 2016.

27. Мирослав Прокопијевић, *Европска унија-Увод*, Београд 2012.
28. Немања Даниловић, “Регионалне међународне организације са посебним освртом на Европску Унију”, у: *Мегатренд ревија*, Вол. 18 (4) 2021.
29. Саво Иветић, „Правни аспекти оснивања и функционисања Еуропола, с освртом на БиХ“, Правна ријеч 37/2013.
30. Саво Иветић, ОЛАФ – чувар буџета Европске уније, Зборник радова „Однос права у региону и права Европске уније“, Источно Сарајево 2015.
31. Срђан Голубовић, *Европска монетарна унија – Институционални аспекти*, Ниш, 2007.
32. Стево Гаврић, Стандарди ревизије , *Одитор*, Центар за економска и финансијска истраживања, Београд, 2015, бр. 11.
33. Халид.Коњхоџић, *Монетарна знаност*, Логос, Сплит, 1996.
34. Харис Шаргановић, *Монетарна политика и централно банкарство*, Бихаћ, 2010.

ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ

1. Decision No 97-2004 of the Court of Auditors laying down arrangements for cooperation with the European Anti-Fraud Office in respect of access by letter to audit information, Curia Rationum, 2004.
2. Decision No 98-2004 of the Court of Auditors concerning the terms and conditions for internal investigations in relation to the prevention of fraud, corruption an any other illegal activity detrimental to the Communities financial interests, Curia Rationum, 2004.
3. Decision No 99-2004 concerning the rules of arrangements for cooperation with by Members of the Court in internal inestigations in relation of fraud, corruption an any other illegal activity detrimental to the Communities financial interests, Curia Rationum, 2004.
4. Decision No. 2013/1371 of the European Parliament and the Council of July 5, 2017 on the fight against fraud of the Union's financial interests through criminal law, Official Journal, L 198, 28/07/2017.
5. Decision number: SEC(1999) 802, Official Gazette of the EC, L136 of May 31, 1999.
6. Directive (EU) 2017/1371.

7. Уредба Савета 2988/95 од 18. децембра 1995. о заштити финансијских интереса Европских заједница.

ЕЛЕКТРОНСКИ ИЗВОРИ

1. Повеља Европске уније о основним правима (2016/С 202/02); преузето 20.09.2022. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/povelja_osnovna_prava_jul_20.pdf
2. European Court of Auditors, *History*; преузето 21.09.2022. <https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/History.aspx>
3. European Union, *Priorities-and-actions*, преузето 22.09.2022. http://europa.eu/pol/index_en.htm <http://europa.eu/lbY34KD>
4. Jean Monnet Module for European Monetary Law, преузето 20.09.2022. www.monela.ni.ac.rs
5. European Court Of Auditors, *Strategy*, преузето дана 30.09.2022. <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/Strategy.aspx>
6. Државна ревизорска институција, *Ревизије*, преузето дана 01.10.2022. <https://www.dri.rs/revizije/o-reviziji.80.html>
7. Финансијска ревизија, преузето дана 05.10.2022. https://sr.m.wikipedia.org/sr/Finansijska_revizija
8. European Anti-Fraud Office, *Investigations related EU revenue*, преузето дана 01.10.2022. <https://anti-fraud.ec.europa.eu/>
9. European Anti-Fraud Office, *Data protection*, преузето дана 15.09.2022. године, <https://anti-fraud.ec.europa.eu/olaf-and-you/data-protection>
10. European Anti-Fraud Office, *Complaints Olafinvestigations*, преузето дана 19.09.2022. године <https://anti-fraud.ec.europa.eu/olaf-and-you/complaints-olaf-investigations>
11. Regulation (EEC, Euratom, ECSC) No 259/68 of the Council of 29 February 1968 laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Communities and instituting special measures temporarily applicable to officials of the Commission, *Official Journal of the European Communities No L 56/ 1*, преузето 15.09.2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:31968R0259>
12. European Ombudsman, преузето 15.09.2022. <http://www.ombudsman.europa.eu>

13. European Data Protection Supervisor, преузето дана 15.09.2022. <https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/EDPS?lang=en>
14. The Court Of Justice of the European Union, преузето 15.09.2022. <http://curia.europa.eu>
15. European Anti-Fraud Office, *Cooperation with EU institutions*, преузето 15.09.2022. <https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/working-eu-institutions-and-member-states/cooperation-eu-institutions-en>
16. European Anti-Fraud Office, *Working with EU Institutions and Member States*, преузето 15.09.2022. <https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/working-eu-institutions-and-member-states/cooperation-eu-institutions>
17. *Exchange of views with the Institutions*, преузето 16.09.2022. <https://anti-fraud.ec.europa.eu/>
18. European Anti-Fraud Office, *Policy cooperation with EU Member States*, преузето 15.09.2022. <https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/working-eu-institutions-and-member-states/policy-cooperation-eu-member-states>
19. *Fraud prevention group*, преузето 17.09.2022. <https://anti-fraud.ec.europa.eu/>
20. *Reporting & analysis of fraudulent and other irregularities group*, преузето 18.09.2022. <https://anti-fraud.ec.europa.eu/>
21. Министарство финансија, *Унутрашње јединице изван сектора, Секретаријата и кабинета министра*, преузето 15.09.2022. <https://mfin.gov.rs/o-ministarstvu/unutrasnje-jedinice-izvan-sektora-sekretarijata-i-kabinet>
22. European Anti-Fraud Office, Media corner, *The OLAF Anti-Fraud Communicators' Network (OAFCN)*, преузето 15.09.2022. [https://anti-fraud.ec.europa.eu/media-corner/olaf-anti-fraud-communicators-network-oafcn a-ministra](https://anti-fraud.ec.europa.eu/media-corner/olaf-anti-fraud-communicators-network-oafcn-a-ministra)
23. Министарство за европске интеграције, *Пречишћене верзије Уговора о европској унији и Уговора о функционисању Европске Уније, Одредбе о органима и финансијске одредбе*, преузето 18.09.2022. <https://www.mei.gov.rs/>
24. Државна ревизорска институција, *Европски ревизорски суд – ЕСА*, преузето 30.09.2022. <https://dri.rs/>

