

Bruxelles, den 25.1.2017
COM(2017) 43 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om Bulgariens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol

{SWD(2017) 24 final}

1. INDLEDNING

Mekanismen for samarbejde og kontrol blev etableret i forbindelse med Bulgariens tiltrædelse af Unionen i 2007¹ og havde til formål at afhjælpe manglerne i retsreformen og i bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet. Siden da har rapporterne som led i mekanismen for samarbejde og kontrol beskrevet de fremskridt, Bulgarien har gjort, og de har haft til formål at målrette de bulgarske myndigheders indsats gennem specifikke henstillinger. Med tiåret for mekanismen for samarbejde og kontrol gør Kommissionen status og ser på de vigtigste resultater og udestående problemer og på, hvilke skridt der skal tages for at opfylde de mål, der blev sat med mekanismen for samarbejde og kontrol.

Som Rådet har præciseret mange gange,² ophører mekanismen for samarbejde og kontrol, når alle seks benchmark for Bulgarien er opfyldt tilfredsstillende. Benchmarkene blev fastlagt i forbindelse med tiltrædelsen og omfatter forhold, der er væsentlige for, at medlemsstaterne fungerer – et effektivt og uafhængigt retsvæsen, integritet og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet. Hvis disse skal opfyldes, forudsætter det en kombination af lovgivningsmæssige og institutionelle tiltag. Det er desuden kun muligt at foretage en fuldstændig vurdering af sådanne tiltag, hvis der ses på, om deres ønskede virkning også har betydning i praksis, om de kan siges at være indarbejdet i Bulgariens retlige og institutionelle rammer, og om de har en varig virkning. Borgerne kan derved have tillid til, at såvel beslutninger som praksis i Bulgarien er i overensstemmelse med retsstatsprincippet, og der kan skabes den gensidige tillid, der er nødvendig for at sikre en effektiv gennemførelse af EU-retten.

Reformen af retsvæsenet og bekæmpelsen af korruption har været centrale spørgsmål for det bulgarske samfund i de seneste ti år³. Mekanismen for samarbejde og kontrol spiller fortsat en vigtig rolle i Bulgarien både som drivkraft for reform og som middel til at måle fremskridt. Kommissionens konklusioner og metoden bag mekanismen for samarbejde og kontrol har konsekvent fået Rådets opbakning og understøttes af samarbejdet med og inputtet fra mange af medlemsstaterne. Samarbejdet er også blevet styrket ved hjælp af støtte til Bulgarien fra EU-fonde, og senest gennem målrettet bistand, som koordineres af Europa-Kommissionens Strukturreformtjeneste.

Selv om der ifølge de rapporter, der er udarbejdet som led i mekanismen for samarbejde og kontrol, er gjort fremskridt i de seneste ti år, er det også klart, at hastigheden, hvormed reformen er sket, har varieret noget, navnlig i perioder med manglende politisk stabilitet. Der er gradvis blevet fastlagt nogle rammer, bl.a. to vigtige nationale strategier om reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption. Det har dog hele tiden været en udfordring at få disse omsat til konkrete fremskridt med bekæmpelsen af korruption på højt plan og organiseret kriminalitet: Hvis reformen skal anses for at have fået rodfæste, skal der ses resultater i form af vigtige retssager, der afsluttes.

I denne rapport ses der tilbage på udviklingen i Bulgarien siden 2007. Som i tidligere år er rapporten et resultat af en grundig analyse foretaget af Europa-Kommissionen, som har

¹ Konklusioner vedtaget af Rådet den 17. oktober 2006 (13339/06); Kommissionens beslutning af 13. december 2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Bulgariens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmark på områdenes retsreform og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet (K(2006) 6570 endelig).

² Senest i Rådets konklusioner fra marts 2016, hvori der blev opfordret til at gøre en væsentlig indsats for at efterleve alle de henstillinger, Kommissionen kom med i sin rapport fra 2016. (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/da/pdf>). Relevante dokumenter om mekanismen for samarbejde og kontrol findes her: http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Flash Eurobarometer-undersøgelse nr. 445 om mekanismen for samarbejde og kontrol for Bulgarien og Rumænien, offentliggjort den 25. januar 2017.

trukket på samarbejdet med de bulgarske myndigheder og fået input fra civilsamfundet og andre berørte parter, herunder andre medlemsstater.

I den forbindelse er det vigtigt at præcisere, hvad mekanismen for samarbejde og kontrol vedrører. Afgørelserne om oprettelsen af mekanismen for samarbejde og kontrol fastlægger kriterierne for, i hvilket omfang mekanismen skal gælde retsreform og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet. Det er disse kriterier, der afgør, hvornår benchmarkene er opfyldt. Naturligvis har vilkårene for at løse de specifikke problemer, som er omfattet af mekanismen, og de forhold, der kendetegner det bulgarske samfund og dets regering, haft indflydelse på, hvor hurtigt reformen er skredet frem, og hvor omfattende den har været. Den indsats, der har været gjort i de senere år for at opbygge den administrative kapacitet, er f.eks. ikke afsluttet, hvilket har konsekvenser for reformprocessen. Lovgivningsprocessen i Bulgarien har ikke skabt forudsigelige juridiske vilkår⁴. Det er kendetegnende for de bulgarske medier, at de ikke er særligt uafhængige, og at de ikke opretholder journalistiske standarder særligt effektivt, hvilket har en negativ indflydelse på den offentlige debat om reformer⁵. Selv om det ikke er emner, der er omfattet af mekanismen for samarbejde og kontrol, har de alligevel direkte indflydelse på evnen til at gennemføre reformer og har gjort det vanskeligere for Bulgarien at gøre fremskridt.

I forbindelse med mekanismen for samarbejde og kontrol fremsættes der i denne rapport også en række henstillinger om mere intensiv rapportering og gennemsigtighed. Dette ville på kort sigt hjælpe Kommissionen til at nå frem til endelige konklusioner. Når mekanismen for samarbejde og kontrol ophører, ville det også bidrage til at fastholde reformen ved at fremme ansvarliggørelsen.

