

## Het loslaten van een *democratic bias*

*Orbán's Hongarije en het Roemenië van Ponta: westerse democratieën,  
postcommunistische regimes of competitive authoritarianism*

---

Naam: Claudia Aldenkamp  
Studentnummer: 3623203  
E-mailadres: claudia.aldenkamp@gmail.com

Opleiding: Master Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief  
Faculteit: Geesteswetenschappen  
Onderwijsinstelling: Universiteit Utrecht  
Begeleider: dr. M. L. L. Segers

Studiejaar: 2011/2012 – 2012/2013  
Plaats en datum: Utrecht, 1 juli 2013

---

# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2. Theoretisch kader</b>	<b>11</b>
2.1 Formele en substantieve criteria voor democratie	
2.2 Een sui generis postcommunistisch politiek model	
2.3 Competitive authoritarianism	
<b>3. Hongarije</b>	<b>17</b>
3.1 1989 tot 2010	17
3.2 Formele en substantieve criteria	19
<i>Tussentijdse conclusie</i>	25
3.3 Postcommunistisch model of competitive authoritarianism	26
<i>Tussentijdse conclusie</i>	32
<b>4. Roemenië</b>	<b>33</b>
4.1 1989 tot 2011	33
4.2 Formele en substantieve criteria	37
<i>Tussentijdse conclusie</i>	43
4.3 Postcommunistisch model of competitive authoritarianism	43
<i>Tussentijdse conclusie</i>	47
<b>5. Conclusie</b>	<b>49</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>53</b>
<b>Bibliografie</b>	<b>57</b>

## 1 – Inleiding

***"There are no doubts whether there is a constitutional democracy in Hungary – there isn't one."*<sup>1</sup>**

*Márta Pardavi, co-chairman of the Hungarian Helsinki Committee.*

***"Not all was perfect, but there were so many steps forward in a very short time (...) "My problem [now] is not Basescu's dismissal, but what comes after."*<sup>2</sup>**

*Tudor Ilie, 48, Romania*

Hongarije, 11 april 2010. Verkiezingsdag. De Hongaren kozen massaal voor de centrumrechtse Fidesz-partij van Victor Orbán. De socialisten die sinds 2002 regeerden, werden onder meer afgestraft voor de zware bezuinigingen die ze in opdracht van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) hadden doorgevoerd. Hongarije had, net als de meeste landen in Europa, zwaar te lijden onder de economische crisis en Orbán beloofde verbetering. Fidesz kreeg een meerderheid in het parlement van ruim twee derde wat Orbán veel speelruimte gaf en die liet hij niet lang niet onbenut.

Tussen 2010 en 2012 werden er zo'n 350 wetten doorgevoerd of gewijzigd, waaronder een nieuwe mediawet die een mediaraad in het leven riep om de kranten, televisiezenders en het internet te controleren. Volgens een voormalige redacteur van een nieuwsprogramma kwamen vanuit de overheid instructies voor ieder item dat ze maakten; media moesten vooral negatief berichten over de vorige socialistische regeringen.<sup>3</sup> De kritische radiozender Klub Radio kreeg geen zendfrequentie toegewezen van de regering wat feitelijk het einde van de zender betekende. Tevens werd de kieswet zo aangepast dat Fidesz' meerderheid van twee derde gegarandeerd blijft na de volgende verkiezingen, zelfs als het slechts 25% van de stemmen zou krijgen.<sup>4</sup>

De tweederdemeerderheid in het kabinet bood Orbán ook de mogelijkheid om constitutionele wetswijzigingen door te voeren. Op 1 januari 2012 werd een geheel

---

<sup>1</sup> Adam LeBor, "Courts on sideline as Hungary constitution changed," *The Times*, 12 maart, 2013.

<sup>2</sup> Vlad Odorescu, "Romania sees shift towards autocracy; Crisis could reverse years of democratic headway," *USA Today*, 27 juni, 2012, 5A.

<sup>3</sup> Matthew Campbell en Bojan Pancevski, "Europe's Chavez slides Hungary back to autocracy," *The Sunday Times*, 1 januari, 2012, 21.

<sup>4</sup> Campbell en Pancevski, "Europe's Chavez," 21.

vernieuwde grondwet van kracht die een storm van kritiek – nationaal en internationaal – kreeg, omdat deze bepaalde fundamentele democratische principes zou ondermijnen. Latere amendementen leverden wederom kritiek op. Orbán zelf zei dat hij in zijn recht stond om een nieuwe grondwet te maken vanwege de ruime meerderheid in het kabinet, maar ook omdat Hongarije nooit een nieuwe grondwet had gekregen na 1989, zoals in de meeste voormalige communistische landen wel het geval was. Volgens politicoloog Jacques Rupnik klopt deze bewering tot op zekere hoogte, maar hij merkt op dat de grondwet van 1949 in de afgelopen decennia dusdanig is aangepast dat er feitelijk niets meer van de oorspronkelijke wet over was.<sup>5</sup> Tevens vonden die wijzigingen plaats na uitgebreide debatten, terwijl de nieuwe Hongaarse grondwet vrijwel geheel het werk was van Fidesz, zonder bijdrage van de oppositie.

In twee jaar tijd heeft Orbán de reputatie van Hongarije als een van de meest veelbelovende postcommunistische landen om een succesvolle democratie te worden aan het wankelen gebracht. Er wordt door waarnemers zelfs getwijfeld of Hongarije nog wel een democratie is. Die twijfel is volgens Rupnik gerechtvaardigd, want “the new basic law and its enabling acts have turned what are supposed to be politically neutral bodies such as the Constitutional Court, the Central Bank, and the offices of the Ombudsman and the Public Prosecutor into arms of the ruling party (...) [They] have downgraded or done away with the checks and balances that are widely considered essential for the rule of law.”<sup>6</sup>

Ook de mate van succes van de democratische transitie van Roemenië is sinds 2012 serieus in twijfel getrokken. Het land had al sinds de val van Ceaușescu (1989) te maken met hardnekkige corruptie, maar nadat de jonge Victor Ponta van de Sociaal Democratische Partij (PSD) in mei 2012 premier werd met de centrumlinkse regeringscoalitie Sociaal Liberale Unie (USL), lijkt alle democratische vooruitgang op het spel te staan.

Kort na zijn aantreden zorgde Ponta dat hij bondgenoten op belangrijke posities had. De voorzitters van beide parlements kamers werden ontslagen en vervangen door leden van de USL. Volgens critici was dit in strijd met de grondwet. In een tactische zet werd ook de ombudsman, die wetgeving door het Constitutioneel Hof kan laten toetsen, vervangen en met een noodverordening werd het Constitutioneel Hof ontdaan van de macht om parlementaire beslissingen te beoordelen. Al deze ontwikkelingen konden plaatsvinden door in het parlement gebruik te maken van “parliamentary migrations” waarbij leden van partij wisselden om zo een overweldigende meerderheid te krijgen en elk voorstel van Ponta door te

---

<sup>5</sup> Jacques Rupnik, “How Things Went Wrong. Hungary’s Illiberal Turn,” *Journal of Democracy* 23, no. 3 (2012): 133.

<sup>6</sup> Rupnik, “How Things Went Wrong,” 133-134.

drukken.<sup>7</sup> In een volgende stap ging Ponta de strijd aan in wat leek op een *coup d'état*, om de rechtse president Traian Băsescu, voorstander van hervormingen en anti-corruptiemaatregelen te ontslaan. In juli werd Băsescu door de regering beschuldigd van machtsmisbruik en constitutionele overtredingen. Het parlement stemde razendsnel in met het voorstel om de president af te zetten. Het parlement kon de president echter niet ontslaan, dat kan alleen via een referendum. Voor Băsescu was dit de tweede keer dat het volk over zijn positie moest beslissen; in 2007 werd hij van min of meer hetzelfde beschuldigd. Toen stemde slechts 25 procent voor aftreden en mocht Băsescu aanblijven als president.

Ponta wilde een herhaling van dit scenario kostte wat kost voorkomen en wijzigde via een noodverordening de referendumwet. Om het referendum geldig te laten zijn was nu geen meerderheid van geregistreerde kiezers meer nodig, maar was een meerderheid van de uitgebrachte stemmen voldoende. Ondertussen probeerde de USL nog meer invloed op het Constitutioneel Hof te krijgen door bepaalde rechters te ontslaan. Hierop kwam het Hof in protest door hulp te zoeken bij de Venice Commission on Constitutional Regulations.<sup>8</sup> Inmiddels ontvingen Ponta en zijn rechterhand en tevens interim-president Crin Antonescu forse kritiek uit Brussel waar onder andere de Europese Commissie zich ernstig zorgen maakte over “the rule of law and the independence of the judiciary”.<sup>9</sup> De wijzigingen in de referendumwet werden onder Europese druk ongedaan gemaakt waardoor het referendum met een opkomst van 46 procent ongeldig werd verklaard, ook al stemde ruim 87 procent van de mensen voor het vertrek van Băsescu. Ondanks protest van Ponta verklaarde het Hof het referendum ook als ongeldig en Băsescu kon weer aan het werk als president.

Daarmee was de strijd nog niet voorbij. In december 2012 waren er weer verkiezingen. Politicoloog Tismaneanu zegt daarover: “The Romanian public straddles the two extremes, aware that another, perhaps a final, chance to decide between genuine democracy and Putin-style “managed democracy” will come at the end of the year. With an USL government validated by national elections, Romania’s democratic future looks quite bleak.”<sup>10</sup> De coalitie van Ponta won deze verkiezingen met ruim 60 procent van de stemmen. Hoewel Ponta en Băsescu na deze verkiezingen een wapenstilstand hebben getekend, zijn er vermoedens dat Ponta – mogelijk geïnspireerd door Orbán – een tweederdemeerderheid zal proberen te krijgen om zo ook de grondwet te kunnen wijzigen. Müller stelt: “Ponta may have

---

<sup>7</sup> Vladimir Tismaneanu, “Democracy on the Brink. A Coup Attempt Fails in Romania,” *World Affairs* 175, no. 5 (2013): 85

<sup>8</sup> Tismaneanu, “Democracy on the Brink,” 86.

<sup>9</sup> “EU warns Romanian PM Victor Ponta over political crisis,” *BBC*, 12 juli, 2012, geraadpleegd 25 april, 2013, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-18822790>.

<sup>10</sup> Tismaneanu, “Democracy on the Brink,” 87.

learned from Orbán that rather than relying on ad hoc measures, the government should implement long-term institutional changes.”<sup>11</sup>

Na de val van het communisme in 1989 leek er voor de voormalig communistische landen maar één alternatief bestuur mogelijk: een democratie zoals in westerse landen. Decennia lang hadden het Westen en met name Amerika hun democratie gepromoot als garantie voor het goede leven – in elk geval beter dan wat de communistische landen hadden. Ook zou een democratie het toegangkaartje voor de westerse wereld en haar instituties betekenen en een ongekende mate van vrijheid. Vol hoop en optimisme begonnen de landen aan hun transitie: van een eenpartijstelsel naar een pluralistische democratie; van een staatsgeleide economie naar een vrije markteconomie; en van een satellietstaat naar een EU- en NAVO-lidstaat.

In het begin van de jaren negentig worstelden veel van de landen in transitie met een economische crisis, veroorzaakt door de plotselinge overgang naar een liberale markteconomie. Het optimisme onder de bevolking was als sneeuw voor de zon verdwenen toen de gehoopte voorspoed uitbleef en de economische groei gekenmerkt werd door gemiddeld negatieve groeicijfers.<sup>12</sup> Hoewel vrijwel alle landen hun democratische hervormingen doorzetten, werd het langzaam duidelijk dat de transitie niet zo makkelijk was als in eerste instantie gedacht en hoezeer de economische crisis een gevaar was voor het voortbestaan van deze jonge democratieën. Teleurgesteld door het kapitalisme kozen veel landen via vrije verkiezingen voor oud-communisten die vaak als socialisten verder gingen: in 1994 waren in “22 of 23 van de 27 voormalig communistische landen” weer oud-communisten aan de macht.<sup>13</sup> De wetenschapper Gati beschreef in die periode dat er tekenen zichtbaar waren van “unsuccessful transitions to democracy” en dat “[w]hile the transition has not completely failed or completely succeeded anywhere, the dominant trend of the mid-1990s is partial retrenchment.” In zijn ogen was de transitie verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een groep “semiauthoritarian, semidemocratic, nationalist, populist regimes”.<sup>14</sup> Deze ontwikkeling zag hij in 1994 al als het meest waarschijnlijke scenario: “a semi-democratic order rooted in nationalist aspirations that necessitate a modicum of openness toward the West”.<sup>15</sup>

Dergelijke pessimistische scenario’s werden in de jaren negentig nog niet veel beschreven. De algemene overtuiging was toch vooral dat er sprake was van een transitie.

---

<sup>11</sup> Jan-Werner Müller, “Defending Democracy Within the EU,” *Journal of Democracy* 24, no 2 (2013): 141.

<sup>12</sup> Charles Gati, “A Search for Meaning: The Mirage of Democracy,” *Transitions Online*, 22 maart, 1996, geraadpleegd 6 mei, 2013, <http://www.tol.org/client/article/2224-post-communism-a-search-for-meaning-the-mirage-of-democracy.html?print> .

<sup>13</sup> Charles Gati, “Central and Eastern Europe: How is Democracy Doing,” *Problems of Post-Communism* 41, no 5 (1994): 42-44.

<sup>14</sup> Gati, “A Search for Meaning.”

<sup>15</sup> Gati, “Central and Eastern Europe.”

Weliswaar een zeer moeizame transitie, maar dat democratie op den duur het eindpunt zou zijn. Zo omschreef secretaris-generaal van de Verenigde Naties (VN) Boutros Boutros-Ghali de ontwikkelingen van de jaren negentig in *An Agenda for Democratization*, als volgt:

*Today, the rapidly changing global scene has set the age-old concept of democracy in a new light. While differences in the economic, social, cultural and historical circumstances of the world's societies mean that differences will continue between democracy as viewed by one society and democracy as viewed by another, democracy is increasingly being recognized as a response to a wide range of human concerns and as essential to the protection of human rights. (...) [D]emocracy contributes to preserving peace and security, securing justice and human rights, and promoting economic and social development.*<sup>16</sup>

Pas vanaf 2000 en vooral in de context van uitbreiding van de Europese Unie (EU) in 2004 en 2007 zijn er meer auteurs die kanttekeningen plaatsen bij de democratiseringsprocessen van de jaren negentig en over de eerste jaren na EU-toetreding van een aantal nieuwe lidstaten. Zo schrijven academicus Mary Kaldor en politicoloog Ivan Vejvoda dat een deel van de moeilijkheden waar de postcommunistische landen mee te maken hadden, veroorzaakt werden door voorwaarden die hen opgelegd waren door onder andere de EU; voorwaarden die niet altijd geschreven zijn voor elk land afzonderlijk, maar alsof “a single mould has been applied to all, causing greater difficulties and misunderstandings”.<sup>17</sup>

Auteurs gingen ook steeds vaker in op de begrippen democratie en transitie en alle variaties daarop. De keuze voor deze terminologieën zou wijzen op wat academici Steven Levitsky en Lucan A. Way een “democratizing bias” noemen: de woordkeuze duidt al op een verwachte beweging in de richting van democratie.<sup>18</sup> Hun kritiek is dat auteurs te veel blijven hangen in transities, omdat sommige landen nog niet voldoen aan de standaarddefinities van democratie. Volgens Levitsky en Way moet dat denken in ‘transitie naar democratie’ afgelopen zijn en moet er meer gekeken worden naar wat voor regimes die landen nu werkelijk hebben. Vergelijkbaar zetten Rupnik en Zielonka vraagtekens bij de vele bijvoeglijke naamwoorden die in veel literatuur aan ‘democratie’ vooraf gaan: liberaal, representatief, hybride, westerse etc. Sommige bijvoeglijke naamwoorden zoals nieuw,

---

<sup>16</sup> Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Democratization*, official document A/51/761 for the General Assembly (New York: United Nations, 20 december, 1996) 6.

<sup>17</sup> Mary Kaldor en Ivan Vejvoda, preface to *Democratization in Central and Eastern Europe*, by Mary Kaldor en Ivan Vejvoda (New York/Londen: Continuum, 2002), ix.

<sup>18</sup> Steven Levitsky en Lucan A. Way, “The Rise of Competitive Authoritarianism,” *Journal of Democracy* 13, no 2 (2002): 51-52.

postcommunistisch en “transitory” bevatten een waardeoordeel en een verwachtingspatroon dat de regimes net als de ‘oude’ democratieën zullen worden.<sup>19</sup>

Dergelijke discussies openen ook het debat voor nieuwe visies op democratie, transitie en postcommunisme. Kaldor en Vejvoda schreven dat er in het proces van democratisering misschien sprake was van een “*sui generis* post-communist political model” vanwege bepaalde eigenschappen in de transities van postcommunistische landen (hierover later meer).<sup>20</sup> Gati opperde in diezelfde periode ook al het idee van een alternatief democratisch regime, namelijk een semi-autoritair of semi-democratisch regime waarbij bepaalde democratische instituten wel degelijk bestaan, maar die streng gecontroleerd en toegestaan worden zolang het de semi-autoritaire orde niet verstoort. De kiezers verdragen een dergelijk regime, want in hun ogen is “the choice (...) not between liberal democrats and conservative democrats or between Democrats and Republicans but between democrats on one side and authoritarian or semiauthoritarian nationalists, nativists, populists, and communists on the other”. Door de diepe teleurstelling van de economische crisis kiezen ze liever voor een sterke paternalistische leider die voor hen zorgt en verwerpen daarmee de westerse stijl van democratie.<sup>21</sup> Deze boodschap herhaalde Gati ook in een nieuwsbericht over de nieuwe grondwet in Hongarije. Daar voegde hij aan toe dat Orbán een regime van “managed democracy”, vergelijkbaar met het Rusland van Poetin, in Hongarije had geïntroduceerd.<sup>22</sup> Dat regimetype gaat echter veel verder dan wat er in Hongarije gebeurde. Bij een *managed democracy* zoals dat in Rusland te zien is, hebben verkiezingen hun relevantie verloren omdat de machthebbers van tevoren al bepaald hebben wie de opvolger zal worden. Het hele staatsapparaat wordt dan vervolgens in werking gezet om deze kandidaat te promoten. Verkiezingen vormen dan in feite alleen de legitimering van beslissingen die door de leiders zijn genomen.<sup>23</sup> Orbán heeft zich echter nog niet op deze manier met verkiezingen bemoeid.

Levitsky en Way gaan nog een stap verder in hun betoog dat niet elke transitie in een democratie hoeft te eindigen. Zij beschrijven het concept van *competitive authoritarianism*: bij een dergelijk regime bestaan weliswaar de formele democratische instituten en worden deze gezien als het belangrijkste middel om politieke macht te verkrijgen en uit te oefenen, maar deze middelen worden door de machthebbers dusdanig vaak misbruikt dat het regime in feite niet meer voldoet aan de gangbare minimum standaard van democratie. De auteurs betogen dat er in zo’n geval geen sprake is van “diminished forms of democracy”, zoals velen

---

<sup>19</sup> Jacques Rupnik en Jan Zielonka, “The State of Democracy 20 Years on: Domestic and External Factors,” *East European Politics and Societies and Cultures* 27, no 1 (2013): 6.

<sup>20</sup> Mary Kaldor en Ivan Vejvoda, “Democratization in Central and East European Countries: An Overview,” in *Democratization in Central and Eastern Europe*, eds. Mary Kaldor en Ivan Vejvoda (New York/Londen: Continuum, 2002), 19.