САЖЕТАК

Кључне речи: Европски ревизорски суд, ОЛАФ, прање новца, монетарна политика, финансијски криминалитет

У новоствореним условима друштвеног живота, које су се јавиле као последица глобализације, прекретницу у истраживању, проучавању и контролисању финансијских превара и самог финансијског криминалитета у оквиру права Европске Уније, као и нормативно регулисање контролисања и сузбијања ових процеса јесте представљало формирање посебног органа који ће обављати улогу спољњег ревизора свих активности, прихода и расхода буџета ЕУ. Тако је Бриселским уговором од 22. јула 1975. године коначно као спољни ревизор ЕУ установљен Европски ревизорски суд, који данас представља једну основу и стуб права ЕУ, у чијој надлежности је спровођење ревизија поводом питања која су везана за рад институција и органа ЕУ, као и за трошење средстава из буџета ове организације.

Европска комисија и државе чланице ЕУ деле одговорност да обезбеде да се средства ЕУ правилно троше. Имајући овај циљ на уму, Европска комисија континуирано тражи начине да унапреди борбу против превара и корупције. Програм Уније за борбу против превара финансира акције које имају за циљ спречавање и борбу против преваре, корупције и других незаконитих активности које утичу на финансијске интересе ЕУ.

Иако финансијски криминалитет представља кривично дело које је законом санкционисано, можемо ипак приметити да време и услови у којима живимо доприноси повећању стопе криминалитета уопште, а самим тим и повећању стопе финансијског криминалитета и превара. С тим у вези, потребно је наставити развитак организација које се боре против оваквих појава, не само на просторима Европске Уније, већ и на просторима држава кандидата ЕУ и држава које се налазе ван те листе, а све како би целокупно монетарно право и финансијски систем ових држава могли ефикасно и ефективно утицати на све врсте финансијских нестабилности.

Уколико узмемо у обзир развој Европског ревизорског суда кроз време, можемо уочити његов позитиван утицај у овој сфери. Као једини недостатак можемо једино навести временско заостајње законодавне иницијативе, која је довела до тога да данас

постоји раскорак и у области националних буџетских политика, али се он радом Европског ревизорског суда покушава надоместити и исправити.

SUMMARY

Key words: European Court of Auditors, OLAF, money tracking, monetary policy, financial crime

In the newly created conditions of social life, which appeared as a consequence of globalization, the formation of a special body that will perform the role of external auditor of all activities, revenues and expenditures of the EU budget. Thus, the Treaty of Brussels of July 22, 1975 finally established the European Court of Auditors as the EU's external auditor, which today represents one of the foundations and pillars of EU law, whose jurisdiction includes the implementation of audits regarding issues related to the work of EU institutions and bodies, such as and for spending funds from the budget of this organization.

The European Commission and EU Member States share responsibility for ensuring that EU funds are spent properly. With this goal in mind, the European Commission is continuously looking for ways to improve the fight against fraud and corruption. The Union's anti-fraud program finances actions aimed at preventing and combating fraud, corruption and other illegal activities affecting the EU's financial interests.

Although financial crime is a criminal offense that is sanctioned by law, we can still note that the times and conditions we live in contribute to an increase in the rate of crime in general, and therefore to an increase in the rate of financial crime and fraud. In this regard, it is necessary to continue the development of organizations that fight against such phenomena, not only in the territory of the European Union, but also in the territories of EU candidate countries and countries that are outside that list, all so that the entire monetary law and financial system of these countries could efficiently and effectively influence all kinds of financial instability.

If we take into account the development of the European Court of Auditors over time, we can see its positive influence in this sphere. As the only shortcoming, we can only mention the lag behind legislative initiatives, which led to the fact that today there is a gap in the area of national budget policies, but it is being tried to be replaced and corrected by the work of the European Court of Auditors.

БИОГРАФИЈА

Илић Миријана рођена је 23. септембра 1997. године у Књажевцу. Основну школу „Митрополит Михаило“ и средњу школу „Бранислав Нушић“ – смер финансијски администратор, са одличним успехом завршила је у Сокобањи. Одмах по завршетку средње школе, школске 2016/2017 године, уписала је Правни факултет Универзитета у Нишу, на ком је дипломирала 24. марта 2021. године са просечном оценом 8,47. Након тога, исте године, школске 2021/2022 године, због жеље за даљим усавршавањем кандидат Миријана Илић уписала је и мастер студије на Правном факултету Универзитета у Нишу, на смеру унутрашњи послови и положила све испите са просечном оценом 10,00. Говори енглески језик и поседује знање потребно за рад на рачунару. У току мастер студија била је и полазница Жан Моне модула за Европско монетарно право за академску 2021/2022 годину.

Након завршетка основних студија студент Илић Миријана је отпочела и са обављањем приправничког стажа у адвокатској канцеларији Јовановић у Нишу, почевши од 19. маја 2021. године, када је положила заклетву у Адвокатској комори Ниша, чији је члан и данас.