Endelig skal det også understreges, at den særlige karakter af de områder, mekanismen for samarbejde og kontrol vedrører, bestemt ikke taler for, at der knyttes direkte forbindelser til andre politikområder. Kommissionen finder derfor ikke, at det er hensigtsmæssigt at knytte mekanismen for samarbejde og kontrol til afgørelser, der træffes på andre områder, såsom afgørelser om berettigelse til støtte fra europæiske strukturfonde og investeringsfonde eller adgangen til Schengenområdet.

I denne rapport anlægges et mere langsigtet perspektiv med henblik på at fastlægge, hvilke vigtige skridt der skal tages for at opfylde målene i mekanismen for samarbejde og kontrol. Den hidtidige fremdrift gør det muligt at sætte fokus på de vigtigste foranstaltninger, der skal træffes. Når de foranstaltninger, der fastlægges i denne rapport i overensstemmelse med benchmarkene, er truffet, vil det pågældende benchmark blive anset for at være foreløbigt opfyldt. Når alle benchmark kan siges at være opfyldt, kan mekanismen for samarbejde og kontrol afvikles. Henstillingerne i rapporten kan derfor anses for at være tilstrækkelige til at opfylde dette mål (medmindre udviklingen helt tydeligt skulle vise sig at vende). Ifølge Kommissionen burde dette også mere generelt sætte skub i den proces, som de bulgarske myndigheder og EU har iværksat. For de benchmark, hvor der menes at være gjort væsentlige fremskridt, er det Kommissionens opfattelse, at man med en ihærdig indsats og forudsat, at reformens tempo og retning fastholdes, ville kunne opfylde benchmarkene hurtigt – for de øvrige benchmark vil det nok være noget vanskeligere. Kommissionen har derfor til hensigt at fremlægge den næste rapport ved udgangen af 2017 og er villig til at yde yderligere bistand, hvis det kan bidrage til, at fremdriften fastholdes, og at mekanismen dermed ville kunne afvikles.

⁴ En vigtig udvikling fandt sted i november 2016, idet der blev foretaget ændringer af loven om normative retsakter, som betyder, at der skal foretages konsekvensanalyser af de nye love, der foreslås af regeringen.

⁵ Bulgarien ligger lavest af alle EU-medlemsstater i World Press Freedom Index fra 2016: <https://rsf.org/en/ranking>

2. STATUS OVER FREMSKRIDT SIDEN OPRETTELSEN AF MEKANISMEN FOR SAMARBEJDE OG KONTROL

I dette afsnit foretages der både en vurdering af de fremskridt, der er gjort i forhold til henstillingerne i rapporten som led i mekanismen for samarbejde og kontrol for 2016, og en overordnet vurdering af de seneste ti år med reformer. De vigtigste fremskridt og resultater er nærmere beskrevet den ledsagende tekniske rapport⁶. De seks benchmark kan vurderes enkeltvis, men de hænger til en vis grad sammen. Ved vurderingen af fremskridtet er der set på de strukturelle betingelser (såsom love, institutioner og ressourcer), på resultaterne og på, i hvilken grad disse resultater kan siges at være varige. Det bør bemærkes, at siden benchmarkene i mekanismen for samarbejde og kontrol blev fastlagt, er der sket vigtige ændringer i den europæiske menneskerettighedsdomstols retspraksis og i internationale standarder og bedste praksis. Derudover findes der i dag sammenlignelige oplysninger om de nationale retssystemer i EU. Alt dette har hjulpet de bulgarske myndigheder i deres reformvalg og bidraget til at give et objektivt og sammenligneligt mål for udviklingen i Bulgariens retsvæsen og i bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet på de områder, der er omfattet af de seks benchmark.

2.1 Reform af retsvæsenet

Retsvæsenets uafhængighed og ansvar

Det første benchmark vedrører domstolenes uafhængighed og fokuserer på at etablere et stabilt regelsæt med henblik på at sikre en uafhængig og ansvarlig domstolsforvaltning. I løbet af de seneste ti år har Bulgarien ændret sin forfatning to gange for at fremme en sund forvaltning af retsorganer og fastholde dommerstandens integritetsstandarder, og disse ændringer har forbedret den måde, det øverste retsråd fungerer på, og ført til etableringen af et inspektorat, der er tilknyttet det øverste retsråd. De første ændringer skete kort efter tiltrædelsen. De store reformer, der siden blev gennemført, førte til forfatningsændringer, der blev vedtaget af nationalforsamlingen i december 2015. Ændringerne førte navnlig til særskilte kamre for henholdsvis dommere og anklagemyndighed i det øverste retsråd samtidig med, at de gjorde beslutningstagningen i forbindelse med personalespørgsmål og valg af medlemmer til rådet mere gennemsigtig og styrkede den rolle, som det inspektorat, der er tilknyttet det øverste retsråd, spiller med hensyn til dommernes integritet. Nogle af ændringerne – såsom princippet om "én dommer, en stemme" ved valgene til det øverste retsråd – var en opfølgning på tidligere rapporter som led i mekanismen for samarbejde og kontrol. De seneste ændringer blev omsat til lov i 2016, og nu skal selve gennemførelsen afsluttes, før man kan se den fulde effekt. Indtil videre har reformen af rådet tydeligvis ført til større gennemsigtighed i beslutningstagningen, og en større demokratisering vil også påvirke valgene til rådet i 2017. Den fortsatte spænding blandt rådets medlemmer samt anklagerne om manglende objektivitet i vigtige beslutninger volder dog fortsat problemer. Den forsinkede og ufuldstændige opfølgning på situationen i Sofias byret i slutningen af 2014 blev påpeget i de seneste to rapporter som led i mekanismen for samarbejde og kontrol og har ført til anklager om urimelig indflydelse i det øverste retsråd. Generelt har Bulgarien gjort betydelige fremskridt med første benchmark, men landet mangler stadig at vise resultater med gennemførelsen af de seneste forfatningsændringer.

⁶ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SWD(2017) 24.

Relevante retsregler

Andet benchmark har fokus på vigtig lovgivning om retssystemet og retsplejeloven. Der er sket meget på området i de seneste ti år, navnlig i forbindelse med loven om retssystemet og forbedring af den civile retsplejelov. Vidtrækkende ændringer af loven om retssystemet blev gennemført i 2016 som følge af den omfattende strategi for reform af retsvæsenet, som blev udarbejdet af regeringen og godkendt af nationalforsamlingen i 2015. Disse ændringer, som blev gennemført i tæt samråd med interesserede parter og sagkyndige⁷, skal forbedre lovgivningen på en række områder fra karriereudvikling for dommere til intern forvaltning af retterne. De udgør sammen med tidligere reformer et betydeligt fremskridt i reformen af Bulgariens domstole.