<sup>21</sup> Gati, “A Search for Meaning.”

<sup>22</sup> Campbell en Pancevski, “Europe’s Chavez,” 21.

<sup>23</sup> Alexander Duleba, “Managed Democracy in Russia,” *The EU-Russia Review*, no. 1 (2006): 26.



met een *democratic bias* zouden zeggen, maar eerder “diminished form of authoritarianism”.<sup>24</sup>

Zowel in Hongarije als in Roemenië zijn de leiders via eerlijke democratische verkiezingen door de bevolking gekozen. Beide landen zijn lid van de Europese Unie en hebben formeel voldaan aan de Kopenhagen Criteria voor toetreding, waarin onder andere staat dat de kandidaat-lidstaten “stabiele instellingen moeten hebben die de democratie, de rechtstaat, de eerbiediging van de mensenrechten en respect voor minderheden waarborgen”.<sup>25</sup> Tegelijkertijd wordt er over beide landen gesuggereerd dat ze afdwalen van het pad van de democratie en steeds meer naar een autocratie neigen. Orbán wordt door tegenstanders zelfs ervan verdacht zijn zinnen te hebben gezet op de terugkeer van een eenpartijstelsel.<sup>26</sup> Met de aanpassingen in de grondwet waarbij de controlerende macht van het Constitutionele Hof flink is ingeperkt, is volgens sommigen ‘het laatste bastion’ gevallen<sup>27</sup>: “When the justice system crumbles (...) that’s the end of democracy”.<sup>28</sup> Hoewel Roemenië altijd al een zorgenkindje was – meer dan Hongarije dat lange tijd een voorbeeld was van democratische transitie – is ook de teleurstelling en de vrees over de ontwikkelingen onder Ponta groot, zoals het tweede citaat aan het begin van dit hoofdstuk illustreert.

Is er in deze landen werkelijk sprake van een ‘rollback in democracy’, democratische vermoeidheid of zelfs ‘the end of democracy’? Of heeft de ervaring met het communisme juist in deze landen een ander soort democratie gecreëerd zoals het hoofd van de Roemeense National School of Political Studies and Public Administration beweert: “We don’t have a real democracy in the Western or American sense of the term”<sup>29</sup>? Kan je überhaupt wel spreken van een democratie in Roemenië, aangezien Freedom House in 2012 het land typeerde als ‘semi-consolidated democracy’? Of is er juist sprake van een “transition away from democracy” in de richting van een “diminished form of authoritarianism”?<sup>30</sup> Dergelijke vragen zijn aanleiding voor dit onderzoek waarin de volgende vraag centraal staat: In hoeverre is er in Midden- en Oost-Europese, postcommunistische landen sprake van democratie gemeten aan de westerse normen van democratie? Deze vraag roept meteen een vervolgvraag op, namelijk: Als er niet of nauwelijks sprake is van *westerse* normen van democratie bij deze landen, hoe valt deze regimestijl dan te typeren?

---

<sup>24</sup> Levitsky en Way, “The Rise,” 52.

<sup>25</sup> “Criteria van Kopenhagen,” EuropaNu, geraadpleegd 28 april, 2013, [http://www.europa-nu.nl/id/vh7eg8yibqzt/criteria\\_van\\_kopenhagen](http://www.europa-nu.nl/id/vh7eg8yibqzt/criteria_van_kopenhagen)

<sup>26</sup> Campbell en Pancevski, “Europe’s Chavez.”

<sup>27</sup> LeBor, “Courts on sideline.”

<sup>28</sup> Campbell en Pancevski, “Europe’s Chavez.”

<sup>29</sup> Dan Bilefsky, “Romania Votes on Whether to Remove Its President,” *The New York Times*, 30 juli, 2012, 5.

<sup>30</sup> Rupnik, “How Things Went Wrong,” 32 en 134.

Zoals Boutros-Ghali al zei, verloopt democratisering in elk land anders, in een ander tempo en op een manier die voor het land acceptabel is<sup>31</sup>. Een centrale vraag zoals hier gesteld wordt, vraagt om toespitsing op specifieke case studies. In dit onderzoek is gekozen voor het Hongarije van Orbán (hoofdstuk 3) en het Roemenië van Ponta (hoofdstuk 4), omdat het beiden opvallende cases zijn wat betreft de problematiek omtrent democratie. Er zijn in beide gevallen overeenkomsten, maar ook specifieke verschillen. Hoewel dit onderzoek geen antwoord kan geven op wat de oorzaak van deze verschillen is, maar het kan wel een indicatie van het karakter van de verschillen geven. Daarbij wordt er specifieke aandacht besteed aan de voorgeschiedenis, omdat deze een belangrijke rol heeft gespeeld bij de ontwikkelingen in beide cases. Daarom zal aan het begin van ieder hoofdstuk een kort historisch perspectief geschetst worden. Om de centrale vraag te beantwoorden is een theoretisch kader met een definitie van democratie nodig. Het werk van Robert Dahl is hiervoor erg geschikt. Omdat van beide case studies min of meer al erkend is dat ze voldoen aan de formele criteria van democratie, biedt alleen het raamwerk van Dahl onvoldoende houvast. Daarom zal hier gebruik gemaakt worden van het meer uitgewerkte kader van Kaldor en Vejvoda dat gebaseerd is op het werk van Dahl. Zij maken in hun boek “Democratization in Central and Eastern Europe” een onderscheid tussen formele en substantieve criteria voor democratie. De formele criteria zijn gebaseerd op Dahl; de substantieve criteria gaan over de democratie in de praktijk en het karakter van de politieke cultuur. Het belang hiervan werd ook al benadrukt door Boutros-Ghali in “An Agenda for Democratization”.<sup>32</sup> De acht formele en de zes substantieve criteria zullen verder uitgewerkt worden in het volgende hoofdstuk.

Om antwoord te geven op de vervolgvraag zal uitgegaan worden van twee mogelijke alternatieven voor de traditionele westerse democratie: de theorie van Kaldor en Vejvoda dat er mogelijk zoiets bestaat als een postcommunistisch politiek model en het concept van *competitive authoritarianism*. Ook deze concepten worden eerst kort beschreven in het volgende hoofdstuk.

---

<sup>31</sup> Boutros-Ghali, “An Agenda,” 1.

<sup>32</sup> Boutros-Ghali, “An Agenda,” 8.

## 2 – Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden de theoretische concepten beschreven die gebruikt worden in dit onderzoek. Als eerste staat het model van Kaldor en Vejvoda centraal en worden de formele en substantieve criteria voor democratie uitgelegd. Daarna wordt beschreven waarom zij een democratisch model, specifiek voor postcommunistische landen in transitie zien, gevolgd door het concept van *competitive authoritarianism*.

### 2.1 Formele en substantieve criteria voor democratie

De formele criteria van Kaldor en Vejvoda zijn een afgeleide van de criteria die Dahl in 1982 opschreef. Volgens Dahl zijn landen die de meeste overeenstemming hebben met onderstaande formele criteria democratisch te noemen.<sup>33</sup> Kaldor en Vejvoda hebben dit concept verder uitgewerkt en stellen dat formele democratie het geheel is van regels, procedures en instanties en dat het formele deel noodzakelijk is om ook de substantieve criteria – het sociale aspect van democratie – te kunnen handhaven. Kaldor en Vejvoda zien substantieve democratie als een voortdurend proces waarmee burgers machtsrelaties kunnen sturen om zo hun leefomgeving te beïnvloeden en om deel te nemen aan en actief invloed uit te oefenen op debatten over onderwerpen die betrekking hebben op hun sociale omgeving.<sup>34</sup>

De acht formele criteria zijn:<sup>35</sup>

1. Inclusief burgerschap. Dit betekent dat geen enkel individu uitgesloten mag worden van burgerschap als dit is op basis van ras, etniciteit of geslacht. Bescherming van minderheden valt hier ook onder, maar de breder gedefinieerde mensenrechten niet (zie substantieve criteria).
2. *Rule of law*. De macht van de overheid is wettelijk vastgelegd in een grondwet. Alle takken van de overheid hebben zich aan de grondwet te houden. Dit criterium vormt een verzekering tegen de “tyranny of the majority”.
3. Het bestaan van een *Trias Politica*. De scheiding van de machten in wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht staat beschreven in de grondwet. De onafhankelijke rechterlijke macht moet in staat zijn de grondwet te beschermen.
4. Verkozen machthebbers. Leden van de wetgevende en uitvoerende macht hebben deze posities alleen verkregen omdat ze hiervoor gekozen zijn, niet omdat ze bijvoorbeeld het meeste geld hebben betaald.

---

<sup>33</sup> Robert Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, (New Haven: Yale University Press, 1982), 11.

<sup>34</sup> Kaldor en Vejvoda, “An Overview,” 3-4.

<sup>35</sup> Kaldor en Vejvoda, “An Overview,” 4-5.

5. Vrije en eerlijke verkiezingen. De verkiezingen waarin de machthebbers van de uitvoerende en wetgevende macht worden gekozen vinden regelmatig plaats en burgers zijn vrij om te stemmen op wie zij willen, zonder dat er sprake is van dwang. Vrijwel alle volwassenen hebben het recht om te stemmen en zich verkiesbaar te stellen.
6. Vrijheid van meningsuiting en toegang tot alternatieve bronnen van informatie. Alle burgers hebben het recht om een mening te hebben over politieke zaken en daar op de door hen gewenste manier uiting aan te geven zonder het risico te lopen hiervoor bestraft te worden. Daarnaast zijn alternatieve bronnen van informatie – anders dan de woordvoerders van de machthebbers – vrij beschikbaar en wettelijk beschermd.
7. Onafhankelijk verenigingsleven. Burgers hebben het recht om zich te organiseren in onafhankelijke verenigingen, politieke partijen of belangengroepen, zoals actiegroepen of non-gouvernementele organisaties (NGO's).
8. Civiele controle over de veiligheidstroepen. Het leger en de politie zijn politiek neutraal, worden niet beïnvloed door politieke druk en worden aangestuurd door een civiele leiding.

De zes substantieve criteria beschrijven min of meer hoe de formele kant van democratie toegepast wordt in het dagelijks leven en of er sprake is van een politieke cultuur waarin de burger zich veilig kan voelen en kan participeren in besluitvorming. Dit is moeilijk meetbaar, maar aan de hand van bepaalde acties van overheid en civiele organisaties is de mate waarin er sprake is van substantieve democratie wel in kaart te brengen.

1. Grondwet en mensenrechten. In een grondwet staat niet alleen de beperkingen van de macht, maar ook de legitimering van de autoriteiten. Daarnaast heeft een grondwet ook een sociale functie in de zin dat de waarden, normen en doelstellingen die daarin vermeld staan, een verbindende factor zijn voor de burgers, omdat ze het belang van iedereen vertolken.<sup>36</sup> Een belangrijk element hierin is mensenrechten. Deze rechten kosten over het algemeen geld van publieke instanties (sociale, economische rechten, maar ook de negatieve rechten). Om deze rechten succesvol te laten zijn, is het essentieel dat er sprake is van een “rights-based culture”: een cultuur waarin mensen bereid zijn risico's te nemen om het bestaan van rechten te verdedigen. Er is een besef nodig er zoiets als een “right to have rights” bestaat.<sup>37</sup>
2. Politieke partijen. In een democratie zijn er meerdere politieke partijen met eigen programma's en leiders. Als gekeken wordt naar dit onderdeel van substantieve

---

<sup>36</sup> Kaldor en Vejvoda, “An Overview,” 8.

<sup>37</sup> Kaldor en Vejvoda, “An Overview,” 9.

democratie dan is het van belang aandacht te besteden aan de leden, de achterban, de mate van organisatie en de belangrijkste actiepunten van partijen.

3. Media. De media in een democratie horen onafhankelijk van de staat te opereren en er zijn verschillende kanalen waarop hun boodschap verspreid kan worden. Het is belangrijk te kijken naar de mate van zelfstandigheid die de media hebben, hoe ze gefinancierd worden en wat hun bereik en invloed is. Er kan een publieke media bestaan, maar deze mogen niet beïnvloed zijn door de kleur van de regering op een bepaald moment.
4. Bestuurlijk apparaat. Ambtenaren horen hun werk te doen in dienst van de staat en in het belang van de bevolking, onafhankelijk van welke politieke partij de macht heeft. Bij omkoping en corruptie wordt de ambtenaar bestraft.
5. Lokaal bestuur. Op lokaal niveau worden verkiezingen gehouden en de vertegenwoordigers van lokale overheden hebben als doel het behartigen van lokale belangen en het uitvoeren van nationaal beleid op lokaal niveau. Overal in het land moet deze overheidslaag de benodigde faciliteiten tot de beschikking krijgen; het kan niet zo zijn dat het ene gebied benadeeld wordt ten opzichte van een ander gebied.
6. *Civil society*. Een goed ontwikkelde *civil society* wordt gekenmerkt door een diversiteit aan actie- en belangengroepen zoals NGO's en vakbonden die zich inzetten om de activiteiten van de staat te controleren. Een actieve *civil society* kan niet bestaan zonder een meerderheid van burgers die actief en betrokken is bij sociale belangen van de bevolking.

## 2.2 Een sui generis postcommunistisch politiek model

Kaldor en Vejvoda schreven hun boek eind jaren negentig toen de voormalige communistische landen zo'n tien jaar bezig waren om stabiele democratieën en markteconomieën op te bouwen. Het model van de auteurs beschrijft daarom vooral typische kenmerken van postcommunistische landen *in transitie*. Aan de hand van bovenstaande criteria, zowel formele als substantieve, zagen ze duidelijke verschillen tussen de onderzochte landen, maar ook veel overeenkomsten in de manier waarop met name de substantieve criteria zich ontwikkelden.

Kenmerkend voor de meeste postcommunistische landen zijn de nieuwe grondwetten die in de loop van de jaren negentig zijn opgesteld. Deze worden getypeerd door een sterk communautair karakter waarin vooral 'de natie' in plaats van 'de burger' centraal staat. Hierdoor is er ook nauwelijks een actief mensenrechtenbeleid en is discriminatie tegen minderheden nog alom aanwezig.<sup>38</sup> In het eerste decennium na de val van het communisme

---

<sup>38</sup> Kaldor en Vejvoda, "An Overview," 19.

is er ook een soort nostalgie in de verkiezingen te zien naar het communisme: “The monopoly of power that used to be held by the communist parties has been replaced by the dominance of single parties, in most cases the reformed post-communist party, often associated with a single personality, or a grand coalition.”<sup>39</sup> Partijen houden nog graag zo veel mogelijk invloed op het sociale leven; de media zijn vrij, maar staan nog sterk onder invloed van de overheid. Zoals veel oud-communisten nog prominent in de politiek actief zijn, zo hebben veel *apparatchiks* de macht in geprivatiseerde bedrijven genomen. Volgens de auteurs zijn dergelijke ontwikkelingen te verklaren vanuit de erfenis van het communisme die deze landen met zich meedragen zoals “the pervasiveness of the state, the totalitarian tradition of passivity, the distrust of the public sphere.”<sup>40</sup>

In de jaren sinds het verschijnen van *Democratization in Central and Eastern Europe* hebben er veel ontwikkelingen in Hongarije en Roemenië plaatsgevonden, maar zou het mogelijk zijn dat er in deze landen nog steeds de kenmerken van een typisch postcommunistisch politiek model zichtbaar zijn en daarbij afwijken van het geaccepteerde model van een westerse democratie?

### 2.3 *Competitive authoritarianism*

Het *competitive authoritarianism* van Levitsky en Way is een hybride regime dat ergens tussen een volledige democratie en een volledig autoritair regime in zit. Het regime is competitief, omdat de oppositie via constitutionele kanalen vrij is om tegen de machthebbers te strijden, voornamelijk via verkiezingen en democratische instituties. Machthebbers moeten dus hun plek aan de top verdedigen of veilig stellen. Dit doen zij door serieus misbruik van staatsmiddelen te maken waardoor het regime niet werkelijk democratisch genoemd kan worden en meer naar *authoritarianism* neigt.<sup>41</sup> Het misbruiken van staatsmiddelen door de regering creëert een ongelijk speelveld – een typische eigenschap van een *competitive authoritarian* regime. Omdat deze regimes bestaan in een omgeving met democratische instellingen en vrije verkiezingen, is het moeilijk in te schatten hoe ondemocratisch ze zijn, maar door te kijken naar de mate van een *level* dan wel *uneven playing field* kan dit aangetoond worden.<sup>42</sup>

*Competitive authoritarianism* kon ontstaan door de politieke conditionaliteit die veel landen na Koude Oorlog door het Westen opgelegd kregen: leningen en hulp op voorwaarde van het houden van verkiezingen en het respecteren van mensenrechten. Door strenge controles bij verkiezingen en de opkomst van internationale organisaties (IO's) en

---

<sup>39</sup> Kaldor en Vejvoda, “An Overview,” 19.

<sup>40</sup> Kaldor en Vejvoda, “An Overview,” 20.

<sup>41</sup> Steven Levitsky en Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War* (New York: Cambridge University Press, 2010), 5.

<sup>42</sup> Levitsky en Way, *Competitive Authoritarianism*, 6.

internationale non-gouvernementele organisaties (INGO's) werd de prijs voor *authoritarianism* te hoog en zagen autocraten zich genoodzaakt formele democratische raamwerken naar de westerse leer over te nemen. Echter, controles waren selectief, inconsistent en oppervlakkig waardoor autocraten veel ruimte kregen om de grenzen van wat er democratisch kan en mag, op te rekken. "The post-Cold War international environment raised the minimum standard for regime acceptability, but the new standard was multiparty elections, not democracy".<sup>43</sup>

De auteurs hebben een uitgebreid scoringsstelsel voor hun concept gemaakt wat in het kort hierop neerkomt: Een regime is *competitive authoritarian* als tenminste één van de drie kerncompetenties van democratie geschonden wordt. Dit zijn: vrije en eerlijke verkiezingen, bescherming van grondwettelijke rechten en het bestaan van een redelijk gelijk speelveld.<sup>44</sup> Daarnaast voldoet het regime niet aan de criteria voor een volledig autoritair regime, bestaat er breed kiesrecht voor volwassenen en de autoriteit van de gekozen regering wordt niet beperkt door niet-verkozen machten (zie voor uitgebreide scoringspunten bijlage 1). De kans dat een *competitive authoritarian* regime in stand blijft of dat het democratiseert hangt af van een drietal factoren. De eerste factor is de intensiteit van de betrekkingen met het Westen (*linkage*) en de dichtheid van verbindingen op bijvoorbeeld economisch, politiek of diplomatiek gebied (*leverage*). Hoe sterker deze betrekkingen, hoe eerder een regime democratiseert, omdat het behoud van een autoritair regime onder andere het risico van internationale isolatie met zich meebrengt. Ten tweede is de mate van ontwikkeling van de partijstructuur (*organizational power*) in de regerende partij van belang, omdat dit de machthebbers moet ondersteunen bij het in stand houden van het regime. Hoe meer onderontwikkeld en hoe minder cohesie in de partij, hoe slechter de partij middelen van dwang in kan zetten en verzet kan bieden aan de oppositie. Van doorslaggevend belang is dan vaak de derde factor: gevoeligheid voor westerse druk om te democratiseren.<sup>45</sup>

Zo kan een *competitive authoritarian* regime verschillende transities doormaken. Levitsky en Way noemen een land stabiel democratisch als het drie opeenvolgende termijnen van democratie kent. Omgekeerd geldt dat een land stabiel autoritair is als de machthebbers in drie opeenvolgende verkiezingen aan de macht weten te blijven. Een land is instabiel autoritair als het één of meer machtswisselingen kent waarbij de machthebbers verwijderd zijn, maar de opvolgers ook niet democratisch gekozen zijn of kunnen worden.<sup>46</sup> Roemenië is een van de cases die de auteurs onderzochten en zij stelden dat het land van 1990 tot 1996 een *competitive authoritarian* regime was. Van 1996 tot 2000 was het democratisch, maar

---

<sup>43</sup> Levitsky en Way, *Competitive Authoritarianism*, 19.