Hvad angår strafferetsplejen har forbedringerne været knap så tydelige, og der er stadig vigtige problemer, der skal løses. På trods af betydelige forbedringer i årene efter tiltrædelsen af EU volder strafferetsplejen i Bulgarien fortsat alvorlige problemer, når der skal foretages en effektiv retsforfølgelse af vanskelige sager, som omfatter sager vedrørende korruption på højt niveau og alvorlig organiseret kriminalitet. Der er påpeget en række konkrete problemer i løbet af årene, og nogle af dem er blevet løst ved hjælp af lovgivningsmæssige foranstaltninger. Den formalistiske strafferetspleje er stadig en udfordring for Bulgariens retssystem. Der er allerede yderligere lovgivningsforslag under udarbejdelse, hvoraf nogle – sammen med hensigtsmæssige organisatoriske foranstaltninger – kunne have stor virkning.

Det er også påpeget, at straffeloven er en kilde til problemer i forbindelse med retsforfølgelsen af alvorlige forbrydelser, og den har været genstand for mange drøftelser i de forskellige regeringer⁸. I 2015 indledte regeringen nye overvejelser om en større reform af kriminalpolitikken, som blev videreført i 2016 med et projekt for teknisk bistand, der involverede uafhængige eksperter. Formålet hermed var en gennemgribende reform, som vil kræve grundige analyser og nøje forberedelse, og som indebærer høring af dommerstanden, anklagemyndigheden og sagkyndige. Der er ingen tvivl om, at en generel reform af straffeloven vil være en langvarig proces. Dette udelukker dog ikke, at der kan foretages ændringer her og nu, som kunne have en positiv indvirkning på forfølgelsen af korruption eller organiseret kriminalitet. Generelt har Bulgarien gjort visse fremskridt med andet benchmark, men der er stadig vigtige problemer, der skal løses hvad angår den formalistiske strafferetspleje og forbedring af retsreglerne for efterforskning og forfølgelse af korruption og organiseret kriminalitet.

Den videre reform af retsvæsenet

Tredje benchmark har fokus på reformen af retsvæsenet, som skal gøres mere professionelt, ansvarligt og effektivt. De seneste ti år har tydeligt vist, hvor vanskeligt det er at gøre fremskridt, hvis dommerne og anklagemyndigheden ikke har fælles fodslag. I løbet af årene er der sket store forbedringer på forskellige områder, herunder uddannelse af dommere, vilkårlig tildeling af sager i retterne og analyse af retsinstansernes og de enkelte dommers arbejdsbyrde. Der er også sket fremskridt på områder som e-justice. Dommernes – og civilsamfundets – vilje til at bakke op om reformen har været af stor betydning for fremskridtet. Det har dog vist sig at være svært at træffe beslutninger på mere vanskelige områder såsom omstruktureringen af retter og anklagemyndigheden som led i en generel reform af retsvæsenet. Selv om fornuftige ledelsesmæssige beslutninger – såsom omfordeling

⁷ Regeringen oprettede under justitsministeriet et råd, der skal rådgive om retsreformer, og som spillede en central rolle i lovforslagenes færdiggørelse.

⁸ Der blev udarbejdet et udkast til en reform af straffeloven af en tidligere regering i 2014, blev det blev ingen succes, da det ikke opfyldte forventningerne, og nationalforsamlingen blev opløst kort efter, at det var blevet fremlagt.

af stillinger fra år til år – til en vis grad har udjævnet skævheder, har det øverste retsråd ikke formået eller ikke været villig til at gå videre med reformen på disse områder. Dette har bidraget til en skæv fordeling i arbejdsbyrden for de større retter i landet, hvilket har haft en negativ indvirkning på det bulgarske retsvæsens resultater generelt. Samtidig er der ikke gjort store fremskridt med at skabe retfærdighed og gennemsigtighed i det øverste retsråds disciplinærsager.

Reformen i anklagemyndigheden er et andet område, som har vist sig at være meget ømtåleligt og komplekst i Bulgarien. Bulgariens anklagemyndighed er en del af den dømmende magt og er uafhængig af den udøvende magt. Den spiller samtidig en central rolle ikke bare i strafferetsplejen, men også i overvågningen af forvaltningen generelt. Denne manglende skelnen mellem dens virke og den udøvende magt skaber øget mistanke om uberettiget indflydelse og kritik af en mangel på overordnet ansvar i anklagemyndigheden. Ud over den ophedede debat om, hvad der af kritikere anses for at være en overdreven magtfuld anklagemyndighed, er anklagemyndigheden også i centrum for debatten om Bulgariens konstante mangel på at opnå overbevisende resultater i sager på højt niveau om korruption eller alvorlig organiseret kriminalitet. I de seneste ti år har anklagemyndigheden været omstruktureret ad flere omgange, ligesom der er også er truffet bl.a. lovgivningsmæssige foranstaltninger for at gøre den mere effektiv. På trods af denne indsats viser resultaterne, at der stadig er mange problemer⁹. Det var baggrunden for, at Bulgarien i 2016 traf en beslutning om at anmode Strukturreformtjenesten og sagkyndige fra en række andre medlemsstater om hjælp i et projekt, der gik ud på at udarbejde en uafhængig analyse af den bulgarske anklagemyndighed. Denne kan føjes til de analyser, der allerede er foretaget gennem årene. Bulgarien mangler stadig at drage konklusioner af alle disse analyser og lægge en strategi for, hvordan problemet løses. Selv om Bulgarien har gjort visse fremskridt med tredje benchmark, er der dog stadig vigtige udfordringer, der skal tages fat på.