<sup>44</sup> Levitsky en Way, *Competitive Authoritarianism*, 7-12.

<sup>45</sup> Levitsky en Way, *Competitive Authoritarianism*, 23-24.

<sup>46</sup> Levitsky en Way, *Competitive Authoritarianism*, 368-369

viel tussen 2000 en 2004 weer terug naar een *competitive authoritarian* regime. Vanaf 2005 tot 2008, het einde van de onderzochte termijn, was Roemenië weer democratisch.<sup>47</sup>

Levitsky en Way stellen dat “[i]n Romania (...) democratization was driven primarily by the incentives created by the prospect of EU membership”.<sup>48</sup> Met de toetreding van Roemenië tot de EU is die *incentive* weggevallen. De recente ontwikkelingen in Roemenië maken het daarom zeer interessant om te onderzoeken hoe het nu scoort op het concept van *competitive authoritarianism*. Dat geldt zeker ook voor Hongarije dat de auteurs niet in hun onderzoek hadden opgenomen, waarschijnlijk omdat het al vanaf begin jaren negentig als democratisch gedefinieerd kon worden.

---

<sup>47</sup> Levitsky en Way, *Competitive Authoritarianism*, 102-103.

<sup>48</sup> Levitsky en Way, *Competitive Authoritarianism*, 91.



## 3 – Hongarije

### 3.1 1989 tot 2010

De manier waarop Hongarije de overgang van het communisme naar de democratiseringsperiode maakte, heeft veel lof en bewondering ge oogst. Via trilaterale onderhandelingen in 1989 met de communisten, oppositiepartijen en satellietorganisaties van de communisten werd het constitutionele raamwerk ontwikkeld voor de Hongaarse Republiek die op 23 oktober 1989 uitgeroepen werd. Er kwam geen nieuwe grondwet, maar de oude uit 1949 werd zin voor zin herzien. Al in 1990 werden verkiezingen gehouden, de “eerste echt vrije verkiezingen in de geschiedenis van Hongarije”<sup>49</sup> en een van de snelste consolidaties van democratie.<sup>50</sup> Het christelijk-conservatieve Hongaars Democratisch Forum (MDF) werd de grootste partij en mocht de premier leveren. De president werd gekozen door het parlement en omdat de liberale Alliantie van Vrije Democraten (SZDSZ) de grootste oppositiepartij was, werd een van hen president.

De president heeft een mandaat voor vijf jaar, maar heeft vooral een ceremoniële functie. De positie van premier daarentegen heeft bijzonder veel macht – teveel macht volgens sommige waarnemers.<sup>51</sup> Hij benoemt en heeft de leiding over het kabinet van ministers en alleen hij kan ministers wegsturen; dit gaat ten koste van de invloed van het parlement. De premier kan alleen via een ‘positieve stem van wantrouwen’ door het kabinet weggestuurd worden: dat betekent dat er al een vervanger aangewezen moet zijn, voordat de premier ontslagen wordt. Onduidelijkheden in de grondwet gaven tijdens de eerste democratische termijn na het communisme veel frictie tussen de premier en de president. De strijd tussen de MDF en de SZDSZ had bijna een “tribaal karakter” en er werd gediscussieerd over welke weg de Hongaarse Republiek in moest slaan: een duidelijk westerse liberale weg (SZDSZ) of een weg tussen socialisme en westers-liberalisme (MDF).<sup>52</sup>

Hoewel er in de eerste jaren een passiviteit onder kiezers heerste, werd er bij de verkiezingen in 1994 een duidelijke boodschap afgegeven: genoeg van de symboolpolitiek van het MDF en tijd voor pragmatisme en gematigdheid. De voormalige communisten van de Hongaarse Socialistische Arbeiders Partij (MSZMP) waren de grote winnaars van de verkiezingen. Volgens Bozóki was gematigdheid typisch voor de Hongaarse kiezer.<sup>53</sup> Dat heeft ook effect op de manier waarop politici werken. Anna Seleny beschrijft dat als *bounded flexibility*:

---

<sup>49</sup> András Bozóki, “Democracy in Hungary: 1990-97,” in *Democratization in Central and Eastern Europe*, eds. Mary Kaldor en Ivan Vejvoda (New York/Londen: Continuum, 2002), 106.

<sup>50</sup> Rupnik, “How Things Went Wrong,” 132.

<sup>51</sup> Bozóki, “Democracy in Hungary,” 107.

<sup>52</sup> Bozóki, “Democracy in Hungary,” 108.

<sup>53</sup> Bozóki, “Democracy in Hungary,” 109.

*On the one hand, the mutually accepted political spaces and identities of the center-right and center-left afford rivals considerable leeway to recraft their respective images and appeals to voters. On the other, competition takes place within a structure of rewards and costs that penalizes violations of previously agreed-upon boundaries. Thus rivals have the flexibility to adjust, but only within relatively fixed limits.*<sup>54</sup>

Van 1994 tot 1998 regeerden de socialisten – waaronder veel partijleden uit de communistische partij – samen met de liberalen van de SZDSZ en namen zware economische beslissingen, die zeker effect hadden. “As Central and Eastern Europe’s most open and marketfriendly economy, Hungary became in the early 1990s the region’s most attractive place for foreign investment.”<sup>55</sup> De transitie die Hongarije doormaakte werd gekenmerkt door democratie, *rule of law* en economische hervormingen. Alles had als doel om uiteindelijk lid van de EU te kunnen worden. Dit ging ten koste van een andere kwestie: de positie van vijf miljoen etnische Hongaren die in de buurlanden woonden.<sup>56</sup> Voor de kiezers in 1998 was het strenge economische regime van de sociaalliberale regering toch te extreem en te pijnlijk geweest en ze kozen voor de populaire, pragmatische centrumrechtse partij van de jonge Victor Orbán: de Federatie van Jonge Democraten (Fidesz). Deze partij had als verkiezingsbelofte dat al die etnische Hongaren in het buitenland een dubbel paspoort zouden krijgen. Dit kreeg Orbán tijdens zijn eerste regeerperiode nog niet voor elkaar, maar hij legde hier wel een wettelijke basis voor die uiteindelijk in 2003 tot grote spanningen leidde met Slovenië en Roemenië waar veel etnische Hongaren woonden.

De verkiezingen van 2002 waren een nek-aan-nekrace tussen Fidesz en de socialisten. Na een “promise-them-the world contest”<sup>57</sup> verloor Fidesz met een minimaal verschil. Ondanks het feit dat deze socialistische regering Hongarije opzadelde met het grootste begrotingstekort van Europa, werd zij in 2006 ruimschoots herkozen; een unicum voor een Oost-Europese partij sinds de val van het communisme. Orbán was echter niet van plan het op te geven. Toen in september van dat jaar een geluidsopname uitlekte waarop premier Gyurcsány bekende gelogen te hebben over het begrotingstekort, eiste Orbán zijn aftreden en riep hij de bevolking op in actie te komen. Deze demonstraties leidden echter tot enorme rellen en gevechten; extreemrechtse groeperingen speelden hier een grote rol in en Fidesz werd ervan verdacht dit op de achtergrond te hebben gestimuleerd.<sup>58</sup> Voor het eerst sinds

---

<sup>54</sup> Anna Seleny, “Communism’s Many Legacies in East-Central Europe,” *Journal of Democracy* 18, no 3 (2007): 159.

<sup>55</sup> Rupnik, “How Things Went Wrong,” 133.

<sup>56</sup> Rupnik, “How Things Went Wrong,” 133.

<sup>57</sup> Seleny, “Communism’s Many Legacies,” 159.

<sup>58</sup> Rupnik, “How Things Went Wrong,” 135.

1989 werd er door het buitenland getwijfeld aan het succesverhaal van Hongarije en werd gevreesd voor de “eroding government stability”.<sup>59</sup> Fidesz won aan populariteit en behaalde een grote overwinning in lokale verkiezingen. Het parlement wilde echter de premier niet afzetten wat leidde tot enorme polarisatie tussen de oppositie, geleid door Orbán, en de rest van het parlement. De winst voor Fidesz bij de verkiezingen van 2010 was immens: in coalitie met de christendemocraten KDNP won ze 53,6% van de stemmen en daarmee een tweederdemeerderheid aan zetels in het parlement.

### 3.2 Formele en substantieve criteria

Om de centrale vraag van dit onderzoek te beantwoorden, wordt eerst gekeken in welke mate Hongarije voldoet aan de criteria voor democratie zoals deze in hoofdstuk 2.1 uiteen gezet zijn. In beginsel lijkt Hongarije te voldoen aan alle formele criteria; al deze elementen staan uitgebreid beschreven in de nieuwe grondwet die ook wel *Fundamental Law* genoemd wordt. Hieronder wordt kort toegelicht waar en hoe deze criteria beschreven worden.

Artikel G benoemt het inclusief burgerschap als volgt: “The child of a Hungarian citizen shall be a Hungarian citizen by birth” en: “No person may be deprived of Hungarian citizenship established by birth or acquired in a lawful manner”<sup>60</sup> Artikel B stelt dat Hongarije een democratische staat is die bestuurd wordt door de rule of law met de rechten, plichten en werking van de verschillende overheidslagen later in de grondwet uitgewerkt. De scheiding van de machten is vastgelegd in Artikel C, het principe van verkozen machthebbers staat in Artikel 2, evenals het principe van vrije en eerlijke verkiezingen. Het recht om te stemmen en om je verkiesbaar te stellen staat beschreven in Artikel XXII: “Every adult Hungarian citizen shall have the right to be a voter as well as a candidate in the elections of Members of Parliament, local representatives and mayors, and of members of the European Parliament.”<sup>61</sup> De vrijheid van meningsuiting en toegang tot informatie is vastgelegd in Artikel XI, waarbij gemeld wordt dat uitgebreide regels over de persvrijheid en de toezichthouders via een *cardinal act* gereguleerd worden.<sup>62</sup> Een *cardinal law* of *act* is een wet die alleen gewijzigd kan worden middels een *supermajority*: een meerderheid van tweederde. Het recht op een vrij en onafhankelijk verenigingsleven staat in Artikel VIII, waar ook de oprichting van politieke partijen onder valt. Tot slot, de onafhankelijkheid en politieke neutraliteit van de veiligheidstroepen en politie staat in Artikel 45 en 46.

Dat al deze elementen vastgelegd zijn in de grondwet geeft nog geen sluitend antwoord op de centrale vraag. Wat waarschijnlijk veel belangrijker is, is de manier waarop

---

<sup>59</sup> Seleny, “Communism’s Many Legacies,” 156.

<sup>60</sup> Government of Hungary, *The Fundamental Law of Hungary* (25 april 2011), 8.

<sup>61</sup> GoH, *Fundamental Law*, 19.

<sup>62</sup> GoH, *Fundamental Law*, 15.

de regering en de burgers omgaan met deze grondwet en de democratie. Dat wordt onderzocht aan de hand van de substantieve criteria. Omdat deze criteria een bepaalde mentaliteit ten opzichte van formele democratie beschrijven, zullen ontwikkelingen rondom een aantal formele criteria ook aan bod komen.

Naast de institutionele en legitimerende functie die een grondwet heeft, heeft het ook een sociale, bindende functie omdat het de rechten en vrijheden van alle burgers beschrijft en daarmee een basis kan vormen voor een “rights-based culture”. In de Hongaarse *Fundamental Law* staan alle rechten en vrijheden beschreven in Artikel 1 tot en met 31. In Artikel L staat de bescherming van het huwelijk en de familie beschreven. De formulering heeft echter veel kritiek gekregen: “Hungary shall protect the institution of marriage as the union of a man and a woman.”<sup>63</sup> De bewoording in dit artikel en de aanvullende *cardinal act*, de Family Protection Act, betekent dat homoseksuele stellen niet onder de definitie van familie vallen en daardoor bepaalde grondwettelijke rechten ontzegd krijgen. Daarnaast is de familie enkel erkend indien het een huwelijk betreft. Een amendement van maart 2013 kent een wijziging in de bewoording, namelijk dat “family ties shall be based on marriage and the relationship between parents and children”.<sup>64</sup> Volgens Human Rights Watch is deze definitie nog steeds discriminerend voor homoseksuele stellen en daardoor in strijd met Artikel 15 van de grondwet waarin gelijkheid en non-discriminatie staat en de Europese Conventie van de Rechten van de Mens.<sup>65</sup>

Veel aanvullende wetten zijn *cardinal laws* en zijn alleen te wijzigen via een tweederdemeerderheid in het parlement. Het is niet ongebruikelijk om wetten zo'n vereiste mee te geven, maar de hoeveelheid en het soort wetten dat deze vereiste meekrijgen is bijzonder. Meestal wordt de vereiste van een *supermajority* toegepast om bepaalde fundamentele rechten te beschermen tegen de *tyranny of the majority*; het aanpassen van dergelijke wetten en rechten krijgt op die manier een hogere drempel. De Hongaarse regering gaat echter verder: “[In] the new Fundamental Law, the function of cardinal laws is to place rules about the structure of and personnel of governmental institutions beyond the reach of a (future) simple majority in Parliament”.<sup>66</sup> Waarnemers en experts maken zich zorgen om de waarborging van constitutionele rechten en democratie. “When not only the fundamental principles but also very specific and “detailed rules” on certain issues will be enacted in

---

<sup>63</sup> GoH, *Fundamental Law*, 10.

<sup>64</sup> Government of Hungary, *Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary* (12 maart 2013), 1.

<sup>65</sup> Human Rights Watch, *Wrong Direction on Rights. Assessing the Impact of Hungary's New Constitution and Laws*, (mei 2013), 22-23.

<sup>66</sup> Miklós Bánkuti et al., *Opinion on Hungary's New Constitutional Order: Amicus Brief for the Venice Commission on the Transitional Provisions of the Fundamental Law and the Key Cardinal Laws* (februari 2012), 6, [http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/Amicus\\_Cardinal\\_Laws\\_final.pdf](http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/Amicus_Cardinal_Laws_final.pdf)

cardinal laws, the principle of democracy itself is at risk.”<sup>67</sup> De 'certain issues' zijn onder meer de nieuwe mediawet en wetgeving omtrent de rechtspraak.

De nieuwe mediawetgeving heeft betrekking op zowel het substantieve criterium van onafhankelijke media als op het formele criterium van vrijheid van meningsuiting en toegang tot informatie. Door middel van een reeks wetten is de vrijheid van de pers sterk ingeperkt en heeft de Fidesz-regering uitzonderlijk veel controle over berichtgeving, om te beginnen via de nieuw opgerichte Mediaraad. Deze raad controleert of berichtgeving gebalanceerd, niet beledigend of in strijd met nationaal moraal is, en kan hoge boetes uitschrijven aan media die zich hier niet aan houden. Daarnaast moeten alle media zich registreren bij de Raad die tevens de macht heeft registratie te weigeren. De Mediaraad die in totaal uit vijf personen bestaat moet worden gekozen door een tweederdemeerderheid in het parlement. Door de grote meerderheid van Fidesz in het parlement zijn alle leden van de raad Fidesz-parlementsleden of oud-parlementsleden.<sup>68</sup> In de jaren sinds 2010 zijn er verschillende situaties geweest waarbij kritiek op de regering werd bestraft vanwege niet-gebalanceerde berichtgeving, terwijl berichtgeving van pro-regeringzenders die een ongenueanceerd beeld laten zien van oppositiepartijen niet onderzocht werd.<sup>69</sup> Artikel 5 van het vierde amendement van de *Fundamental Law* heeft een aanvulling op Artikel IX dat de vrijheid van meningsuiting beschrijft, namelijk dat “[t]he right to freedom of speech may not be exercised with the aim of violating the dignity of the Hungarian nation or of any national, ethnic, racial or religious community.”<sup>70</sup> Volgens Human Rights Watch is dit een vaag geformuleerde aanvulling dat “may be used to arbitrarily interfere with freedom of speech and expression, and risks having a chilling effect on journalists, artists, and others”.<sup>71</sup> Sinds 2010 is de Freedom House-score van Hongarije voor onafhankelijke media aan het dalen. Had het land van 2005 tot 2009 nog een stabiele score van 2.50 (met 1 het meest onafhankelijk en 7 het minst onafhankelijk), in 2010 was dit 2.75, in 2011 3.25 en in 2012 3.50. Met deze score doet Hongarije het nog iets beter dan Bulgarije en Roemenië, maar slechter dan alle overige nieuwe EU-leden.<sup>72</sup>

Een reeks wetswijzigingen met betrekking tot de administratie van de rechtspraak en het Constitutioneel Hof hebben een grote invloed gehad op twee formele criteria: rule of law en de scheiding van de machten. De nieuwe grondwet heeft een nieuwe National Judicial Office in het leven geroepen dat geleid wordt door één persoon. Deze president is verkozen

---

<sup>67</sup> Venice Commission, *Opinion on the New Constitution of Hungary*, opinion no. 621/2011 (Straatsburg, 2011), 6; Bánkuti et al., *Opinion on Hungary's New Constitutional Order*: 4.

<sup>68</sup> Norwegian Helsinki Committee, *Democracy and Human Rights at Stake in Hungary. The Viktor Orbán Government's drive for centralisation of power*, report no. 1 (2013), 23.

<sup>69</sup> NHC, *Democracy and Human Rights*, 25.

<sup>70</sup> GoH, *Fourth Amendment*, 4.

<sup>71</sup> HRW, *Wrong Direction on Rights*, 28.

<sup>72</sup> Freedom House, *Nations in Transit* (2012), 14.

door een tweederdemeerderheid in het parlement en heeft een breed mandaat. De president kan rechters aanstellen, tijdelijk rechters naar een andere rechtbank verplaatsen en rechtszaken toewijzen aan andere rechtbanken om de werkdruk te verdelen.<sup>73</sup> De Venetië Commissie van de Raad van Europa heeft gezegd dat er hiermee teveel macht in handen van één persoon ligt en dat dit de onafhankelijkheid van de rechtspraak niet ten goede komt.<sup>74</sup> De eerste president was een goede vriendin van premier Orbán en vrouw van de belangrijkste auteur van de nieuwe grondwet<sup>75</sup>, wat sterk de indruk wekt van gepolitiseerde rechtspraak. Daar komt ook nog bij dat deze president al enkele politiek gevoelige rechtszaken heeft verplaatst van de rechtbank in Boedapest naar kleinere rechtbanken in het land; het argument hiervoor was dat de rechtbank van Boedapest te zwaar belast was. Volgens Human Rights Watch heeft onderzoek van journalisten aangetoond dat in een bepaalde zaak de kleinere rechtbank niet veel minder werkdruk had dan de rechtbank in de hoofdstad en dat het wel heel toevallig was dat die zaak werd overgedragen naar een gebied dat bekend staat als een bolwerk van Fidesz.<sup>76</sup>

Daarnaast zijn er sinds 2012 een aantal wijzigingen doorgevoerd die betrekking hebben op de rechters van het Constitutioneel Hof – het hof dat de grondwettelijkheid van nieuwe wetgeving controleert. Het aantal rechters van het Hof is via de grondwet vergroot van 11 naar 15. Nieuwe rechters worden gekozen aan de hand van een parlementaire commissie die samengesteld is volgens de verhoudingen in het parlement, en rechters kunnen via een tweederdemeerderheid van deze commissie aangenomen worden. Dit is een constructie die ook in andere landen voorkomt, maar toch door de Venetië Commissie afgekeurd wordt gezien de samenstelling van de regering.<sup>77</sup> Een van de nieuwe rechters is voormalig minister van de eerdere Fidesz-regering en Fidesz-lid.<sup>78</sup>

Een nieuw artikel in de grondwet bracht de pensioengerechtigde leeftijd van rechters omlaag van 70 naar 62 jaar. Dat zou betekenen dat bijna 10 procent van alle rechters met verplicht pensioen zou moeten en via een parlementaire commissie en met goedkeuring van de president van de NJO, even zoveel nieuwe rechters aangesteld zouden worden.<sup>79</sup> Deze wet is aangevochten bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, omdat dit leeftijdsdiscriminatie zou zijn; de rechters werden in hun gelijk gesteld. Onder druk van de

---

<sup>73</sup> HRW, *Wrong Direction on Rights*, 8.