2.2 Korruption

Fjerde og femte benchmark vedrører bekæmpelse af korruption, både korruption på højt plan og korruption mere generelt, især på lokalt plan og ved grænserne. På begge områder viser de forgangne ti år, hvilke udfordringer Bulgarien har stået overfor i sine bestræbelser på langsomt at opbygge den lovgivning og de institutioner, der er en forudsætning for at tackle den helt tydelige mangel på troværdighed, der hersker ifølge den bulgarske offentlighed. Indtil videre har Bulgarien kun opnået begrænsede resultater i form af konkrete sager vedrørende korruption på højt plan, som har ført til endelige domme i retten, hvilket er den mest indlysende måde, hvorpå man viser, at bekæmpelsen af korruption virkelig har høj prioritet. Bulgarien ligger fortsat blandt de EU-medlemsstater, hvor korruptionen menes at være størst¹⁰, og borgere¹¹ og erhvervsliv¹² mener, at korruption stadig er et stort problem. Der følges ikke målrettet op på store skandaler, såsom den, der omgav interessekonflikten i kommissionen i 2013¹³. Problemerne har været genstand for utallige analyser gennem årene,

⁹ Problemerne begrænser sig ikke til den måde, hvorpå anklagemyndigheden fungerer, men vedrører alle de institutioner, der medvirker i en straffesags forskellige faser.

¹⁰ I indekset for opfattelsen af korruption fra Transparency International ligger Bulgarien på 69. pladsen ud af 168 lande i verden, hvilket er den ringeste placering blandt EU-medlemsstater (Transparency International's Corruption Perceptions Index, 2015).

¹¹ Flash Eurobarometer-undersøgelse nr. 445 om mekanismen for samarbejde og kontrol for Bulgarien og Rumænien, offentliggjort den 25. januar 2017.

¹² I rapporten for 2016-2017 fra World Economic Forum Global Competitiveness rangerer korruption som den mest problematiske faktor, når der skal gøres forretning i Bulgarien. Global Competitiveness Report 2016–2017, s. 130.

¹³ Formanden blev anklaget for magtmisbrug i 2013 og fik senere en betinget fængselsdom. Formandsposten er dog endnu ikke besat.

og nogle af forklaringerne kan findes i utidssvarende bestemmelser i straffeloven, manglende kapacitet i vigtige institutioner, uorganiserede eller opsplittede strukturer samt tunge procedurer. Det er alle problemer, som det kræver tid, engagement og vilje at løse. I årene umiddelbart efter tiltrædelsen traf Bulgarien en række lovgivningsmæssige og institutionelle foranstaltninger for at bekæmpe korruption. Selv om de foreløbige resultater i visse henseender lovede godt, har foranstaltningerne imidlertid ikke medført de nødvendige ændringer i bekæmpelsen af korruption. Regeringen gjorde i 2015 og 2016 en yderligere indsats, som gik ud på at få etableret ét kontor for korruptionsbekæmpelse med beføjelse til at foretage administrative undersøgelser og kontrollere, dels om der foreligger interessekonflikter, dels de højtstående embedsmænds personlige formue. Den lov om korruptionsbekæmpelse, der var nødvendig for at få oprettet kontoret, fik dog ikke parlamentets godkendelse, hvilket illustrerer, at der generelt ikke er politisk opbakning.

Den overordnede institutionelle struktur, som skal bekæmpe korruption i Bulgarien, er stadig opsplittet og derfor generelt ikke effektiv. De mere generelle korruptionsproblemer på de lavere niveauer i den offentlige forvaltning forbliver derfor også en udfordring¹⁴. Regeringens strategi for korruptionsbekæmpelse fra 2015 indeholdt nyttige analyser af problemerne. Selve gennemførelsen af strategien er dog stadig kun i den indledende fase¹⁵. Bulgarien har kun gjort beskedne fremskridt med fjerde og femte benchmark, og det er stadig en stor udfordring at få etableret de rette institutionelle rammer og de relevante retsregler samt at opnå resultater.

2.3 Organiseret kriminalitet

Det sidste benchmark handler om bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. Dette benchmark var til dels begrundet i, at der efter Bulgariens tiltrædelse var store og magtfulde organiserede bander, der var ret voldelige. Siden tiltrædelsen har de bulgarske myndigheder konstateret en vis udvikling, idet den organiserede kriminalitet er blevet lidt mere splittet, og problemet svarer i dag bedre til situationen i visse andre medlemsstater. Ikke desto mindre kræver opfyldelsen af dette benchmark også, at Bulgarien viser, at de retshåndhævende myndigheder formår at bekæmpe den organiserede kriminalitet effektivt og opnå gode resultater på området. Bulgarien har indført vigtige institutionelle ændringer i løbet af årene, bl.a. med etableringen i 2012 af en særlig domstol og anklagemyndighed for organiseret kriminalitet samt en uafhængig kommission for beslaglæggelse af aktiver, der har mandat til at foretage ikke-domsbaseret konfiskation af udbytte fra kriminelle forhold. Kommissionen har især opnået resultater, der viser, i hvor høj grad dette aspekt af reformen er blevet integreret. Bulgarien har dog været sen til at opnå resultater hvad angår endelige domme i sager om alvorlig organiseret kriminalitet. I de senere år er den positive udvikling blev ødelagt lidt af politiske beslutninger om at omstrukturere vigtige efterforskningsmyndigheder, der beskæftiger sig med organiseret kriminalitet, og det har påvirket resultaterne negativt. Situationen er nu blevet mere stabil, selv om der fornylig blev opnået enighed om endnu en ændring, som går ud på at udvide mandatet for direktoratet til bekæmpelse af organiseret kriminalitet til også at omfatte korruption, cyberkriminalitet og smugling af migranter og give det mulighed for hurtigere at blive inddraget i kriminalefterforskningen. Der er derfor stadig

¹⁴ Spørgeundersøgelser, der bygger på erfaringer, samt opfattelsen af korruption og internationale undersøgelser viser alle, at korruption er et stort problem i Bulgarien, som bremser økonomien og undergraver tilliden til, at offentlige institutioner fungerer godt.

¹⁵ En nævneværdig undtagelse i denne sammenhæng er de konkrete foranstaltninger, der er truffet i indenrigsministeriet som led i bestræbelserne på at udrydde korruption i ministeriet, herunder hos grænsepolitiet. Der er også gjort en stor indsats for at se nærmere på toldmyndighederne. Bulgarien har generelt set også foretaget mange forbedringer af sit system for offentlige indkøb i de senere år – også på lokalt plan – hvilket er en sektor med høj risiko for korruption.

behov for mere tid, før de aktuelle institutionelle rammer kan vise resultater. Som nævnt tidligere står formalistiske retsregler stadig i vejen for en effektiv retsforfølgelse af organiseret kriminalitet. Generelt har Bulgarien gjort store fremskridt med sjette benchmark, selv om der stadig er visse problemer.