<sup>74</sup> Venice Commission, *Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary*, opinion no. 663/2012 (Straatburg, 2012), 29.

<sup>75</sup> NHC, *Democracy and Human Rights*, 16-17.

<sup>76</sup> HRW, *Wrong Direction on Rights*, 10.

<sup>77</sup> Venice Commission, *Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary*, opinion no. 665/2012 (Straatburg, 2012), 4.

<sup>78</sup> NHC, *Democracy and Human Rights*, 15-16.

<sup>79</sup> NHC, *Democracy and Human Rights*, 17.

Europese Unie werd de wet aangepast en de leeftijdsgrens zou geleidelijk omlaag gebracht worden. Rechters die gedwongen waren met pensioen te gaan konden weer aangenomen worden, maar als hun oude positie al opgevuld was moesten ze vaak genoeg nemen met een lagere positie.<sup>80</sup>

De regering heeft ook een bijzondere manier gevonden om wetgeving die door het Constitutioneel Hof als ongrondwettelijk is bevonden toch op te nemen in de grondwet. Door de wetgeving (iets aangepast) op te nemen in de Transitional Act of Transitory Provisions – een bijlage van de grondwet die beschrijft hoe de grondwet geïmplementeerd moet worden – werd het toch nog onderdeel van de *Fundamental Law*, maar in een wetsonderdeel waar het Constitutioneel Hof geen jurisdictie over heeft.<sup>81</sup> Volgens Transparency International is er met de nieuwe wetgeving sprake van een verminderde onafhankelijk van de rechtspraak.<sup>82</sup> Hongarije scoorde in 2012 ook slechter in het onderzoek van Freedom House. De score voor rechtspraak en onafhankelijkheid daalt sinds 2010: van 1.75 in 2009, naar 2.75 in 2012.<sup>83</sup> Al deze ontwikkelingen roepen twijfels op over de mate waarin de rechtspraak nog verantwoordelijk is aan de wet en aan de scheiding van politiek en justitie. Het principe van verkozen machthebbers wordt ook aan het wankelen gebracht als personen belangrijke posities krijgen vanwege hun affiliatie met de regeringspartij en niet vanwege hun professionaliteit.

De oprichting van politieke partijen is vastgelegd in de grondwet. In principe mag iedereen een partij oprichten en meedoen aan verkiezingen. Na Fidesz is MSZP de grootste partij, gevolgd door het extreemrechtse Jobbik. Partijen hebben over het algemeen moeite om brede steun onder de bevolking te krijgen, omdat politieke partijen als een van de meest corrupte sectoren worden beschouwd. Met name het gebrek aan transparantie over de partijfinanciën leidt tot “misuse of public funds when it comes to procurements”.<sup>84</sup> De verwachting is dat dit nog veel erger zal worden, omdat in mei 2012 een wetsvoorstel is ingediend dat een einde maakt aan de financiering van partijen. Kleine of nieuwe partijen zullen zich niet of nauwelijks kunnen organiseren.<sup>85</sup> Vanwege de grote meerderheid van Fidesz in het parlement sinds 2010 en het feit dat veel nieuwe wetten de status van *cardinal act* hebben meegekregen, is de oppositie gedurende deze en mogelijk toekomstige regeringen feitelijk lam gelegd. Orbán lijkt niet te beseffen dat een brede oppositie een belangrijk element van een gezonde democratie is.

---

<sup>80</sup> HRW, *Wrong Direction on Rights*, 13.

<sup>81</sup> HRW, *Wrong Direction on Rights*, 12; NHC, *Democracy and Human Rights*, 16.

<sup>82</sup> Transparency International, *Corruption Risks in Hungary 2011*, National Integrity Study (Berlijn, 2012), 21.

<sup>83</sup> Freedom House, *Nations in Transit*, 17.

<sup>84</sup> Transparency International, *Corruption Risks in Hungary 2011*, 20.

<sup>85</sup> NHC, *Democracy and Human Rights*, 21.

Het bestuurlijk apparaat wordt sinds 2010 hervormd en verkleind om te bezuinigen. Net als bij politieke partijen is de toewijzing en verantwoording van fondsen binnen het bestuurlijk apparaat een bron van corruptie. Het gebrek aan een controlemechanisme biedt veel mogelijkheden tot intensieve banden tussen de publieke sector en een elite in de private sector. Dit “revolving door phenomenon” is een indicatie voor ernstige belangenverstrengelingen.<sup>86</sup> Ook binnen de veiligheidstroepen is een gebrek aan transparantie en verantwoordelijkheid een potentiële bron van corruptie. Volgens Transparency International zijn de slechte carrièremogelijkheden en lage standaard voor aanmelding structurele veroorzakers van corruptie.<sup>87</sup> De corruptie-index van Freedom House geeft Hongarije al jaren een relatief hoge, maar stabiele score. In 2006, 2009 en 2010 is die score omhoog gegaan en stond in 2012 op 3.50.<sup>88</sup> In diezelfde index scoort Hongarije sinds 2005 stabiel en gemiddeld laag op het gebied van lokaal bestuur.<sup>89</sup> Lokaal bestuur is steeds meer onder invloed gekomen van het centrale bestuur onder het motto van een “sterke staat”. Daardoor zijn lokale bestuurders hun rol als “neutrale bufferzone” kwijt geraakt en worden zij steeds meer betrokken in partijpolitieke strubbelingen, ook op centraal niveau omdat lokale bestuurders overgaan tot lobbyactiviteiten in het parlement.<sup>90</sup>

Hongarije kent over het algemeen een sterke en actieve *civil society*. De nieuwe mediawetgeving zorgde voor enkele massale protesten en volgens sommige waarnemers is “[t]he civic movement (...) emerging as an extra-parliamentary opposition to the government”.<sup>91</sup> Financiering en organisatie blijven echter een groot probleem, vooral voor diverse religieuze organisaties die door de grondwet en aanvullende *cardinal laws* automatisch hun status als 'kerk' kwijt raakten. Organisaties die als 'religieus' erkend wilden worden moesten zich voor februari 2012 opnieuw registreren. De voorwaarden om erkend te worden zijn streng en in sommige gevallen ronduit vaag. Zo moeten minstens 1000 mensen een bepaald document ondertekend hebben en moet de groep of organisatie ten minste 100 jaar internationaal bestaan of de laatste 20 jaar actief geweest zijn in Hongarije. In een latere aanvulling werd toegevoegd dat “religious groups would have to enjoy societal support and cooperate within the interest of community objectives.”<sup>92</sup> De parlementaire commissie die de aanvragen beoordeelt erkende slechts 18 kerken en wees 66 aanvragen af. Deze wetgeving zou moeten dienen om overheidsgelden beter te verdelen, maar de strenge voorwaarden en

---

<sup>86</sup> Transparency International, *Corruption Risks in Hungary 2011*, 21-22.

<sup>87</sup> Transparency International, *Corruption Risks in Hungary 2011*, 23.

<sup>88</sup> Freedom House, *Nations in Transit*, 18.

<sup>89</sup> Freedom House, *Nations in Transit*, 16.

<sup>90</sup> Ilona Paline Kovacs, *Local governance in Hungary. The balance of the Last 20 Years*, Pecs: Centre for Regional Studies Discussion Papers no. 83 (2011): 36-37.

<sup>91</sup> “Hungarian Politics In-Depth. Week 12, 21-26 March 2011,” *Policy Solutions* (2011), 3, [http://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzesek/Hungarian%20Politics%20In-Depth\\_Week12.pdf](http://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzesek/Hungarian%20Politics%20In-Depth_Week12.pdf).

<sup>92</sup> HRW, *Wrong Direction on Rights*, 19.



moeizame procedures waar organisaties aan moeten voldoen betekent een beperking van de vrijheid tot een verenigingsleven.

### *Tussentijdse conclusie*

De regering van Victor Orbán heeft sinds zijn aantreden in korte tijd veel wetten doorgevoerd; veel daarvan waren *cardinal laws* ter aanvulling op de nieuwe grondwet, de *Fundamental Law*. De implementatie heeft veel kritiek opgeleverd van Europese instanties zoals de Venetië Commissie en van mensenrechtenorganisaties zoals Human Rights Watch en het Helsinki Comité. Volgens critici zouden onderdelen van de grondwet en andere wetten in strijd zijn met enkele grondbeginselen van een democratie. Alle organisaties spreken echter nog steeds over Hongarije als zijnde een democratie.

Bovenstaande bespreking van de formele en substantieve criteria voor democratie heeft echter op bijna alle criteria negatieve ontwikkelingen aangetoond – vrijwel al deze ontwikkelingen zijn terug te leiden op acties van de Orbán-regering. Zoals eerder genoemd, voldoet Hongarije met de grondwet op institutioneel gebied aan alle formele criteria. De verdere implementatie, uitbreiding en interpretatie van die grondwet wijzen op een fundamenteel gebrek aan democratisch besef. Francis Fukuyama zegt hierover: “The Orbán government has undertaken a number of measures that suggest that it doesn’t really understand the norms that must underlie a healthy liberal democracy. Using its supermajority in the Diet, it has enacted not just the new Constitution but a flurry of new laws, almost all of which centralize power in its own hands.” In zijn ogen heeft Orbán misbruik gemaakt van de *supermajority* van zijn partij door haastig en zonder voldoende consultatie wetgeving door te voeren die de politieke voorkeuren van de huidige regering weerspiegelen; wetgeving die dusdanig is vastgelegd dat het moeilijk te wijzigen valt door toekomstige regeringen. “A liberal democracy is not just about majority rule; its proper functioning rests (...) on the respect that majorities show towards minorities, and the ability of the society as a whole to engage in informed deliberation.”<sup>93</sup> Dit oordeel wordt ook weerspiegeld in de algemene *Democracy Score* van Freedom House: met 2.89 in 2012 valt Hongarije nog in de categorie 'consolidated democracy', maar balanceert het op de rand van 'semi-consolidated democracy' dat begint bij een score van 3.00.<sup>94</sup>

Met al deze negatieve tendensen die wijzen op een beweging weg van de normen van een westerse democratie, is het relevant te kijken naar andere benamingen voor het type regime dat Hongarije nu is. In de volgende paragraaf wordt gekeken of Hongarije weer terug gevallen is op bepaalde kenmerken die typisch waren voor postcommunistische landen in

---

<sup>93</sup> Francis Fukuyama, “What’s Wrong with Hungary,” *The American Interest*, 6 februari, 2012, geraadpleegd 27 mei, 2013, <http://blogs.the-american-interest.com/fukuyama/2012/02/06/whats-wrong-with-hungary/>

<sup>94</sup> Freedom House, *Nations in Transit*, 20.

transitie, of dat het land misschien eerder een hybride regime met *competitive authoritarianism* is geworden.

### *3.3 Postcommunistisch model of competitive authoritarianism?*

Het model van Kaldor en Vejvoda voor een typisch postcommunistisch regime heeft geen duidelijk raamwerk van kenmerken, maar bestaat meer uit een observatie van overeenkomstige eigenschappen die zij in de jaren negentig bij de landen in transitie zagen. Ook in Hongarije waren een deel van die kenmerken terug te zien die voortkwamen uit het communistische “pervasiveness of the state, the totalitarian tradition of passivity, the distrust of the public sphere.”<sup>95</sup> Hoeveel van die kenmerken zijn terug te zien in het Hongarije van Orbán?

Volgens Kaldor en Vejvoda worden de meeste postcommunistische grondwetten gekenmerkt door een sterk communautair karakter waarbij veel nadruk ligt op de natie en minder op het individu. Hongarije was het enige postcommunistische land dat nog geen volledig nieuwe grondwet had doorgevoerd sinds de val van het communisme. De grondwet van 1989 was in feite slechts een heel uitgebreid amendement van de communistische grondwet van 1949. In de *Fundamental Law* die in 2012 van kracht werd, wordt vaak gesproken over 'de natie', 'nationale eenheid' en 'de Hongaren'. De nieuwe grondwet is “a living framework which expresses the nation's will and the form in which we want to live”.<sup>96</sup> Een van de verkiezingsbeloftes van Orbán was dat de etnische Hongaren die in de omringende landen woonden makkelijker een Hongaars paspoort konden claimen. De belofte om de Hongaarse identiteit onder deze groepen te beschermen is opgenomen in de grondwet in Artikel D:

*“Bearing in mind that there is one single Hungarian nation that belongs together, Hungary shall bear responsibility for the fate of Hungarians living beyond its borders, and shall facilitate the survival and development of their communities; it shall support their efforts to preserve their Hungarian identity, the assertion of their individual and collective rights, the establishment of their community self-governments, and their prosperity in their native lands, and shall promote their cooperation with each other and with Hungary.”<sup>97</sup>*

De uitvoering van deze belofte kwam in mei 2010 toen Orbán de regels presenteerde om het voor etnische Hongaren in het buitenland makkelijker te maken om Hongaars burgerschap te claimen. In eerste instantie gaf dit nog geen stemrecht, maar via de kieswet die later

---

<sup>95</sup> Kaldor en Vejvoda, “An Overview,” 20.

<sup>96</sup> GoH, *Fundamental Law*, 6.

<sup>97</sup> GoH, *Fundamental Law*, 7.

geïntroduceerd werd konden etnische Hongaren in het buitenland zich registreren om te stemmen. Dit betrof enkele honderdduizenden mensen.

Kenmerkend voor postcommunistische regimes met een sterke focus op 'de natie', is een zwak mensenrechtenbeleid. Immers, de nadruk ligt op Hongaren als natie – andere etnische minderheden worden daar minder bij betrokken – en omdat het beleid gericht is op 'nationale eenheid', is er weinig aandacht voor individuen die buiten de boot vallen. Hoewel Hongarije de rechten van de burger uitgebreid beschreven heeft in de *Fundamental Law*, zijn er elementen die duiden op een gebrek aan aandacht voor individuele mensenrechten. Een van de meest controversiële nieuwe wetten ingevoerd onder Orbán is de wet die dakloosheid strafbaar stelt. Deze regel is opgenomen in een wet die de functies van openbare ruimtes beschrijft en stelt lokale overheden in staat “to pronounce improper use of public spaces as a petty offence”.<sup>98</sup> Een aanpassing van de wet op kleine overtredingen stelde dat het verboden was om in de openbare ruimte te wonen of spullen daar te bewaren. Protesten van mensenrechtenorganisaties werden genegeerd en zelfs het oordeel van het Constitutioneel Hof dat het ongrondwettelijk zou zijn, werd door Orbán in de wind geslagen. De criminalisering van dakloosheid werd vervolgens opgenomen in het vierde amendement van de grondwet. Artikel XXII met het recht op adequate huisvesting kreeg de toevoeging “[i]n order to protect public order, public security, public health and cultural values, an Act of Parliament or a local ordinance may declare illegal staying in a public area as a permanent abode with respect to a specific part of such public area.”<sup>99</sup> De grote groep Roma die in Hongarije wonen worden nog structureel gediscrimineerd en achtergesteld. De overheid heeft weliswaar een uitgebreid project opgezet om mensen – Roma en niet-Roma – aan het werk te helpen, maar op lokaal niveau bleek dit project gevoelig voor corruptie en discriminatie.<sup>100</sup> Daarnaast heeft de regering in 2011 volgens mensenrechtenorganisaties te weinig gedaan om in te grijpen bij een paramilitaire bezetting en terrorisering van een Romagemeenschap.<sup>101</sup>

Kaldor en Vejvoda zagen in de jaren negentig nog opvallend veel controle van de politiek over het sociale leven. Hoewel de media feitelijk vrij waren, was er nog een sterke invloed vanuit de overheid zichtbaar. Deze kenmerken zijn heel goed zichtbaar in het Hongarije van Orbán – misschien nog wel sterker ontwikkeld dan in de jaren negentig. Door de nieuwe mediawet waarbij een staatsorgaan (de Mediaraad met Fidesz-loyalisten in het bestuur) de media controleert en bestraft, heeft de regering indirect controle over de media gekregen. Dit is ook van toepassing op het National Judicial Office, waar de leiding in handen

---

<sup>98</sup> HRW, *Wrong Direction on Rights*, 23.

<sup>99</sup> GoH, *Fourth Amendement*, 5.

<sup>100</sup> NHC, *Democracy and Human Rights*, 47.

<sup>101</sup> NHC, *Democracy and Human Rights*, 51.

is van Fidesz-leden. Onder Orbán neemt Hongarije steeds meer afstand van Europa en buitenlandse instellingen zoals het IMF. Gedwongen door de financiële crisis moest Orbán toch samenwerken met het IMF. Hoewel hij meerdere keren de eisen van het Fonds heeft afgekeurd, ontkwam hij er niet aan een deal te sluiten. Hij verantwoorde dit door te zeggen dat Hongarije de lening nodig heeft “to protect itself from the sickness weighing on Europe. We can only achieve success if we boost our autonomy, and make our own decisions, in other words if we boost Hungary's room for manoeuvre.”<sup>102</sup> Via propagandaposters maakte het duidelijk dat “only now has Hungary regained its self-determination”.<sup>103</sup> Een ander element waarin een duidelijke connectie tussen de staat en het privéleven te zien is, is de voorwaarde dat studenten die een studiebeurs ontvangen een onbepaalde periode werken voor of in Hongarije.<sup>104</sup> Tevens wees Transparency International in 2011 op de sterke connectie tussen de publieke en private sector<sup>105</sup> en is er op lokaal niveau een toename van centralisatie te merken onder het mom van 'een sterke staat' en een sterkere afhankelijkheid van centrale financiering.<sup>106</sup>

Tijdens het communisme was de macht altijd in handen van één partij. Kenmerkend voor de landen in transitie was dat de politiek gedomineerd werd door één partij of slechts enkele partijen. In veel gevallen was de hervormde communistische partij een van de grootste en populairste partijen; niet zelden was deze partij ook hoofd van een regering. De politieke partijen tijdens de jaren negentig leunden sterk op één persoonlijkheid of een grote coalitie.<sup>107</sup> In Hongarije is dit sinds de transitie niet anders geweest en was de politiek altijd sterk gepolariseerd. Ook onder Orbán zijn deze kenmerken terug te zien. Zijn partij heeft een ruime meerderheid gekregen en samen met de christelijke KDNP kregen ze een tweederdemeerderheid in het parlement. Er zijn twee of drie andere redelijk grote partijen, maar geen enkele zo groot als Fidesz. Orbán was al sinds zijn eerst premierschap het gezicht van de partij en hij is als persoon sinds 2010 steeds prominenter aanwezig in de partij, de regering, het parlement en in de Europese Unie. Onder zijn leiding heeft hij feitelijk de macht weer gecentraliseerd en in handen van één partij gebracht.

Het is opmerkelijk dat er zoveel postcommunistische kenmerken met hun oorsprong in het communisme en zelfs communistische kenmerken te zien zijn in het Hongarije van Orbán; het was immers zijn belofte dat hij eindelijk de transitie van Hongarije uit het

---

<sup>102</sup> “Hungarians impatiently await promised “fairy-tale,” *Reuters*, 18 september, 2012, geraadpleegd 28 mei, 2013, <http://www.reuters.com/article/2012/09/18/hungary-orban-idUSL5E8KDGBI20120918>

<sup>103</sup> “Hungary's other deficit,” *The Economist* 398, no. 8715 (2011): 53.

<sup>104</sup> GoH, *Fourth Amendment*, 4.

<sup>105</sup> Transparency International, *Corruption Risks in Hungary 2011*, 21-22.

<sup>106</sup> Ilona Paline Kovacs, *Local Governance in Hungary*, 37-38.

<sup>107</sup> Kaldor en Vejvoda, “An Overview,” 19.

communisme compleet zou maken.<sup>108</sup> Dit uitgangspunt is zelfs vastgelegd in de preambule van de *Fundamental Law*:

*“We do not recognise the suspension of our historical constitution due to foreign occupations. We deny any statute of limitations for the inhuman crimes committed against the Hungarian nation and its citizens under the national socialist and communist dictatorships. We do not recognise the communist constitution of 1949, since it was the basis for tyrannical rule; therefore we proclaim it to be invalid.”*<sup>109</sup>

Het vierde amendement van 2013 voegde zelfs een nieuw artikel toe (Artikel U) dat alle misdaden en verantwoordelijkheden van de communistische leiders beschrijft. Desondank zijn er onder Orbán nog steeds (of: weer) typische communistische eigenschappen te zien: een 'pervasiveness of the state', een sterke 'distrust of the public sphere' en ondanks een vrij actieve *civil society* een 'tradition of passivity'.

In berichtgeving over de ontwikkelingen in Hongarije sinds 2010 wordt het land vaak vergeleken met een 'autocratie' of wordt geschreven dat het land op de rand van een autocratisch regime balanceert; Orbán wordt een 'Victator'<sup>110</sup> of 'Europe's Chavez'<sup>111</sup> genoemd. Het model voor *competitive authoritarianism* van Levitsky en Way leent zich uitstekend om te onderzoeken in hoeverre Hongarije een autocratie aan het worden is, zoals de media beweren, of dat het onder Orbán meer een hybride vorm heeft aangenomen. De volledige 'checklist' is na te lezen in bijlage 1.

Een regime is volgens Levitsky en Way volledig autoritair als de oppositie stelselmatig uitgesloten wordt van nationale verkiezingen, verkiezingsuitslagen dusdanig vervalst worden dat stemmen in feite geen betekenis hebben, de oppositie niet in het openbaar kan functioneren of er is in zijn geheel geen sprake van welke vorm van verkiezingen dan ook. Het is vrij eenvoudig om te concluderen dat Hongarije aan geen van deze punten voldoet: er is oppositie mogelijk, er zijn regelmatige verkiezingen en er wordt niet gesjoemeld met de uitslagen. Het volgende onderdeel in de theorie van Levitsky en Way is de mate waarin een regime *competitive authoritarian* is: een regime voldoet niet aan de criteria van een volledig autoritair regime, er bestaat breed kiesrecht voor volwassenen en de verkozen regering wordt niet beïnvloed of beperkt door niet-verkozen machten. Tot zover voldoet Hongarije aan deze drie criteria. De auteurs hebben tevens een meer uitgebreid vierde criterium: het regime heeft onvrije verkiezingen, maakt zich schuldig aan schending van burgerrechten, er is sprake van een oneerlijk speelveld, of een combinatie van deze drie punten. Wat betreft het eerste

---

<sup>108</sup> NHC, *Democracy and Human Rights*, 7.

<sup>109</sup> GoH, *Fundamental Law*, 6.

<sup>110</sup> “Hungary's new constitution seen as a threat to democracy.” *The Washington Times*, 18 januari, 2012, 1

<sup>111</sup> Campbell en Pancevski, “Europe's Chavez.”

onderdeel, onvrije verkiezingen, is geen van de punten op het Hongarije van Orbán van toepassing. Alleen punt 1.4 (b) en (c.), een oneerlijke speelveld bij verkiezingen door ongelijke toegang tot media en middelen, is ter sprake in Hongarije maar beide punten verwijzen voor uitleg naar 3.2 en 3.3; de toelichting op dit punt volgt bij die punten. De volgende onderdelen bestaan uit meerdere punten en subcriteria. Om de leesbaarheid te bevorderen zullen alleen de punten behandeld worden waarvan in Hongarije sprake is.

Via de Mediaraad, in het leven geroepen door een van de mediawetten in 2010, waarvan alle leden gekozen zijn door Fidesz-parlementsleden, werd onafhankelijke media regelmatig lastig gevallen en gedwarsboomd in hun berichtgeving (punt 2.1). Diverse media en journalisten hebben melding gemaakt van censuur en beperkingen die hen opgelegd werden door de Mediaraad wat betreft berichtgeving.<sup>112</sup> Zo werd de zendtijd van politieke radioprogramma's beperkt doordat er een richtlijn ingesteld werd die stelde dat minimaal 60 procent van de zendtijd uit muziek moet bestaan.<sup>113</sup> Daarnaast heeft de Mediaraad de macht om zeer hoge boetes op te leggen aan media die zich schuldig maken aan ongenueanceerde verslaggeving. Een dergelijk vage regel maakte het voor journalisten moeilijk in te schatten wat was toegestaan en zorgde de dreiging van hoge boetes voor zelfcensuur bij onafhankelijke media.<sup>114</sup> De dreiging van hoge boetes heeft een *chilling effect* op onafhankelijke berichtgeving en voldoet daarmee ook aan punt 2.2. De Mediaraad lijkt ook misbruik te hebben gemaakt van haar mandaat om licenties toe te kennen, of te ontzeggen. Zo werd de kritische radiozender Klubradio de winst in een tenderprocedure voor hun frequentie ontzegd door de Mediaraad. Ondanks een oordeel van de rechtbank, oordeelde de Mediaraad dat de tenderprocedure ongeldig was en opnieuw zou beginnen. Daarnaast probeerde de zender een contract te krijgen voor een nieuwe frequentie die vervolgens structureel geweigerd werd door de Mediaraad.<sup>115</sup> Tevens hebben diverse media een daling in advertentie-inkomsten gemerkt na kritische verslaggeving over de regering. Private bedrijven durfden volgens hen geen kritische media meer te ondersteunen.<sup>116</sup> Twee journalisten die in hongerstaking gingen als protest tegen de overheidsbemoediging, werden ontslagen<sup>117</sup>; het is niet bewezen in welke mate dit onder druk van de overheid of Mediaraad is gebeurd.

De dominantie van Fidesz in de regering en het parlement en de vele nieuwe wetten hebben voor een oneerlijk politiek speelveld gezorgd (onderdeel 3); door de *supermajority* zijn diverse wetten goedgekeurd die in het voordeel van de regerende partij zijn. Met name hervormingen van staatsinstellingen hebben geleid tot politisering van de instellingen (punt

---

<sup>112</sup> Campbell en Pancevski, "Europe's Chavez."

<sup>113</sup> HRW, *Wrong Direction on Rights*, 27.

<sup>114</sup> NHC, *Democracy and Human Rights*, 25; HRW, *Wrong Direction on Rights*, 27.

<sup>115</sup> NHC, *Democracy and Human Rights*, 26.

<sup>116</sup> HRW, *Wrong Direction on Rights*, 27.

<sup>117</sup> Campbell en Pancevski, "Europe's Chavez."

3.1) en de *cardinal law* die in grote delen van de wetgeving is opgenomen, biedt de oppositie in feite geen mogelijkheid daar invloed op uit te oefenen of daartegen in verzet te komen. In een van die wetten, de nieuwe kieswet, staat dat partijen in de aanloop naar verkiezingen geen reclame mogen maken op commerciële televisie, radio en nieuwssites. Gedurende de vijftig dagen waarin campagne is toegestaan, mogen partijen wel in printmedia adverteren en partijen van de nationale lijst krijgen zendtijd op publieke radio en televisie.<sup>118</sup> Tevens is er een wet aangenomen die subsidie voor partijen stopzet. Voor kleinere en nieuwe partijen betekent dit dat ze mogelijk niet of nauwelijks campagne kunnen voeren of misschien niet mee kunnen doen aan verkiezingen. Dit komt overeen met punt 3.3. Dat geldt ook voor de hervorming van de kiesdistricten waarbij districten opnieuw worden getekend. Het gemiddelde aantal kiezers in een district is daarmee verhoogd van 46000 naar 76000. Volgens critici zijn de grenzen zonder voldoende consultatie en transparantie opgesteld en zou het zelfs voorkomen dat districten met een linkse voorkeur 5 tot 6 procent groter zijn dan die met een rechtse voorkeur; vanwege het Hongaarse kiesstelsel zou dit een voordeel voor Fidesz in de volgende verkiezingen betekenen.<sup>119</sup> “One estimate (...) is that, whereas the old system translated Fidesz’s 53 per cent vote share in 2010 into a 68 per cent share of the seats in Parliament, the new system would have given it 76 per cent of the seats.”<sup>120</sup>

De bovenstaande beschrijving en de checklist van Levitsky en Way wijzen in sterke mate op het feit dat er in Hongarije sprake is van een hybride regime, namelijk *competitive authoritarian*. De kans dat dit regime stand houdt beschrijven Levitsky en Way aan de hand van de mate waarin er sprake is van *leverage*, *linkage* en *organisational power*.<sup>121</sup>

In Hongarije is sprake van *high leverage*: het heeft een relatief slechte onderhandelingspositie in het geval van kritiek, omdat het een kleine, slecht presterende economie heeft, van minimaal strategisch-buitenlands belang is voor grootmachten, en geen “black knight” heeft – een externe macht die sterk genoeg is en garanties geeft in het geval van kritiek op het regime. Vanwege de slechte economische situatie heeft Hongarije noodgedwongen ook een sterke mate van *linkage* met andere landen ('economic ties'), maar ook vanwege zijn lidmaatschap aan diverse internationale organisaties en de EU ('intergouvernemental ties'). Paradoxaal genoeg lijkt het er echter op dat de *linkage* enigszins afgezwakt is sinds de toetreding tot de EU, omdat de Europese Commissie minder *leverage* heeft over lidstaten dan over kandidaat-lidstaten; Orbán is geregeld door de Commissie en

---

<sup>118</sup> NHC, *Democracy and Human Rights*, 20-21.

<sup>119</sup> NHC, *Democracy and Human Rights*, 19; “Halfway into the Hungarian electoral reform: Electoral Law already passed, law on procedure still uncertain,” *Political Capital*, 19 April, 2012, [http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC-FES\\_ConferencePaper\\_HalfwayIntoTheHungarianElectoralReform\\_120417.pdf](http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC-FES_ConferencePaper_HalfwayIntoTheHungarianElectoralReform_120417.pdf)

<sup>120</sup> Alan Renwick, “Hungary’s New Electoral Law, Part 2: Analysis,” *Reading Politics*, 26 december, 2011, geraadpleegd 29 mei, 2013, <https://blogs.reading.ac.uk/readingpolitics/2011/12/26/hungary%E2%80%99s-new-electoral-law-part-2-analysis/>

<sup>121</sup> Zie Appendix II, III en IV uit hun boek “Competitive Authoritarianism” voor de criteria: 372-380.

EU-instanties ter verantwoording geroepen en tot op zekere hoogte heeft hij toegegeven aan de kritiek, maar over het algemeen voelt hij nog niet de druk om echt in te binden. Dit lijkt veel op het *post-accession hooliganism* dat Venelin I. Ganev beschrijft (over Roemenië en Bulgarije).<sup>122</sup> Aangezien Orbán en Fidesz een sterke mate van *organisational power* heeft en dit hem in staat stelt relatief makkelijk en risicoloos controle uit te oefenen op de oppositie, heeft hij een grote kans om zijn regime in stand te houden.

### *Tussentijdse conclusie*

Zowel het model van Kaldor en Vejvoda als die van Levitsky en Way hebben veel raakvlakken met de situatie in Hongarije onder Orbán. In het eerste geval is vooral de sterke, dominante staat opvallend; dit heeft niet alleen raakvlak met het postcommunistisch model, maar zelfs nog met het communisme. Dit betekent niet dat Hongarije weer terug is op het niveau van voor 1989 of midden jaren negentig; daarvoor zijn de democratische instellingen te sterk ontwikkeld. Volgens het tweede model zijn het ook deze democratische instellingen die Orbán gebruikt om zijn dominantie verder te ontwikkelen en te beschermen. In beide modellen is die dominantie van één partij – die in feite de staat vormt – terug te zien.

Daarmee eindigt ook de vergelijking tussen de twee modellen, simpelweg omdat het model van Kaldor en Vejvoda veel minder uitgewerkt is dan die van Levitsky en Way. Laatstgenoemden hebben er een heel boek aan besteed, compleet met scoringssystemen die bij deze case study als een soort checklist fungeren. Kaldor en Vejvoda zijn er vermoedelijk van uitgegaan dat hun model binnen een aantal jaar na schrijven overbodig zou zijn, omdat alle landen sterke westerse democratieën zouden zijn geworden; hun model zou alleen van toepassing zijn op de landen *in transitie*. Dan is het toch opvallend dat er zoveel kenmerken die zij eind jaren negentig zagen, ook bij Orbán terug te zien zijn. De conclusie op dit punt gaat uit van 'een terugkeer', maar er is meer onderzoek nodig om te oordelen of er inderdaad sprake is van een terugkeer naar die postcommunistische kenmerken of dat het wellicht nooit echt anders is geweest. Dat zou het model van Kaldor en Vejvoda meer relevantie geven, vooral als dit proces ook in andere postcommunistische landen is te zien.

---

<sup>122</sup> Venelin I. Ganev, "Post-Accession Hooliganism: Democratic Governance in Bulgaria and Romania after 2007," *East European Politics and Societies and Cultures* 27, no. 1 (2013): 26-44.



## 4 – Roemenië

### 4.1 1989 tot 2011

In tegenstelling tot buurland Hongarije dat zich na het communisme ontpopte als slimste jongetje van de klas, is de transitie in Roemenië bijzonder moeilijk geweest. In geen enkel ander land had het communisme en het totalitaire leiderschap zich zo diep genesteld in alle lagen van de samenleving. Dat Ceașescu uiteindelijk in 1989 afgezet werd, was niet per definitie voor de hand liggend. Het was eerder een samenloop van omstandigheden die uiteindelijk heel effectief bleken te zijn: relatief kleine protesten in een paar steden, een deal tussen de Securitate en het leger die van Ceașescu af wilden, en vervolgens de toestemming van Gorbatsjov voor de “revolutie”.<sup>123</sup> Er was nauwelijks sprake van een nieuwe elite of een georganiseerde oppositie die de macht over wilde nemen. Dat maakte de transitie uiterst moeizaam en langgerekt.

Hoewel de communistische partij opgeheven werd, namen zogenaamde “goede” communisten de leiding in een regering die een overgangsregering zou moeten zijn. “Within two weeks of Ceaucescu's death Romania again had a party-state, a legitimate one this time, claiming that 'it was we who made the revolution'.”<sup>124</sup> Deze hervormde communistische partij heette het Nationale Reddingsfront (FSN) en werd geleid door Ion Iliescu. Het merendeel van de Roemenen associeerde het FSN niet met de voormalige communistische partij en na de eerste verkiezingen werd Iliescu president en kreeg het FSN een grote meerderheid. De twee andere partijen die toen vrij groot werden, waren de UDMR voor de Hongaarse minderheid in Roemenië en de Nationale Liberale Partij (PNL). De regering onder Iliescu was erg populair, omdat hij prijzen en het aantal werkuren omlaag bracht. Hoewel de oppositie snelle privatiseringen, grootschalige hervormingen en minder macht aan oud-communisten wilde zien, was de FSN voor langzame hervormingen. Iliescu was echter een slechte president voor een land dat een democratische transitie moest maken, want Iliescu geloofde niet in politieke partijen of oppositie. “He never accepted the idea that an opposition is a political institution indispensable to a liberal democracy”.<sup>125</sup>

In 1991 was de nieuwe grondwet klaar. Het was een grondwet met nog veel gaten en onduidelijkheden. Zo werd de scheiding van de machten en de onafhankelijkheid van de rechtspraak vastgelegd, maar er werd niet uitgelegd hoe die onafhankelijkheid bereikt en gegarandeerd moest worden. Tevens moest het onderdeel over lokale onafhankelijkheid en

---

<sup>123</sup> Alina Mungiu Pippidi, “Romania: From Procedural Democracy to European Integration,” in *Democratization in Central and Eastern Europe*, eds. Kaldor en Vejvoda, (New York/Londen: Continuum, 2002), 135.

<sup>124</sup> Pippidi, “Romania,” 140.

<sup>125</sup> Pippidi, “Romania,” 140.

de mogelijkheid tot tweetalige lokale overheden verder uitgewerkt worden, maar door trage parlementaire procedures werd dit amendement lange tijd niet aangenomen.

Pas bij de verkiezingen van 1996 werd de sociaal-democratische partij van Iliescu verslagen door de coalitiepartij Democratische Conventie van Roemenie (CDR), bestaande uit onder meer christendemocraten en de Nationale Liberale Partij (PNL). Emil Constantinescu van de PNL werd gekozen tot president. De regering werd een coalitie tussen de CDR, de Sociaal Democratische Unie (USD) van voormalige FSN-premier Petre Roman, die zich in 1992 had afgesplitst van de FSN, en de UDMR. “As analysts pointed out, this was the second time since 1937 that political power has changed hands through the ballot box and the first time that a Romanian head of state has left office other than by dying (naturally or not) or being disposed.”<sup>126</sup> De CDR won de verkiezingen met de belofte voor snellere economische hervormingen en om corruptie aan te pakken. Dit was voor het eerst sinds de val van het communisme dat overheidsposities proportioneel werden verdeeld onder de winnende partijen. Deze regeringscoalitie had het echter niet makkelijk om diverse redenen. Ten eerste moest het zien af te rekenen met een sterk ontwikkeld patronagenetwerk van oud-communisten op belangrijke posities in het bedrijfsleven, de bankensector en de bureaucratie. Ten tweede bleek het moeilijker dan gedacht voor de onervaren politici van de coalitie om samen te werken. In de periode tot de volgende verkiezingen in 2000 zijn er drie verschillende premiers geweest. Bij de verkiezingen in 2000 waren deze democratische partijen al hun geloofwaardigheid kwijt, omdat ze zich in vier jaar tijd op grote schaal schuldig maakten aan corruptie, mismanagement en vriendjespolitiek – precies de kwesties waar ze in 1996 hadden beloofd mee af te rekenen.<sup>127</sup> De coalitie had wel op internationaal gebied een nieuwe koers ingezet, namelijk georiënteerd op Europa en de eisen voor EU-lidmaatschap.