3. DE NÆSTE SKRIDT

De seneste ti år viser, at de forskellige regeringer og retsinstanser generelt har gjort en stor indsats. Der er sket store lovgivningsmæssige og institutionelle forandringer, især hvad angår retsvæsenet. Det er dog gået langsommere med at opnå resultater end forventet, da mekanismen for samarbejde og kontrol blev oprettet, og der har i nogle tilfælde ikke været den helt store vilje til at følge op på de henstillinger, der er givet som led i mekanismen, om at institutionerne bør samarbejde for at finde mangler og fælles løsninger. Reformarbejdet skal fortsætte, og de indre strukturer skal styrkes, således at det sikres, at benchmarkene opfyldes tilfredsstillende med varige resultater. Hensigten med dette afsnit er derfor at beskrive, hvilke tiltag der er nødvendige for at sikre, at målene i mekanismen for samarbejde og kontrol nås.

3.1 Reform af retsvæsenet

Retsvæsenets uafhængighed og ansvar

Det fremgår af de seneste rapporter, at den strategi for reform af retsvæsenet, som blev vedtaget af regeringen i 2014 og godkendt af nationalforsamlingen i starten af 2015, var en omfattende plan for reformen af Bulgariens retsvæsen. Regeringen har siden da fulgt op på en række områder. Vigtigst er ændringerne af forfatningen, som blev vedtaget i december 2015 og omsat til lovgivningsmæssige ændringer af loven om retssystemet og de interne procedurer i 2016, og som er et vigtigt skridt i retning af et velfungerende øverste retsråd og opfyldelsen af første benchmark. Selv om ordlyden af første benchmark fokuserer på forfatningsændringer, er det kun i lyset af den praktiske gennemførelse af ændringerne, at det kan vurderes, om der er fuld garanti for retssystemets uafhængighed og ansvarlighed.

Det øverste retsråd er den institution, der har størst betydning for forvaltningen af Bulgariens domstole, og konkrete resultater i form af en retsreform afhænger derfor i høj grad af et velfungerende råd, både hvad angår faglighed og gennemsigtighed. Dets arbejde er afgørende for, om retssystemet kan afføde respekt, og for at den brede offentlighed føler sig forsikret om, at retsvæsenets uafhængighed forsvares. Dette skal ledsages af en bred opbakning fra alle statslige aktører til retslig uafhængighed og loyalt samarbejde blandt institutionerne. Det er altafgørende, at der er et apolitisk og højt fagligt arbejdsniveau i denne institution med fokus på de vigtigste områder i retsvæsenets reform. Rækken af kontroverser og interne stridigheder, som har skæmmet det øverste retsråd i de forgangne år, har skabt mistanke om indflydelse udefra og påvirket offentlighedens tillid til retsvæsenet negativt¹⁶. En af de vigtigste test i 2017 bliver derfor valget af det nye råd, og det gælder både de medlemmer, som indstilles af dommerstanden, og dem, der indstilles af parlamentet. Det er vigtigt, at afholdelsen af disse valg både er og også opfattes som værende åbne og gennemsigtige efter en seriøs debat om de forskellige kandidaters kvalifikationer. Dernæst vil det være op til det nyvalgte råd at etablere et godt omdømme som følge af upartisk og saglig beslutningstagning på vigtige områder.

¹⁶ Bulgarien ligger konsekvent blandt de EU-medlemsstater, hvor retsvæsenet har ry for at have den ringeste grad af uafhængighed. EU's resultattavle for retlige anliggender i 2016, s. 35-36.

- **Henstilling:** Det bør sikres, at det kommende valg af det øverste retsråd bliver gennemsigtigt med en offentlig høring i nationalforsamlingen forud for valget af de politisk indstillede medlemmer, og med mulighed for, at civilsamfundet kan fremsætte bemærkninger vedrørende kandidaterne.

En af de det øverste retsråds vigtigste opgaver er at udnævne retspræsidenter og de øverste ledere i anklagemyndighedens afdelinger samt at udpege personer til de tre øverste dommerembeder i Bulgarien, retspræsidenterne for de to øverste domstole og endelig den offentlige anklager. Hvis det øverste råd på gennemsigtig vis kan foretage disse udnævnelser på grundlag af kvalifikationer, vil det være et tydeligt tegn på, at det kan fungere som en saglig og uafhængig institution, der har såvel dommerstandens som det almindelige samfunds tillid. I 2017 er der et særligt vigtigt valg, nemlig valget af retspræsidenten for den øverste forvaltningsdomstol.

- **Henstilling:** Der bør opnås resultater i form af en gennemsigtig og meritbaseret udnævnelse af personer til ledende juridiske embeder, herunder i forbindelse med den kommende udnævnelse af den nye retspræsident for den øverste forvaltningsdomstol.

Inspektoratet under det øverste retsråd har bidraget til at gøre retsvæsenet i Bulgarien mere ansvarligt og effektivt ved løbende at foretage inspektioner og aflægge rapport. Dets potentiale har dog ikke været udnyttet fuldt ud. Pr. januar 2017 har inspektoratet fået nye beføjelser, som skal give det mulighed for at efterforske interessekonflikter og andre spørgsmål vedrørende dommeres integritet, og regeringen har tildelt inspektoratet ekstra ressourcer til udførelsen af disse nye opgaver. Selv om det i sidste ende tilkommer det øverste retsråd at træffe afgørelse om bøder i disciplinærsager, giver de nye bestemmelser om dommeres integritet alligevel inspektoratet en mere central rolle i opfølgningen på uregelmæssigheder. Inspektoratet skal have de bedst mulige betingelser for at kunne udføre sine nye opgaver. I forbindelse med bestræbelserne på at øge inspektoratets organisatoriske kapacitet kunne det være nyttigt at trække på ekstern bistand.

- **Henstilling:** Det bør overvejes at benytte ekstern bistand, f.eks. fra Strukturreformtjenesten og/eller Europarådet, med henblik på at forbedre dels den måde, hvorpå inspektoratet under det øverste retsråd fungerer rent praktisk, dels det øverste retsråds opfølgning på inspektoratets konklusioner, bl.a. vedrørende integritetsproblemer.