Ruim een decennium na de val van het totalitaire regime van Ceaușescu was de situatie in Roemenië nog niet veel beter geworden. Economische hervormingen creëerden een rijke elite, terwijl de gemiddelde burger zwaar te lijden had onder armoede; twee derde van de bevolking leefde onder de armoedegrens.<sup>128</sup> Met name etnische minderheden zoals de Roma, die het met het socialisme van Ceaușescu nog relatief goed hadden omdat iedereen gelijk behandeld werd, hadden het moeilijk en werden verdreven naar de marges van de samenleving. In tegenstelling tot de Hongaren, lukte het de Roma niet meer zetels te winnen in het parlement dan de gereserveerde minderheidszetel. Een trend onder de Roma en andere arme Roemenen is om bij verkiezingen simpelweg te stemmen voor de partij die aan

---

<sup>126</sup> Pippidi, “Romania,” 136.

<sup>127</sup> Lavinia Stan, “Democratic Delusions: Ten Myths Accepted by the Romanian Democratic Opposition,” *Problems of Post-Communism* 50, no. 6 (2003): 52.

<sup>128</sup> Pippidi, “Romania,” 146.

de macht is. Politieke participatie was over de hele linie zeer laag en ook een *civil society* moest vanuit het niets worden opgebouwd.<sup>129</sup>

In de verkiezingen van 2000 werden de christendemocraten en liberalen afgestraft voor hun beleid en kozen de Roemenen wederom voor de voormalige communistische partij van Iliescu die inmiddels PSD (Sociaal Democratische Partij) heette. In de strijd om het presidentschap ging Iliescu aan kop, gevolgd door de nationalistische Corneliu Vadim Tudor van Partij voor Groot-Roemenië (PRM). Iliescu won uiteindelijk de tweede ronde. Na een interval van vier jaar waren de overblijfselen van het communisme weer op hun plek aan het hoofd van de staat. Net als de voorgaande regering had ook de PSD-regering de steun van de UDMR, die slim hun steun aan elke partij gaf die in de regering zat, in ruil voor gunstige regelingen voor de Hongaren in Roemenië. Iliescu en zijn premier Adrian Nastase zetten de pro-Europese, westers georiënteerde lijn van de vorige regering door. En met succes: deze periode werd gekenmerkt door relatieve stabiliteit, Roemenië mocht in 2004 lid worden van de NAVO en tekende de toetredingsovereenkomst met de EU. Gemotiveerd door de voorwaarden opgelegd door de EU werden er serieuze stappen gemaakt om sterkere staatsinstellingen te ontwikkelen. In 2003 werd het eerste amendement aan de grondwet via referendum aangenomen waarmee het voldeed aan de eisen van de EU. Echter, ook deze regering maakte zich op grote schaal schuldig aan corruptie en vriendjespolitiek, waardoor Iliescu de presidentsverkiezingen van 2004 verloor van Traian Băsescu van de Liberaal Democratische Partij (PDL). Zijn verkiezingsprogramma draaide vooral om het bestrijden van corruptie. De coalitieregering met de Nationaal Liberale Partij (PNL) verliep moeizaam en PNL werkte veel samen met PSD om het hervormingsprogramma van Băsescu te blokkeren.<sup>130</sup> In 2007, kort na de toetreding van Roemenië tot de Europese Unie, kreeg Băsescu zijn eerste stem van wantrouwen te verwerken. De president had veel mensen op hoge posities geplaatst die erg gemotiveerd waren om corruptie op hoog niveau aan te pakken. Volgens PSD en PNL waren deze onderzoeken politiek gemotiveerd en partijdig en had de president zijn positie misbruikt.<sup>131</sup> Het merendeel van de stemmen in het referendum over Băsescu's ontslag stemde voor zijn aanblijven. De opkomst was echter maar 44 procent, kenmerkend voor het gebrek aan interesse en vertrouwen in de politiek.

Vanaf 2008 en de verkiezingen eind dat jaar, waarna Băsescu's PDL en premier Emil Boc een bijzondere coalitie aangingen met de sociaaldemocraten van de PSD, waren hervormingen van de rechtspraak en de strijd tegen corruptie vrijwel compleet van tafel. "The Romanian parliament continued its habit of using its veto to prevent highprofile cases against

---

<sup>129</sup> Pippidi, "Romania," 146-147.

<sup>130</sup> Aneta B. Spendzharova en Milada Anna Vachudova, "Catching up? Consolidating Liberal Democracy in Bulgaria and Romania," *West European Politics* 35, no. 1 (2012): 52.

<sup>131</sup> Spendzharova en Vachudova, "Catching up," 52.

politicians from going to court. And Romania's judges routinely gave only the mildest sentences for those that did."<sup>132</sup> Een van de belangrijkste tekenen van de hardnekkige corruptie in de hoogste lagen van de politiek en rechtspraak, en het gebrek aan motivatie om dat te bestrijden, was te zien in de opheffing van het Nationaal Integriteit Agentschap (ANI). Deze organisatie was opgericht om de bezittingen van belangrijke individuen te onderzoeken en mocht eisen alle documentatie hierover vrij te geven. In april 2010 verklaarde het Constitutioneel Hof de organisatie als ongrondwettelijk. Later bleek dat zeven van de negen rechters zelf onderzocht werden door ANI.<sup>133</sup> In januari 2012 stapte Boc op na grote demonstraties over de bezuinigingsmaatregelen van die regering. Voordat Victor Ponta van de PSD (in zogenaamde Sociaal Liberale Unie USL) wordt benoemd tot premier, was er eerst een heel kort instabiel premierschap van Mihai Ungureanu dat duurde van februari tot april en werd beëindigd door een motie van wantrouwen.

Het volgende deel van dit onderzoek zal zich richten op de ontwikkelingen die zich onder Victor Ponta hebben afgespeeld, vanaf zijn aantreden in april 2012 tot ongeveer maart 2013. Het is echter belangrijk om hier alvast stil te staan bij de hiervoor beschreven gebeurtenissen die sinds 2007 plaats hebben gevonden. Vrijwel vanaf het moment dat Roemenië officieel EU-lid was, werden de positieve ontwikkelingen van de periode daarvoor – bijvoorbeeld de oprichting van ANI en het anti-corruptie directoraat (DNA) – structureel ondermijnt door het parlement, de oppositie en PSD-loyalisten. Ook Băsescu en de PDL zijn niet geheel onschuldig; zij hebben ook baat bij de huidige status quo. "High barriers to new party entry help protect the PSD, the PNL, and the PDL from a new 'clean hands party'".<sup>134</sup> Deze ontwikkelingen noemt Ganev 'post-accession hooliganism'<sup>135</sup> en dat is een belangrijke kanttekening bij het vervolg van dit onderzoek. Het is goed mogelijk dat het proces van verzwakking van de democratie al eerder is ingezet, voordat Ponta ten tonele kwam. Echter, omdat er pas sinds Ponta nadrukkelijk gesproken wordt van een beweging richting een autocratie, zal dit onderzoek zich beperken tot de ontwikkelingen die plaatsvonden onder Ponta. Het is ook relevant om te beseffen dat Roemenië sinds de toetreding in 2007 onder controle staat van de Europese Commissie vanwege de geplande toetreding tot de Schengenzone. Via het Cooperatie en Verificatie Mechanisme (CVM) en de tweejaarlijks CVM-rapporten wordt bijgehouden welke vooruitgang het land maakt op het gebied van hervorming van de rechtspraak en de strijd tegen corruptie.

---

<sup>132</sup> Spendzharova en Vachudova, "Catching up," 52.

<sup>133</sup> Spendzharova en Vachudova, "Catching up," 53.

<sup>134</sup> Spendzharova en Vachudova, "Catching up," 55.

<sup>135</sup> Ganev, "Post-Accession Hooliganism."

#### 4.2 Formele en substantieve criteria

Net als in Hongarije het geval was, zijn ook in Roemenië alle formele criteria opgenomen in de grondwet. Hieronder zal onderzocht worden in hoeverre deze en de substantieve criteria in de praktijk worden gebracht.

Wat betreft het inclusieve burgerschap, verkozen machthebbers en onafhankelijk verenigingsleven zijn er geen noemenswaardige ontwikkelingen te melden die deze rechten zouden ondermijnen. Dit geldt tot op zekere hoogte ook voor de veiligheidstroepen. In de grondwet wordt hier weinig over gezegd, behalve dat “the army shall be exclusively subordinated to the people's will”<sup>136</sup> en dat de structuur van de defensie geregeld vastgelegd is in de wet. Er staat niet vermeld dat de veiligheidstroepen politiek neutraal moeten zijn. De politie is echter een van de meest gewantrouwde instanties in Roemenië vanwege de vele corruptie.<sup>137</sup> Op het gebied van de lokale onafhankelijkheid zijn er geen noemenswaardige ontwikkelingen te noemen die hebben plaatsgevonden onder Ponta. In 2007 schreef het European Network of Economic Policy Research Institutes dat veel van de taken die lokale overheden kregen weinig te maken hadden met de mogelijkheid om zelf beslissingen te nemen, maar dat het vooral ging om mandaten die van bovenaf doorgegeven werden met de opdracht om ze simpelweg uit te voeren. Daarnaast werd het budget voor lokaal bestuur ondergeschikt gemaakt aan dat van nationale fondsen, wat ten koste ging van lokale autonomie.<sup>138</sup>

Verkiezingen worden regelmatig gehouden en mensen kunnen vrij hun stem uitbrengen. Een groot probleem is echter het gebrek aan vertrouwen in de politiek dat duidelijk zichtbaar is in de opkomst bij verkiezingen. Bij de verkiezingen in december 2012, waarin Ponta's PSD een meerderheid van de stemmen kreeg (ruim 60 procent), was de opkomst slechts 41,76 procent. De verkiezingen van 2008 waren een dieptepunt in de democratische historie van Roemenië: een opkomst van net 39 procent. Sinds de eerste verkiezingen van de jaren negentig is er eigenlijk een structurele daling in de opkomst voor parlementaire verkiezingen te zien. De presidentsverkiezingen brengen over het algemeen meer mensen op de been; daar ligt de opkomst zo rond de 55 procent.<sup>139</sup> Een groot probleem dat al jaren bestaat en door NGO's gesignaleerd wordt, is het kopen van stemmen uit Romagemeenschappen. Hoewel dit illegaal is, komt het veel voor bij bijvoorbeeld lokale of burgemeestersverkiezingen. Door gebrek aan informatie, opleiding en hardnekkige armoede is het voor veel Roma interessant om hun stem te verkopen. Het komt echter ook voor dat de

---

<sup>136</sup> Government of Romania, *Constitution of Romania*, (29 oktober 2003), artikel 118.

<sup>137</sup> Transparency International Romania, *National Integrity System Assessment Romania*, december 2011, 72.

<sup>138</sup> Constantin Zaman en Manuela Sofia Stanculescu, “The Social Dimension in Selected Candidate Countries in the Balkans: Country Report on Romania,” ENEPRI Research Report nr. 40 (2007), ii.

<sup>139</sup> “Voter turnout data for Romania,” International Institute for Democracy and Electoral Assistance, geraadpleegd 4 juni 2013, <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?CountryCode=RO>

leider van de gemeenschap een deal sluit met de leider van een partij en de stemmen van de hele gemeenschap verkoopt.<sup>140</sup>

De gebeurtenissen van 2012 die de meeste kritiek kregen en voor de grootste zorgen van waarnemers zorgden, hadden betrekking op twee formele criteria die misschien wel als de belangrijkste van een democratie worden beschouwd: respect voor de *rule of law* en de *trias politica*. Zowel de Venetië Commissie als de Europese Commissie maakten officiële aantekening van hun zorgen over de ontwikkelingen onder Ponta.<sup>141</sup> Volgens de Venetië Commissie waren niet de ontwikkelingen op zichzelf een risico voor de democratie en de *rule of law*, maar de snelheid en volgorde waarin bepaalde beslissingen door de regering werden geïnitieerd.<sup>142</sup> Op een en dezelfde dag werden de voorzitters van de twee parlements kamers ontslagen en vervangen, en werd de ombudsman ('Advocate of the People') uit zijn functie ontheven, omdat hij zijn mandaat zou hebben overtreden. Een dag later werd door middel van een noodverordening de wet op de competenties van het Constitutioneel Hof gewijzigd, waardoor het Hof niet langer parlementsresoluties kon controleren op grondwettelijkheid. Een zelfde wetsvoorstel was al eerder ingediend, maar was op dat moment nog in behandeling. Door gebruik te maken van een noodverordening werd de wijziging meteen van kracht. Het Hof veroordeelde deze wet als "unconstitutional and abusive behaviour towards the Constitutional Court".<sup>143</sup> Door deze volgorde van wetswijzigingen was er een gat geslagen in de *checks and balances* van de *rule of law*: de enige autoriteit die op eigen kracht wetten en noodverordeningen aan het Hof mag voorleggen, de ombudsman, was ontslagen en doordat de competenties van het Hof op hetzelfde moment aan banden werd gelegd, kon die beslissing ook niet meer getoetst worden.

Een dag later, nadat het Hof slechts 24 uur had gekregen om een advies uit te brengen, besloot het parlement om president Băsescu uit zijn functie te zetten. De snelheid waarmee deze beslissing werd genomen en de beperkte tijd die het Hof gegeven werd om advies uit te brengen "[showed] that there was a lack of respect for this key institution. (...) The procedure as a whole implies that the dismissal of the President may have been

---

<sup>140</sup> Catherine Messina Pajic, "Roma as Active Citizens: Closing the Gap between Political Elites and Local Communities," *Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament*, 2011, geraadpleegd 5 juni 2013, <http://www.ndi.org/files/Catherine-Pajic-Roma-Chapter.pdf>; "Interview with Roma ACCESS-Romania," World Movement for Democracy, geraadpleegd 5 juni 2013, <http://www.wmd.org/resources/whats-being-done/political-participation-minority-peoples/interview-nicu-ion-roma-access-r>

<sup>141</sup> Venice Commission, *Opinion on the Compatibility (...) the Organisation of a Referendum of Romania*, Opinion no. 685/2012, Straatsburg, 2012; European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism*, COM(2012) 410 Final, 18 juli 2012 (hierna: CVM 2012) en COM(2013) 47 Final, 30 januari 2013 (hierna: CVM 2013).

<sup>142</sup> Venice Commission, *Opinion on the Compatibility*, 18.

<sup>143</sup> Venice Commission, *Opinion on the Compatibility*, 7.

politically motivated rather than based on a sound legal basis”.<sup>144</sup> Diezelfde dag werd, wederom via een noodverordening, de referendumwet gewijzigd. In de verordening stond dat een referendum geldig was als er een meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor vertrek van de president was, in plaats van een meerderheid van de geregistreerde kiezers. Het rapport van de Venetië Commissie laat zien dat deze wet in het verleden al regelmatig werd aangepast. Het is wel heel opvallend dat zowel in 2007 als in 2012 de kiesdrempel van deze wet aangepast werd op het moment dat er gebruik gemaakt moest worden van een referendum. “In other words, the rules of the game were changed while the game was under way. Such event driven changes of electoral legislation amount to a violation of the legal certainty and the principle of the stability of the referendum process.”<sup>145</sup> De Europese Commissie stelde in haar elfde CVM-rapport dat “[w]hile certain actions may be partly explained by (...) political polarisation, they raised serious doubts about the commitment to the respect of the rule of law or the understanding of the meaning of the rule of law in a pluralist democratic system”.<sup>146</sup>

Het twaalfde CVM-rapport berichtte dat een aantal van aanbevelingen uit het voorgaande rapport overgenomen waren door de regering. Zo was bijvoorbeeld in januari een nieuwe ombudsman aangenomen. Ook de Venetië Commissie was hoopvol over het feit dat de regering een aantal beslissingen van het Hof met betrekking tot het referendum had geaccepteerd. Toch waren er nog een aantal structurele gebreken in de *rule of law*, het respecteren van de scheiding van de machten en corruptie binnen het bestuurlijk apparaat. Zo beschrijft Artikel 72 de parlementaire immuniteit en stelt dat parlementsleden alleen aangehouden of onderzocht mogen worden met toestemming van het parlement; dit zou een belemmering van de rechtspraak zijn. De CVM-rapporten bekritiseerden het feit dat politici die onder crimineel onderzoek stonden of veroordeeld waren voor corruptie nog gewoon hun zetel in het parlement hielden.<sup>147</sup> Het IMF stelde in een publicatie van 2012 dat het land veel inkomsten misloopt, omdat het vasthoudt aan verlieslijdende of inefficiënt werkende staatsbedrijven die geleid worden door politiek gekleurd management en gekenmerkt worden door gebrekkige *corporate governance*.<sup>148</sup>

Corruptie is een van de meest hardnekkige problemen in Roemenië. Sinds 2003 heeft het land volgens de corruptie-index van Freedom House nauwelijks vooruitgang geboekt: in 2003 was de score 4.50 en in 2012 was dit 4.00.<sup>149</sup> De twee instanties die verantwoordelijk

---

<sup>144</sup> Venice Commission, *Opinion on the Compatibility*, 11.

<sup>145</sup> Venice Commission, *Opinion on the Compatibility*, 9.

<sup>146</sup> CVM 2012, 3.

<sup>147</sup> CVM 2012, 14.

<sup>148</sup> International Monetary Fund, *Romania: Selected Issues Paper*, IMF Country Report no. 12/291, Washington, 2012, 8-17.

<sup>149</sup> Freedom House, *Nations in Transit*, 18.

zijn voor het onderzoeken van corruptie, ANI en DNA, worden gezien als essentieel in de strijd tegen corruptie. De resultaten blijven echter nog achter, omdat de beslissingen van ANI constant door de politiek in twijfel worden getrokken. Daarnaast wordt het personeel regelmatig aangevallen door de politiek en de media.<sup>150</sup> Gebrek aan politieke wil om corruptie te bestrijden is hardnekkig, vooral als het gaat om zogenaamde *high level cases*, zo signaleerde ook de Europese Commissie.<sup>151</sup> De twee instanties moeten daarnaast samenwerken met een zeer traag juridisch apparaat, dat dringend hervormd moet worden – dit is een van de belangrijkste peilers van de CVM-rapporten. Desondanks was er in juni 2012 een belangrijk moment in de strijd tegen corruptie: de voormalige sociaaldemocratische premier en Ponta's promotiebegeleider Adrian Nastase werd veroordeeld voor corruptie. Hij is daarmee de eerste postcommunistische premier die veroordeeld is.<sup>152</sup>

Dat het voor corruptiebestrijders zo lastig is om politici aan te pakken, komt mogelijk ook door de manier waarop partijen georganiseerd zijn en de mentaliteit binnen de partijen. Roemenië had vrijwel geen politieke elite aan het eind van de communistische periode. De enige goed georganiseerde partij was de communistische partij. Veel *apparatsjiks* zijn politiek actief gebleven, in de hervormde communistische partij of in een eigen groepering. Desondanks moest er een hele nieuwe lichterding politici het vak leren. Bij alle partijen, maar met name binnen de nieuwe democratische partijen, zijn bepaalde kenmerken te zien die volgens Lavinia Stan “the ability of the democratic forces to make a mark” ondermijnen.<sup>153</sup> Bij de partijen speelt de partijleider een grote rol en worden min of meer zijn belangen centraal gesteld in plaats van die van de partij. Leaders die een fout begaan of uit de gratie zijn gevallen, worden niet ontslagen, maar krijgen een belangrijk klinkende positie die in werkelijkheid er niet toe doet. Partijen houden zich niet of nauwelijks bezig met het werven van nieuwe leden of het uitwerken van een echt partijprogramma, de partijen zijn sterk gecentraliseerd, en lokale fracties zijn verantwoording schuldig aan de partijleiding in Boekarest.<sup>154</sup> Volgens Stan is het dan ook niet vreemd dat Roemeense politieke partijen veel coalities of allianties aangaan. Geen enkele partij is sterk genoeg om zelf de macht te pakken, waardoor politici geobsedeerd zijn door allianties en partnerschappen.<sup>155</sup> Dit is bijvoorbeeld te zien in de vorming van de huidige USL (Sociaal Liberale Unie) en in 1996 in de Democratische Conventie (christendemocraten en nationaal-liberale partij). Het belang van coalities en vriendjespolitiek zit diep geworteld in de partijdynamiek en komt ook naar voren bij het verdelen van posities. Partijen zien “politics as an office-seeking process rather than a

---

<sup>150</sup> CVM 2013, 10.

<sup>151</sup> CVM 2012, 17.

<sup>152</sup> Tismaneanu, “Democracy on the Brink,” 84.

<sup>153</sup> Stan, “Democratic Delusions,” 52.

<sup>154</sup> Stan, “Democratic Delusions,” 53-55.

<sup>155</sup> Stan, “Democratic Delusions,” 56.



way to achieve policy goals”.<sup>156</sup> Roemeense politiek is sterk gepolariseerd in een strijd tussen de sociaaldemocraten en de liberalen. In het licht van de gewoonte om de partijleider centraal te stellen is de persoonlijke vete tussen Ponta en Băsescu niet heel opmerkelijk. Dat dit tot problemen leidde constateerde ook de Venetië Commissie: er is sprake van een “disregard of the principle of loyal cooperation between the institutions. This principle is of particular importance in cases where offices, for example that of the President and the Prime Minister, are held by persons with different political backgrounds.”<sup>157</sup>

Persvrijheid en toegang tot informatie is in principe geregeld al zijn er maar weinig echt onafhankelijke media. De publieke tv-zenders hebben lange tijd een reputatie gehad dat ze niet anders waren dan de staatstelevisie van de communisten. De meeste televisie- en radiozenders zijn in handen van een paar rijke mediamagnaten die er niet voor terug deinzen hun zenders in te zetten om hun politicus te promoten in de verkiezingen.<sup>158</sup> De journalistiek kreeg begin 2013 ook een tik op de vingers van de Europese Commissie, omdat deze berichten had ontvangen dat bepaalde rechters, aanklagers en het Constitutioneel Hof slachtoffer waren geworden van een lastercampagne door sommige media. Dit commentaar leidde echter tot kritiek van veel actiegroepen voor persvrijheid; het zou een complete ban op kritische media betekenen en de overheid vrije hand geven om kritische journalisten aan te pakken.<sup>159</sup> In de media-index van Freedom house scoort Roemenië al jaren als slechtste in de regio met gemiddeld een score van 4.00.<sup>160</sup> De beperkte middelen voor de media en de druk die van bovenaf – redactiechefs, eigenaars – op journalisten wordt uitgeoefend, leiden tot een weinig onafhankelijke media.<sup>161</sup>

Het instituut van de grondwet in Roemenië is in theorie redelijk stabiel. In de praktijk worden er echter veel beslissingen genomen die ongrondwettelijk zijn en niet duiden op een respect voor de waarde van dat instituut. Het gebruik van noodverordeningen is daar een voorbeeld van. In de grondwet staat beschreven in welke gevallen deze maatregel wel en niet gebruikt mag worden. Het is een middel dat alleen bij hoge uitzondering gebruikt mag worden en is niet toepasbaar op constitutionele wetten, fundamentele staatsinstellingen of fundamentele rechten.<sup>162</sup> De Venetië Commissie merkte op dat in 2011 alleen al 140 van deze noodverordeningen gebruikt zijn<sup>163</sup>; het is dus niet iets nieuws dat onder Ponta ontstaan is.

---

<sup>156</sup> Stan, “Democratic Delusions,” 56.

<sup>157</sup> Venice Commission, *Opinion on the Compatibility*, 15.

<sup>158</sup> Matthias Barner, “Free, but not independent. The Role of the Media in South East Europe.” KAS International Reports, no 11 (2011), 69. [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_29533-1522-2-30.pdf?111129110626](http://www.kas.de/wf/doc/kas_29533-1522-2-30.pdf?111129110626)

<sup>159</sup> Nikolaj Nielsen, “EU wants tougher media laws in Romania,” *EU Observer*, 4 februari, 2013, geraadpleegd 5 juni 2013, <http://euobserver.com/justice/118939>

<sup>160</sup> Freedom House, *Nations in Transit*, 14.

<sup>161</sup> Transparency International Romania, *National Integrity System Assessment Romania*, 134.

<sup>162</sup> GoR, *Constitution of Romania*, artikel 115.

<sup>163</sup> Venice Commission, *Opinion on the Compatibility*, 6.

Het is echter wel zo dat enkele van de noodverordeningen die Ponta heeft ingezet in 2012 ongrondwettelijk waren en niet op die manier gebruikt hadden mogen worden. Deze manier van politiek bedrijven ondermijnt tevens het recht op inspraak. Nadat het referendum ongeldig werd verklaard, heeft de regering van Ponta geen noodverordeningen meer gebruikt. De gebeurtenissen van 2012 zijn voor de Venetië Commissie reden om aan te nemen dat “[i]t seems that some stakeholders were of the opinion that anything that can be done according to the letter of the Constitution is also admissable. The underlying idea may have been that the majority can do whatever it wants to do because it is the majority (...) Democracy cannot be reduced to the rule of the majority; majority rule is limited by the Constitution and by law, primarily in order to safeguard the interests of minorities”.<sup>164</sup>

Er is dan ook weinig besef voor de rechten van minderheden. Hoewel er wettelijke rechten voor minderheden bestaan, wordt daar in de praktijk weinig mee gedaan of mee bereikt. De Hongaren zijn eigenlijk de enige minderheid die al jaren goed gebruik weet te maken van hun positie. De Roma daarentegen zijn de grootste etnische minderheid van Roemenië, maar weten zich niet georganiseerd in te zetten voor hun rechten. Waar dat door komt ligt buiten het bereik van dit onderzoek, maar het heeft te maken met een vicieuze cirkel die de Roma moeilijk kunnen doorbreken en een gebrek aan wil bij politici om zich in te zetten voor deze groep. Het tegenovergestelde is juist waar: politici worden beloond door zich in te zetten *tegen* de Roma in hun gemeenschap.<sup>165</sup> In de laatste jaren is er met steun van de EU en andere landen een behoorlijk actieve en brede *civil society* ontwikkeld met een constant stijgend aantal NGO's die zich vooral richten op sociale kwesties, gezondheid en onderwijs. Er zijn zo'n 62000 geregistreerde NGO's, waarvan er 21000 actief zijn. Twee derde van de organisaties heeft echter te kampen met een tekort aan financiële middelen wat de effectiviteit belemmert.<sup>166</sup> Succes in de strijd voor de rechten van homoseksuelen en transgenders kon vooral plaatsvinden dankzij intensieve hulp en steun die grote internationale mensenrechtenorganisatie gaven aan kleine Roemeense groepingen.<sup>167</sup>

---

<sup>164</sup> Venice Commission, *Opinion on the Compatibility*, 15-16.

<sup>165</sup> Een voorbeeld hiervan is de burgemeester van Baia Mare die een muur bouwde tussen de Romawijk en de rest van de stad. Hij werd met een grote meerderheid herkozen: “Life inside the Romanian gypsy ghetto that is so grim the town mayor sealed it off behind a wall,” *Daily Mail*, 28 Februari 2013, geraadpleegd 5 juni 2013, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2285796/Romanian-gypsies-living-condemned-ghetto-mayor-built-wall-around.html>

<sup>166</sup> “Romania NGO Programme 2009-2014,” NGO Norway, geraadpleegd 5 juni 2013, <http://www.ngonorway.org/Beneficiary-countries/Romania.html>; “NGO Block Grant,” Swiss Agency for Development and Cooperation, geraadpleegd 5 juni 2013, [http://www.swiss-contribution.admin.ch/romania/en/Home/Projects/Project\\_detail?projectinfoID=211510](http://www.swiss-contribution.admin.ch/romania/en/Home/Projects/Project_detail?projectinfoID=211510)

<sup>167</sup> Health and Human Rights, geraadpleegd 5 juni 2013, [http://www.equalpartners.info/Chapter5/ch5\\_4Examples.html#ch5\\_4anch5](http://www.equalpartners.info/Chapter5/ch5_4Examples.html#ch5_4anch5).

### *Tussentijdse conclusie*

Op papier voldoet Roemenië aan de formele criteria van democratie en heeft het in de laatste jaren ook vooruitgang geboekt op sommige substantieve criteria. Het land heeft echter een groot probleem met corruptie in alle lagen van de politiek en publieke sector, politici die meer waarde hechten aan partijpolitiek dan aan de belangen van de kiezers, en staatsinstellingen die doordrongen zijn van trage bureaucratie. Deze elementen zijn verantwoordelijk voor de algehele zwakte van de instituties en de democratie.

De gebeurtenissen van 2012 onder Victor Ponta getuigen van een gebrek aan democratisch besef volgens de normen van westerse democratie. Wat betreft de initiatieven rondom de beschuldiging en poging tot afzetting van president Băsescu, ligt de verantwoordelijkheid volledig bij Ponta en zijn regering. Hij heeft volgens een goed uitgedacht plan juridische stappen genomen die de kans op succes zouden optimaliseren. Ponta kon deze stappen echter ondernemen, omdat de democratische instellingen van Roemenië al zwak waren en eigenlijk altijd geweest zijn. Sommige van de tactieken uit 2012 werden ook al in 2007 toegepast en de typische partijdynamiek bestond in 2003 en zelfs in 1996 al. De tabellen van Freedom House over verschillende thema's laten bijna allemaal niet of nauwelijks vooruitgang zien.

Voldoet Roemenië nog wel aan de democratische principes, gemeten aan de normen van westerse democratie?<sup>168</sup> Zoals bovenstaande beschrijvingen aantonen is daar geen eenduidig antwoord op te geven. Wat wel duidelijk is, is dat de democratische instellingen in Roemenië nog niet voldoende gegrondvest zijn in de politiek en de samenleving. In het volgende deel zal onderzocht worden in hoeverre het Roemeense regime raakvlak heeft met het postcommunistische model van Kaldor en Vejvoda en in hoeverre er mogelijk sprake is van *competitive authoritarianism*.

#### *4.3 Postcommunistisch model of competitive authoritarianism*

In een land dat decennia doordrongen was van het communisme, zal redelijkerwijs moeite hebben met het afbreken van gewoontes en tradities die aangeleerd of gegroeid zijn onder het totalitaire communistische bewind. Hoeveel van zulke gewoontes en tradities zijn nog terug te zien in het Roemenië van Victor Ponta?

Het model van Kaldor en Vejvoda beschrijft de grondwetten van postcommunistische landen als sterk gemeenschappelijk van karakter met een nadruk op de natie en de staat. Roemenië kreeg in 1991 een nieuwe grondwet en deze werd pas in 2003 voor het eerst

---

<sup>168</sup> De vraag of Roemenië ooit wel de basisprincipes van een westerse democratie heeft gehad is heel relevant, maar ligt buiten het bereik van dit onderzoek. Er wordt in de context van dit debat vaak gekeken naar de rol die de Europese Unie heeft gespeeld en of Roemenië (en Bulgarije) niet te vroeg is toegelaten tot de EU; het kreeg immers te maken met de CVM-controles, die eruit duiden dat ook de Europese Commissie twijfelde over de capaciteiten van het land.

aangepast om het te laten voldoen aan de Europese richtlijnen. Het kreeg twee grote toevoegingen, namelijk over integratie in de Europese Unie en toetreding tot de NAVO, en enkele kleinere wijzigingen die onder meer de werking van het parlement en het proces van wetgeving beter definieerden. Daarnaast werd het recht van minderheden om in hun eigen taal onderwijs te volgen vastgelegd in Artikel 32 en de bescherming van cultureel erfgoed in Artikel 33. Het karakter is nauwelijks gewijzigd, al staan er niet veel opvallend natie-gerichte artikelen of bewoordingen in.<sup>169</sup> In het artikel over de bescherming van privébezit in de concept-grondwet stond beschreven dat “aliens and stateless persons cannot acquire the right of ownership in respect of land”.<sup>170</sup> Dit duidde op een vrees dat niet-Roemenen eenvoudig land konden opkopen zodra Roemenië lid was van de Europese Unie en een behoefte om het eigen land daartegen te beschermen. Volgens de Venetië Commissie was dit begrijpelijk vanwege de gedachte dat een buitenlandse minderheid – bijvoorbeeld de Hongaren – een gebied zou overnemen met de bedoeling etnische minderheden daar te huisvesten.<sup>171</sup> Omdat dit ook buitenlandse investeringen zou beperken, is de tekst uiteindelijk aangepast, maar de voorzichtige bewoording is gebleven.<sup>172</sup>

De uitbreiding van de rechten van minderheden was een belangrijke voorwaarde voor de Europese Unie. In theorie zijn de rechten van minderheden vrij goed geregeld, met bijvoorbeeld het recht op onderwijs in de eigen taal en de gereserveerde zetel in het parlement. Roemenië heeft ook beloofd zich in te zetten voor de verbetering van de positie van de Roma en heeft op initiatief van de Europese Commissie, net als andere landen die te maken hebben met Romabevolking, een nationale Roma-strategie geschreven. De strategie uit 2011 is een meer uitgewerkt plan ter aanvulling van de strategie uit 2001. NGO's waren echter vanaf het begin van de nieuwe strategie sceptisch. Als de eerste strategie al geen vooruitgang heeft gebracht, waarom zou de tweede dat wel doen, dachten zij. De strategie bevatte echter wel een aantal goede punten, maar volgens het Open Society Institute ontbraken er belangrijke controlemechanismen en een uiteenzetting hoe de plannen geïmplementeerd zouden worden; een belangrijk punt in een land waar politici niet echt gemotiveerd zijn om hun nek uit te steken voor de Roma.<sup>173</sup>

---

<sup>169</sup> Er is weinig literatuur die de Roemeense grondwet bespreekt, in tegenstelling tot de vele artikelen over de Hongaarse grondwet. Vermoedelijk komt dit doordat Roemeense politici zich lange tijd niet waagden aan aanpassingen en veel meer probeerden stabiliteit te behouden.

<sup>170</sup> Venice Commission, *Opinion on the Draft Revision of the Romanian Constitution*, opinion no.169/2001\_rou, Straatburg, 2002, 4.

<sup>171</sup> Venice Commission, *Opinion on the Draft Revision of the Romanian Constitution*, 4.

<sup>172</sup> GoR, *Constitution of Romania*, artikel 44.

<sup>173</sup> Open Society Institute, “Review of EU Framework National Roma Integration Strategies,” februari 2012, <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/review-eu-framework-national-roma-integration-strategies>; zie ook de case van de burgemeester in Baia Mare in voetnoot 163.

Het bestaan van een of enkele grote partijen of coalities die geleid worden door één persoon, is voor Kaldor en Vejvoda een teken van nostalgie naar het communisme. Dit is een van de onderdelen uit het postcommunistisch model waarvan in Roemenië veel terug te zien is. Zoals is in het vorige deel al uitgebreid beschreven hoe de politieke partijen georganiseerd zijn en hoezeer de leider van de partij centraal staat. Daarnaast zijn er maar een paar partijen die echt mee doen in de politiek en die hebben zich ook nog eens georganiseerd in coalities of unies. Het top-downleiderschap dat in de partijen geldt, is ook te zien vanuit de overheid naar de samenleving en lokale overheden. In sommige sectoren is ook sprake van vriendjespolitiek om loyale personen op invloedrijke posities te krijgen, zoals dat gebeurde bij het ontslag van de voorzitters van de twee kamers. Ook zijn er veel oud-communisten die in de jaren negentig rijk zijn geworden en nu mediaconglomeraten hebben of veel invloed hebben in het bedrijfsleven. Deze mensen zijn nog loyaal aan hun partij. De media staan niet direct onder invloed van de overheid, maar zijn ook niet onpartijdig en onafhankelijk te noemen vanwege de mediamagnaten en hun politieke connecties.

Er is in Roemenië niet zozeer sprake van een 'pervasiveness of the state', zoals Kaldor en Vejvoda dat omschrijven, maar de 'totalitarian tradition of passivity' en 'distrust of the public sphere' zijn wel prominent aanwezig in Roemenië: de opkomst bij verkiezingen is extreem laag en corruptie zit in alle lagen van de publieke sector. Iedereen weet dat er iets moet veranderen en dat hervormingen noodzakelijk zijn, maar de corruptie en trage bureaucratie zijn zo hardnekkig dat veel mensen terugvallen op de passiviteit en gelatenheid.<sup>174</sup>

Levitsky en Way onderzochten voor hun model van *competitive authoritarianism* het regime-verloop van een aantal landen in de jaren negentig en in 2008. Roemenië was volgens het model tussen 1990 en 1995 een *competitive authoritarian* regime, maar voldeed in 2008 aan geen enkele van de criteria voor dit hybride regime en werd bestempeld als een 'democratisch regime'<sup>175</sup> en als een typisch land waarin sprake was van *high linkage* en *high leverage* (daarover later meer). In hoeverre is er onder Ponta in Roemenië sprake van *competitive authoritarianism* (zie bijlage 1)? Daarvoor moet eerst gekeken worden in hoeverre er sprake is van een autoritair regime. De criteria die Levitsky en Way stellen bieden de mogelijkheid om in het geval van Roemenië snel te concluderen dat er in dit land geen sprake is van een autocratie: er zijn meer-partijverkiezingen, oppositiepartijen kunnen vrij meedoen aan de verkiezingen, er is geen grootschalige falsificatie van verkiezingsresultaten

---

<sup>174</sup> Deze gelatenheid heeft de auteur kunnen observeren tijdens informele gesprekken met NGO's en Roemenen gedurende haar stage op de Nederlandse ambassade in Boekarest; Kaldor en Vejvoda, "An Overview," 22.

<sup>175</sup> Levitsky en Way, *Competitive Authoritarianism*, 369-371.

en er is geen sprake van ernstige onderdrukking van de *civil society* of oppositiegroeperingen.