Relevante retsregler

I 2016 fremlagde den bulgarske regering som led i reformen af retsvæsenet to store pakker med ændringer til loven om retssystemet. Som led i udarbejdelsen af disse retsakter var der en bred debat og høring af civilsamfundet. Gennemførelsen af disse nye retsregler vil være en stor udfordring for retsorganerne og vil i høj grad afhænge af, hvordan retsreformen (tredje benchmark) generelt skrider frem. I overensstemmelse med strategien for retsreform bør Bulgarien fortsat meddele, om der er problemer med retsreglerne, og om yderligere ændringer til loven om retssystemet ville kunne afhjælpe dem.

Justitsministeriet har udarbejdet en stor pakke ændringer af strafferetsplejeloven med bistand fra de dømmende myndigheder og anklagemyndigheden. Den vil forbedre bekæmpelsen af alvorlig kriminalitet væsentligt, især ved at afhjælpe problemer med forsinkelser i straffesager og ved at fremme retsforfølgelsen af korruption. Det fremgår også af de seneste analyser, at der er behov for yderligere ændringer af strafferetsplejen. Det er derfor vigtigt at komme videre med denne opgave.

Det er i tidligere rapporter anført, at det var vigtigt at foretage en fuldstændig revision af straffeloven. Dette ville dog forudsætte, at man gjorde sig nøje overvejelser om, hvordan kriminalpolitikken skal se ud fremover, og at der blev indledt en bred debat og gjort et meget grundigt forarbejde. Det skal betragtes som et projekt på lidt længere sigt, især i betragtning af Bulgariens administrative kapacitet. På nuværende tidspunkt bør det have højere prioritet at få indført en række målrettede ændringer på områder, hvor gældende bestemmelser giver praktiske vanskeligheder for retsforfølgelsen af korruption eller organiseret kriminalitet.

- **Henstilling:** Der bør vedtages ændringer af strafferetsplejelovent og straffeloven med henblik på at forbedre de relevante retsregler for retsforfølgelse af korruption på højt niveau og organiseret kriminalitet.

De nye bulgarske myndigheder vil skulle yde en stor indsats og prioritere opgaverne, hvis de komplekse problemer vedrørende strafferetsplejen skal løses. Det forberedende arbejde, der allerede er indledt, samt input fra projekter for teknisk bistand, herunder det nyligt afsluttede projekt, som blev finansieret af Kommissionens Strukturreformtjeneste, udgør imidlertid et godt grundlag. Bulgarien bør ved at gennemføre henstillingerne i de forskellige undersøgelser være i stand til effektivt at tackle problemer under andet benchmark og flere af problemerne under de andre benchmark, især problemer vedrørende bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet.

Fortsat reform af retsvæsenet

Den generelle gennemførelse af retsreformstrategien forudsætter en konstant indsats og beslutsomhed fra de bulgarske myndigheders side. Der er allerede afsluttet en række projekter, og flere er i gang eller ved at blive forberedt. Det nye IT-system til vilkårlig tildeling af retssager, som indtil videre fungerer uden problemer, lover godt og viser, at længerevarende problemer kan løses. Den ændrede lov om retssystemet bør bidrage til, at der hurtigt kan gøres fremskridt med e-justice-løsninger, således at gennemsigtigheden og adgangen til retssystemet bliver bedre i hele landet. Der er allerede gjort et stort stykke arbejde for at udarbejde standarder for arbejdsbyrden, således at der kan foretages en vurdering af retternes og anklagemyndighedens arbejdsbyrde. Det kan man nu gå videre med, således at disse standarder kommer til at lægge til grund for ledelsesbeslutninger vedrørende bedømmelser, forfremmelser, disciplinærsager og personaletildeling.

- **Henstilling:** Der bør offentliggøres en rapport, som beskriver, hvilke fremskridt der er gjort med at gennemføre den nationale retsreformstrategi, og hvilke foranstaltninger der stadig skal træffes. Der bør oprettes en mekanisme, hvorved oplysninger om fremskridt løbende kan offentliggøres, indtil strategien er gennemført.

Det øverste retsråd og anklagemyndigheden har indledt det forberedende arbejde forud for de mere generelle reformer af domstolens struktur. Der er nødvendigvis tale om en længere proces, da der skal være tid til koordinering og opbygning af konsensus med samfundets parter i bred forstand. På lidt kortere sigt kan der allerede tages skridt til at afhjælpe den ulige arbejdsbyrde mellem retsinstanser, og især til at forbedre arbejdsvilkårene i nogle af de største og travleste retter — og før dette er på plads, er det svært at se, hvordan der på et objektivt grundlag kan tages stilling til problemer med forsinkelser i begrundelser. Det øverste retsråd har allerede gennem de senere år taget skridt i denne retning, men med udgangspunkt i de nye standarder for arbejdsbyrden kunne der foretages en mere objektiv vurdering af behovet for at omfordele ressourcerne mellem retterne.

- **Henstilling:** Der bør foretages en vurdering af arbejdsbyrden på grundlag af de nye standarder herfor, og der bør fremlægges en plan for reformen af domstolens struktur sideløbende med, at e-justice udvikles.

De strukturelle begrænsninger for anklagemyndighedens uafhængighed og ansvarlighed som følge af dens struktur er et problem, der er påpeget i retsreformstrategien. De seneste ændringer til loven om retssystemet indeholder visse elementer, der har til formål at afhjælpe problemet. Derudover har Bulgarien anmodet om Strukturreformtjenestens bistand til at udarbejde en uafhængig analyse af anklagemyndigheden. Sagkyndige fra Tyskland, Spanien, Nederlandene og Det Forenede Kongerige har derfor udarbejdet en rapport om anklagemyndigheden, som også indeholder henstillinger.

- **Henstilling:** Der bør udarbejdes en køreplan for gennemførelsen af henstillingerne i rapporten fra Strukturreformtjenesten vedrørende omstrukturering af anklagemyndigheden og dens samarbejde med andre institutioner, herunder en mekanisme til at oplyse den brede offentlighed om fremskridt.

I maj 2016 bestilte anklageren en undersøgelse for dels at analysere Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domme, hvori det konstateres, at de bulgarske myndigheder ikke har opfyldt deres forpligtelse til at foretage en effektiv efterforskning,¹⁷ dels at foreslå afhjælpende foranstaltninger, i de tilfælde hvor der fortsat forekommer tilsidesættelser. Undersøgelsen blev afsluttet i november 2016 og indeholder en række nyttige henstillinger.

- **Henstilling:** Der bør udarbejdes en køreplan for gennemførelsen af henstillingerne i undersøgelsen, herunder en mekanisme til at oplyse den brede offentlighed om fremskridt.

Gennemførelsen af de foranstaltninger, som vedrører tredje benchmark, vil uden tvivl kræve en stor indsats. Det kunne overvejes at udvikle flere projekter for teknisk bistand under ledelse af Strukturreformtjenesten på områder, som hører under tredje benchmark, for at hjælpe de bulgarske myndigheder med arbejdet.

3.2 Korruption

Fjerde og femte benchmark for Bulgarien under mekanismen for samarbejde og kontrol vedrører behovet for effektive foranstaltninger til bekæmpelse af korruption, herunder på højt niveau og i offentlige institutioner mere generelt. Regeringens udarbejdelse af en ajourført national strategi for bekæmpelse af korruption var et vigtigt skridt, men det er stadig en udfordring at sikre gennemførelsen, at få vedtaget de fornødne retsregler og at få etableret de planlagte institutioner. Et år efter rapporten fra januar 2016 er der kun sket begrænset fremskridt på dette område.

Korruption på højt niveau

Regeringens udkast til en lov om korruptionsbekæmpelse er ikke blevet vedtaget, og den foreslåede nye myndighed for korruptionsbekæmpelse er derfor ikke blevet etableret. Den skal være ansvarlig for kontrol af højtstående embedsmænds interessekonflikter og formueerklæringer og for administrativ efterforskning af mulige tilfælde af korruption og ulovlig berigelse.

¹⁷ Systemic problem of ineffectiveness of investigations in Bulgaria, [ECHR 070 \(2015\)](#).

Vedtagelsen af en lov med henblik på at etablere en effektiv og ansvarlig institution til bekæmpelse af korruption bliver en vigtig test af Bulgariens beslutsomhed i 2017. Visse aspekter af den foreslåede nye institution, såsom at lægge kommissionen for beslaglæggelse af aktiver fra kriminelle forhold ind under den, bør overvejes nøje. I betragtning af de resultater, som kommissionen for beslaglæggelse af aktiver fra kriminelle forhold har opnået, er det vigtigt, at organisatoriske ændringer ikke undergraver det fremskridt, der allerede er gjort. Der er også mindre kontroversielle elementer i strategien for korruptionsbekæmpelse, som endnu ikke er gennemført, bl.a. styrkelsen af de administrative inspektorater, hvor der endnu ikke foreligger nogen lovgivningsforslag.

- **Henstilling:** Der bør vedtages et nyt regelsæt om bekæmpelse af korruption i overensstemmelse med hensigterne i strategien for korruptionsbekæmpelse, og det bør sikres, at den gennemføres. Der bør etableres en effektiv myndighed for korruptionsbekæmpelse.
- **Henstilling:** Der bør vedtages og gennemføres en reform af loven om offentlig forvaltning for at styrke de interne inspektorater i den offentlige forvaltning.

Bulgarien har oplyst, at der sker fremskridt både i form af nye sager, der efterforskes, og sager, der er indbragt for retten. I betragtning af at sager på højt niveau kun sjældent ender med domsafsigelse, afhænger enhver vurdering af, om bekæmpelsen af sådanne korruptionssager går godt, i sidste ende af, at der afsiges endelige domme, og at disse håndhæves. Det bedste bevis på, at bekæmpelsen af korruption virker, er derfor at vise offentligheden, at overtrædelser opdages, og at forbryderne rent faktisk bringes for retten. Bulgarien har dog endnu ikke kunnet fremvise varige resultater. Der blev udført forskelligt nyttigt analysearbejde i 2016, bl.a. en analyse af anklagemyndighedens tidligere korruptionssager, som kan danne grundlag for valget af nye konkrete foranstaltninger.

- **Henstilling:** Med udgangspunkt i analyser af tidligere sager bør der mellem alle relevante institutioner lægges en køreplan for, hvordan man vil afhjælpe mangler i efterforskningen og retsforfølgelsen af korruptionssager på højt niveau, herunder en mekanisme, hvorved offentligheden underrettes om fremskridt.
- **Henstilling:** Der bør etableres en mekanisme til offentliggørelse af oplysninger om fremskridt i sager på højt niveau, som er i offentlighedens interesse. Anklagemyndigheden bør – under hensyntagen til uskyldsformodningen – oplyse om efterforskninger og tiltaler. Den øverste kassationsret og justitsministeriet bør oplyse om domfældelser og håndhævelsen af domme.

Hvis der skal gøres fremskridt med fjerde benchmark, skal de bulgarske myndigheder anlægge en ny tilgang, især for at opnå resultater med sager på højt niveau. Det arbejde, der allerede er sat i værk, kunne være et godt udgangspunkt, selv om der med fordel kunne foretages yderligere analyser og grundige vurderinger af nogle af forslagene til ændring af eksisterende institutioner for at undgå eventuelle negative konsekvenser for deres resultater.

Korruption på lokalt niveau og ved grænserne

Der er behov for en større indsats for at bekæmpe korruption på lavere niveau, især i form af foranstaltninger, der styrker forebyggelsen, og som bør træffes sammen med foranstaltninger, der går ud på mere generelt at øge gennemsigtigheden og fagligheden i den offentlige forvaltning. Det er almindelig kendt, at offentlige indkøb er et område, der er særlig udsat for korruption. Bulgarien har gjort fremskridt med gennemførelsen af strategien for offentlige indkøb, siden denne blev vedtaget i 2014, bl.a. ved at indføre risikobaseret, grundig

forudgående kontrol. Landet skal nu vise, at det kan følge effektivt op på denne kontrol og indføre effektive sanktioner i tilfælde af uregelmæssigheder.

- **Henstilling:** Der bør foretages en ekstern, forudgående kontrol af procedurerne for offentlige indkøb og af opfølgningen herpå, herunder efterfølgende kontrol, samt af tilfælde af interessekonflikter eller korruption, der er blevet opdaget, og de foranstaltninger, der er truffet for at afhjælpe de konstaterede mangler.

Indenrigsministeriet har som led i en generel reform af ministeriet truffet en række konkrete foranstaltninger til at forebygge korruption (især hos færdsels- og grænsepolitiet). Disse foranstaltninger bør videreføres, og der bør løbende følges op på dem. Derudover bør planerne om at udbrede sådanne bestræbelser til andre ministerier fremskyndes.

- **Henstilling:** Der bør med inspiration fra indenrigsministeriet træffes risikobaserede foranstaltninger med henblik på at bekæmpe korruption på lavt niveau i de sektorer i den offentlige forvaltning, hvor risikoen er høj. Indsatsen i indenrigsministeriet bør fortsætte.
- **Henstilling:** Der bør oprettes en mekanisme, hvorved oplysninger om gennemførelsen af den nationale strategi for korruptionsbekæmpelse kan offentliggøres, indtil den er afsluttet.

3.3 Organiseret kriminalitet

Sjette benchmark vedrører bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Analyser af udviklingen gennem de seneste ti år tyder på, at den organiserede kriminalitet er blevet mere fragmenteret, alsidig og diversificeret, og at den efterhånden har infiltreret lovlige forretningsområder og er blevet mindre åbenlys voldelig. Mange bulgarske aktører mener derfor, at sjette benchmark – som er vedtaget for ti år siden – ikke længere er så relevant, da det kriminelle mønster efterhånden har ændret sig og følger et mønster, der i højere grad ligner mønstret i visse andre medlemsstater. Bulgarien skal sikre, at der bliver truffet endelige retsafgørelser i sager om alvorlig kriminalitet, og at disse rent faktisk håndhæves, og dermed vise, at det har et velfungerende system til at bekæmpe organiseret kriminalitet.

Efter en stribe omstruktureringer i de senere år ser direktoratet for bekæmpelse af organiseret kriminalitet nu ud til stort set at have genvundet sin driftsmæssige stabilitet og kapacitet. De mange føromtalte strukturelle problemer med strafferetsplejeloven, som vanskeliggør efterforskningen, vækker dog stadig bekymring. Der er også stadig problemer hvad angår den operationelle kapacitet, uddannelse og udstyr, som alle er områder, der bør styrkes.

Den særlige domstol og anklagemyndigheden for bekæmpelse af organiseret kriminalitet opnår lidt efter lidt resultater. I den højeste kassationsrets vurdering af de særlige domstoles resultater fremhæves nogle vigtige problemer, som bør undersøges nærmere i lyset af de mere generelle problemer, der belyses i forbindelse med andet og tredje benchmark. Der er fremsat et forslag om at udvide den særlige domstols kompetence til at omfatte korruptionssager på højt niveau. Sådanne jurisdiktionsændringer skal forberedes nøje og ledsages af grundige analyser af ressourcebehov og de eventuelle juridiske følger af ændringerne. Det bør være helt sikkert, at ændringerne ikke har utilsigtede negative konsekvenser for sager om organiseret kriminalitet.

Generelt er det vigtigt, at de kompetente myndigheder og agenturer, som arbejder med organiseret kriminalitet, har den fornødne stabilitet til at kunne arbejde med sager og få dem afsluttet ved domstolen. Bulgarien viser spæde tegn på, at der opnås resultater med sager om organiseret kriminalitet. Denne positive udvikling bør fortsætte og styrkes yderligere.

- **Henstilling:** Der bør etableres en mekanisme til offentliggørelse af oplysninger om fremskridt i sager på højt niveau, som er i offentlighedens interesse. Anklagemyndigheden bør – under hensyntagen til uskyldsformodningen – oplyse om efterforskninger og tiltaler. Den øverste kassationsret og justitsministeriet bør oplyse om domfældelser og håndhævelsen af domme.

Med hensyn til beslaglæggelse af udbytte fra kriminelle aktiviteter er der planlagt ændringer af loven om beslaglæggelse af udbytte fra kriminelle aktiviteter for at afhjælpe en række problemer (f.eks. at sænke grænsen for formue, der ikke kan begrundes). Disse ændringer er dog endnu ikke vedtaget af nationalforsamlingen. Ikke desto mindre opnår kommissionen for beslaglæggelse af aktiver fra kriminelle forhold fortsat gode resultater. Dens fremtid som uafhængigt organ er dog endnu noget usikker i betragtning af forslagene om at lægge den ind under én myndighed for korruptionsbekæmpelse.

- **Henstilling:** Der bør vedtages ændringer af loven om beslaglæggelse af udbytte fra kriminelle aktiviteter, og det bør sikres, at kommissionen for beslaglæggelse af udbytte fra kriminelle aktiviteter fortsat arbejder uafhængigt og effektivt.

4. KONKLUSION

Det fremgår af de rapporter, som Kommissionen udarbejdede som led i mekanismen for samarbejde og kontrol i 2015 og 2016, at de bulgarske myndigheder havde truffet betydelige foranstaltninger for at få reformprocessen tilbage på dagsordenen. I løbet af 2016 gjorde Bulgarien yderligere store fremskridt med gennemførelsen af strategien for retsreformen, hvorimod gennemførelsen af den nationale strategi for korruptionsbekæmpelse stadig er i sin vorden. Generelt er der i de seneste ti år ikke sket fremskridt så hurtigt som forventet, og der er stadig en række væsentlige problemer, som skal løses. Den nye regering vil derfor skulle sætte skub i reformen, hvis den vil sikre varige resultater. Konklusionen i denne rapport må derfor blive, at benchmarkene på nuværende tidspunkt ikke kan siges at være opfyldt tilfredsstillende. Der kan dog gives et begrænset antal vigtige henstillinger, der kan føre til en foreløbig lukning af enkelte benchmark og dernæst til afslutningen af mekanismen for samarbejde og kontrol.

Kommissionen mener, at målene i mekanismen for samarbejde og kontrol kan opnås ved at følge op på henstillingerne i denne rapport. Hvor hurtigt forløbet kan afsluttes, afhænger af, hvor hurtigt Bulgarien kan opnå varige resultater. Kommissionen opfordrer derfor Bulgarien til at træffe foranstaltninger til at kunne efterleve henstillingerne i denne rapport. I slutningen af 2017 vil Kommissionen igen se på, hvilke fremskridt der er gjort.