Nu dit type regime is uitgesloten, is de volgende stap om te onderzoeken in hoeverre er sprake is van een *competitive authoritarian* regime. Roemenië voldoet aan de eerste drie punten van de scoringslijst: de criteria voor volledige autocratie zijn niet behaald, er bestaat breed algemeen kiesrecht en de macht van de overheid is niet belemmerd door niet-verkozen machten. Punt 4 van de lijst stelt dat een regime aan tenminste één van de volgende criteria voldoet, namelijk oneerlijke verkiezingen, schendingen van burgerrechten of het creëren van een ongelijk speelveld. Wat betreft het eerste criterium is er eigenlijk alleen ten dele een overeenkomst met punt 2 (a): “serious partisan manipulation of voter rolls”. Dit is iets dat Ponta heeft geprobeerd te bereiken door de aanpassing van de referendumwet – het referendum zou geldig zijn als een meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor vertrek van de president was, in plaats van een meerderheid van de geregistreerde kiezers – maar dit mislukte omdat hij zich door internationale druk neer moest leggen bij het oordeel van het Constitutioneel Hof.<sup>176</sup>

Wat betreft het tweede criterium, schendingen van burgerrechten, voldoet Roemenië feitelijk aan geen enkele van de punten in de lijst. Er is geen sprake van structurele en frequente censuur, juridische restricties door de overheid, misbruik van de uitgave van licenties om media te straffen, fysieke bedreiging, overheidsdruk om kritische journalisten te ontslaan, of belemmering of vernieling van belangrijke eigendommen. Het merendeel van de media is niet onafhankelijk te noemen, maar dat komt vooral door gebrekkige opleiding, journalistieke ethiek en financiële problemen waardoor journalisten afhankelijk zijn van rijke, politiek partijdige mediabazen. Roemenië doet het al jaren dramatisch slecht in de index van Freedom House wat betreft onafhankelijke media en er wordt zo nu en dan bericht over het lastigvallen of aanvallen van journalisten,<sup>177</sup> maar er zijn geen bewijzen dat dit structureel gebeurt op bevel of met goedkeuren van de overheid. Daarnaast zijn er geen gevallen bekend van structurele aanvallen op oppositiegroepen, zoals politie-invallen, arrestaties, bedreiging of onderdrukking.

Het derde criterium betreft het creëren van een ongelijk speelveld. Het eerste punt beschrijft de politisering van staatsinstellingen en de inzet daarvan op een manier waarop het voor de oppositie moeilijk is tegenwicht te bieden. Het gebruiken van noodverordeningen zoals dit al vaak is gedaan in Roemenië is een voorbeeld van misbruik van het staatsapparaat waardoor er een oneerlijk speelveld ontstaat. Noodverordeningen hoeven niet meteen

---

<sup>176</sup> Tismaneanu, “Democracy on the Brink,” 86.

<sup>177</sup> “ActiveWatch Measures Press Freedom in Romania,” *European Journalism Observatory*, 3 juli 2012, geraadpleegd 9 juni 2013, [http://en.ejo.ch/5022/press\\_freedom/annual-activewatch-report-covers-press-freedom-in-romania](http://en.ejo.ch/5022/press_freedom/annual-activewatch-report-covers-press-freedom-in-romania). Het volledige rapport is online niet beschikbaar.

goedgekeurd te worden door het parlement; zodra er na een bepaalde periode geen bezwaar tegen is gemaakt door de voorzitters van de twee kamers, is de verordening geldig. Als de voorzitters van de twee kamers loyaal zijn aan de overheid, zullen zij de termijn simpelweg laten verstrijken om de verordening in werking te laten treden. Dit proces zet de oppositie geheel buitenspel waardoor er veel druk op Roemenië en Ponta is gezet om hiermee te stoppen.<sup>178</sup> Roemenië voldoet daarnaast volledig aan punt 2, ongelijke toegang tot de media. De publieke media en dan met name de televisiezender TVR staan bekend om hun overheidsgezinde commentaren.<sup>179</sup> Zoals al eerder beschreven is een groot deel van de private media in handen van enkele mediamagnaten die loyaal zijn aan politieke partijen (“ownership by proxies”). Daarnaast wordt er bericht over publieke gelden die gebruikt worden ter promotie van bepaalde politieke figuren, wat de financiering van de campagne van de oppositie benadeeld.<sup>180</sup> Daarmee voldoet Roemenië aan ten minste één van de criteria van punt 4 en dus aan alle criteria voor *competitive authoritarianism*.

Zoals eerder in dit deel genoemd werd, was Roemenië een typisch geval van *high linkage* en *high leverage* waardoor het erg gevoelig was voor westerse druk om te democratiseren. Afgezien van een terugval naar *competitive authoritarianism* in 2000 tot 2004 onder Iliescu, was Roemenië vanaf 1996 democratisch volgens het model van Levitsky en Way. Europese pressie heeft daar voor een groot deel aan bijgedragen.<sup>181</sup> Ook onder Ponta is de linkage/leverage-situatie min of meer onveranderd. Het land heeft nog steeds ernstige budgettaire problemen en staat nog onder toezicht van het IMF wat voor een hoge mate van *leverage* zorgt. Zoals de accessieperiode een sterke mate van *linkage* creëerde, zo werkt ook de CVM-controle als een pressiemechanisme van de EU om Roemenië te motiveren tot verdere hervormingen. Daarnaast is er een gebrekkige ontwikkeling van de *organizational power*, zoals Levitsky en Way het noemen. Bij een hoge mate van *organizational power* is een regime sterk genoeg om een hoge mate van *linkage* en *leverage* te weerstaan. Dat dit niet het geval is in Roemenië is te zien aan het feit dat Ponta uiteindelijk heeft toegegeven aan Europese druk om te stoppen met noodverordeningen, het oordeel van het Constitutioneel Hof te accepteren en dat hij na de verkiezingen in 2013 een wapenstilstand met Băsescu heeft getekend.

### *Tussentijdse conclusie*

Volgens de scoringslijst van Levitsky en Way zou Roemenië onder Ponta een *competitive authoritarian* regime zijn. De levensverwachting van dit regime is echter heel kort vanwege

---

<sup>178</sup> Bijvoorbeeld door de Venice Commissie in hun Opinions.

<sup>179</sup> “ActiveWatch”.

<sup>180</sup> “ActiveWatch”.

<sup>181</sup> Levitsky en Way, “Competitive Authoritarianism,” 102-103.

de hoge mate van *linkage* en *leverage* vanuit het IMF en de EU. Ontwikkelingen na de verkiezingen van december 2012 wijzen er ook op dat er mogelijk slechts sprake was van een poging tot *competitive authoritarianism*, maar dat de risico's te groot bleken te zijn om het werkelijk door te zetten. Daarnaast is het essentieel hier op te merken dat de punten waarop Roemenië positief scoorde voor *competitive authoritarianism* geen nieuwe ontwikkelingen zijn, geïnitieerd door Ponta, maar structurele problemen zijn waar het land al jaren mee te kampen heeft: corruptie, afhankelijke media en patronagenetwerken.

Wat dat betreft is er in Roemenië wellicht eerder sprake van een postcommunistisch regime zoals Kaldor en Vejvoda dat beschrijven, vooral in combinatie met passiviteit van het electoraat, de typische partijdynamiek en het wantrouwen van publieke instellingen. Deze verklaring ligt enigszins voor de hand vanwege Roemenië's historie met totalitarisme, maar het model van Kaldor en Vejvoda biedt simpelweg te weinig houvast om te zeggen dat er een postcommunistisch regime is. Daarvoor zou het model verder uitgewerkt moeten worden en communistische kenmerken moeten scheiden van postcommunistische kenmerken. Op die manier zou het ook beter te onderzoeken zijn of een land een bepaalde ontwikkeling doormaakt, een terugval heeft of te maken heeft met structurele kenmerken die inherent zijn aan een bepaald model.



## 5 – Conclusie

“The transition (...) may yet produce Western-style democracies. The more likely scenario, however, is a semi-democratic order rooted in nationalist aspirations that necessitate a modicum of openness toward the West.”<sup>182</sup> Toen Charles Gati in 1994 zijn pessimistische visie over de transitie in Midden- en Oost-Europese landen opschreef, had hij vast niet gedacht dat deze uitspraak in 2013 nog heel toepasselijk zou zijn. Ook zijn visie uit 1996 is nog immer relevant: “While transition has not completely failed or succeeded anywhere, the dominant trend (...) is partial retrenchment. (...) The transition is producing a group of semiauthoritarian, semidemocratic, nationalist, populist regimes.”<sup>183</sup> Het proces van 'partial retrenchment' komt overeen met de resultaten die de case studies in dit onderzoek laten zien met betrekking tot het postcommunistisch model van Kaldor en Vejvoda. In dit geval gaat het uit van *een terugkeer of terugtrekking* naar bepaalde communistische of, zoals Kaldor en Vejvoda het zien, postcommunistische kenmerken. De ontwikkeling van een semi-democratisch regime is beschreven in Hongarije en tot op zekere hoogte in Roemenië en komen daarbij overeen met het model van *competitive authoritarianism*.

Met de uitspraken van Gati en het in de inleiding beschreven debat rondom de *democratic bias* in het achterhoofd is met dit onderzoek geprobeerd duiding te geven aan recente ontwikkelingen in Hongarije en Roemenië. Die ontwikkelingen zorgden bij de EU en westerse landen voor bezorgdheid om wat er gaande was met de democratie in deze landen. Om daar meer inzicht in te geven stond in dit onderzoek in eerste instantie de vraag centraal in hoeverre er in Midden- en Oost-Europese postcommunistische landen gesproken kan worden van democratie, gemeten aan de westerse normen voor democratie. Hoewel er geen eenduidig antwoord op deze vraag gegeven kan worden, kan wel gesteld worden dat zowel in Hongarije als in Roemenië er een gebrek aan democratisch besef is, gemeten aan de westerse normen voor democratie – in dit onderzoek beschreven aan de hand van substantieve criteria. Het verschil tussen de twee landen is dat in Hongarije dit gebrek vooral te zien is bij de politieke elite, met name binnen de *supermajority* van Orbán, terwijl in Roemenië een gebrekkig democratisch besef in de hele samenleving terug te zien is en niet alleen bij de politieke elite. Dit zorgt er ook voor dat Roemenië nog steeds slecht ontwikkelde democratische instituties heeft, het hervormingsproces uiterst moeizaam verloopt en dat er pas vooruitgang geboekt wordt onder internationaal aandrigen.

Roemenië scoort in dit onderzoek vrij slecht op de formele en substantieve criteria voor democratie. Vooral de hardnekkige corruptie die veelal onbestraft blijft, draagt bij aan een slechte score op de *rule of law* en de scheiding van de machten. Echter, de slechte score

---

<sup>182</sup> Gati, “Central and Eastern Europe.”

<sup>183</sup> Gati, “A Search for Meaning.”

van Roemenië zegt alleen tot op zekere hoogte iets over het regime van Ponta. De middelen die hij heeft ingezet om Băsescu definitief uit zijn functie te zetten en de volgorde waarin hij die heeft middelen heeft toegepast wijzen op een gebrek aan respect voor democratie en weinig besef van de verantwoordelijkheid die het verkozen leiderschap met zich meebrengt. De slechte score zegt vooral iets over de stand van zaken van de transitie naar democratie; het moet wellicht overwogen worden dat Roemenië de transitie nog helemaal niet achter zich heeft gelaten. Het allesoverheersende communisme zoals dat in Roemenië tot uitvoering is gebracht, heeft een prominente erfenis in de samenleving en politiek achtergelaten die niet snel is weg te werken; vandaar dat er grote overeenkomsten te zien zijn met het postcommunistisch model van Kaldor en Vejvoda.

Hoewel Roemenië volgens het model van Levitsky en Way formeel een *competitive authoritarian* regime zou zijn, is het niet waarschijnlijk dat dit voor lange duur is. Ontwikkelingen na de verkiezingen van december 2012 lijken erop te wijzen dat Ponta zich – in elk geval voorlopig – neerlegt bij de eisen van de Europese Unie om de democratie te respecteren; een uitgekristalliseerd *competitive authoritarian* regime zou zich niet zo makkelijk voegen naar de eisen van buitenlandse machten. Deze regimevorm heeft op het moment nog weinig kans van slagen vanwege de hoge mate van *linkage* en *leverage* die de EU en het IMF nog uitoefenen op Roemenië. Het zal echter goed zijn om in de gaten te houden wat Ponta of de PSD zal doen zodra deze instituties zich hebben teruggetrokken. Jan-Werner Müller wijst hier ook op.<sup>184</sup> Volgens hem zou het goed mogelijk zijn dat Ponta wacht tot de storm is gaan liggen en zich nu probeert te gedragen zoals de EU en het IMF graag willen zien, maar zich voorbereid op meer structurele aanpassingen zoals Orbán dat in Hongarije heeft gedaan. Met name de presidentsverkiezingen van 2014 zullen cruciaal zijn, omdat Băsescu niet meer herkozen kan worden en de PSD er vermoedelijk alles aan zal doen deze verkiezingen te winnen.

In het Hongarije van Orbán ligt het met name aan het structurele misbruik van de *supermajority* in het parlement dat een slechte score heeft op bijna alle formele en substantieve criteria. Het wijzigen van de grondwet kan plaatsvinden dankzij die grote meerderheid, maar daarnaast wordt bij nieuwe wetten de norm van een tweederdemeerderheid vastgelegd waardoor het voor de oppositie en toekomstige regeringen extreem moeilijk is om deze wetgeving aan te passen of terug te draaien. In tegenstelling tot Roemenië zijn in Hongarije wél alle ondemocratische ontwikkelingen toe te kennen aan het leiderschap van Orbán. De regeringen voor hem deden weliswaar ook niet alles goed en corruptie was wijdverspreid, maar zij hadden nog een zeker respect voor de democratische instellingen en het functioneren daarvan. Orbán heeft met zijn partij en zijn regering in korte

---

<sup>184</sup> Jan-Werner Müller, "Defending Democracy Within the EU," 141.

tijd de staat weer een dominante rol in de samenleving gegeven. Het is opmerkelijk hoeveel overlap het land daardoor heeft met het postcommunisme en het communisme, vooral omdat Orbán zo stellig verkondigde dat hij definitief zou afrekenen met het communistisch verleden.

Ondanks de overeenkomsten met het model van Kaldor en Vejvoda, wijst alles erop dat Hongarije onder Orbán een *competitive authoritarian* regime is geworden. Bovendien is het aannemelijk dat dit niet van korte duur is, omdat Orbán met zijn *supermajority* de kieswet in het voordeel van zijn partij heeft gewijzigd en er een nauwelijks *leverage* of *linkage* met westerse landen of instituties is; afgezien van het lidmaatschap van de EU, maar juist omdat Hongarije al lid is kan de EU nauwelijks eisen stellen of sancties opleggen. De Europese Commissie heeft Orbán al enkele malen op het matje geroepen, net als Ponta, maar in tegenstelling tot Roemenië dat onder CVM-controle staat, heeft de Commissie weinig middelen om Orbán de gewenste richting in te duwen. Zolang de EU geen middelen heeft of rechten krijgt om Orbán aan te pakken – als ze al zo ver durven te gaan – zal er een grote kans zijn dat Orbán nog wel een tijd aan de macht blijft, ook na de volgende verkiezingen.

De kwestie van mogelijk ingrijpen van de EU in landen die de democratie niet respecteren is een controversieel onderwerp, maar zeker de moeite waard om verder te onderzoeken, zoals Jan-Werner Müller in zijn artikel al poogt te doen. De EU heeft een heel prominente rol gespeeld in het bevorderen van democratie in de jaren negentig, maar heeft, geleid door een *democratic bias* en door het opleggen van “a single mould”<sup>185</sup>, mogelijk voor minder stabiele democratieën gezorgd dan verwacht was. Zoals ook uit dit onderzoek naar voren is gekomen is er blijkbaar een divergentie tussen de formele werkelijkheid en de echte werkelijkheid. Dit is een valkuil gebleken voor beleidsmakers en onderzoekers, omdat de focus vooral lag op die formele criteria. Welke rol de EU nu kan, wil of durft te spelen en of het in staat is de *democratic bias* wellicht los te laten, zijn zeer relevante onderzoeksthema's. Zal de EU een semi-autoritair, hybride regime kunnen accepteren als EU-lidstaat? De aanbeveling voor verder onderzoek geldt ook voor het nog onderontwikkelde model van Kaldor en Vejvoda. In dit onderzoek is al getoond dat er in beide gevallen veel raakvlak is met het postcommunistisch model. Vanwege de beperkte uitwerking van het model was het echter niet mogelijk daar dieper op in te gaan, terwijl het vermoedelijk heel relevant is om dit verder uit te werken en het model toe te passen op andere postcommunistische landen. Tevens kan dan wellicht onderzocht worden of er sprake is van een terugval naar de kenmerken die tijdens de transitie opgemerkt werden of dat er sprake is van een continue proces waarbij de communistische erfenis structureel terug te zien is.

---

<sup>185</sup> Kaldor en Vejvoda, *Democratization in Central and Eastern Europe*, ix.

Zoals bij dit onderzoek naar voren is gekomen, blijkt er een divergentie te bestaan tussen de formele werkelijkheid van democratie en de echte werkelijkheid 'op de grond'. Er wordt echter geen oordeel uitgesproken of het positief of negatief is dat Hongarije waarschijnlijk een regime van *competitive authoritarianism* heeft, of dat Roemenië zich vooralsnog schikt naar de eisen van internationale organisaties. Dit onderzoek stimuleert wellicht onderzoekers en ook beleidsmakers om minder gericht te zijn op formele normen en regels en niet in de valkuil van de *democratic bias* te vallen. Door met een open visie regimes te beschrijven, kan er wellicht onder beide partijen – democratische beleidsmakers en hybride regimes – een meer realistisch verwachtingspatroon ontwikkeld worden; dit is zeker voor beleidsmakers heel relevant.

Dit onderzoek is vooral gericht op negatieve indicatoren – op welke punten voldoet het regime *niet* aan de normen van westerse democratie – maar bij verder onderzoek kan het heel nuttig zijn om een extra vergelijkingsmodel toe te voegen waarbij gekeken wordt naar positieve indicatoren. Als blijkt dat bijvoorbeeld Hongarije een hybride regime heeft en er tevens gekeken wordt naar welke positieve ontwikkelingen die regering heeft bereikt, dan is het wellicht voor de EU of andere internationale organisaties minder bezwaarlijk om een niet-democratisch land om zich heen te accepteren. Dit betekent niet dat er geen aandacht voor mensenrechten meer hoeft te zijn, maar als een democratisch land een hybride regime accepteert als een mogelijkheid, dan zal het hybride regime minder het idee hebben dat een externe mogendheid eisen opdringt. In landen die zich met veel moeite hebben ontdaan van (totalitaire) buitenlandse overheersing is dit een reële angst, zoals ook blijkt uit het nadrukkelijke voornemen van onder meer Orbán om afstand te nemen van de communistische erfenis.

## Bijlage 1

Levitsky en Way, “Appendix 1: Measuring competitive authoritarianism”, p. 365-368.

### **I. Full authoritarianism**

Cases are scored as *fully authoritarian* if:

1. National-level multiparty elections for the executive do not exist.
- Or
2. At least *one* of the following indicators is present:
    - (a) Major opposition parties and/or candidates are routinely excluded – either formally or effectively – from competing in elections for the national executive.
    - (b) Large-scale falsification of electoral results makes voting effectively meaningless.
    - (c) Repression is so severe that major civic and opposition groups cannot operate in the public arena; this, much of the opposition is underground, in prison, or in exile.

### **II. Competitive authoritarianism**

Cases are scored as *competitive authoritarian* if:

1. The criteria for full authoritarianism are not met.
2. There exists broad adult suffrage.
3. The authority of elected governments is not seriously restricted by unelected “tutelary” powers.
4. *At least one* of the following criteria is met:

#### **(1) Unfair elections**

Evidence of *any one* of the following indicators is sufficient to score an election as unfair:

1. At least one major candidate is barred for political reasons.
2. Centrally coordinated or tolerated electoral abuse is asserted by credible independent sources (i.e., known scholars or credible international nonpartisan domestic observers). Indicators include:
  - (a) Serious partisan manipulation of voter rolls
  - (b) Large-scale voter intimidation or disruption of voting
  - (c) Ballot-box stuffing, multiple voting, or other forms of ballot tampering
  - (d) Falsification of results
3. Significant formal or informal impediments – coordinated or tolerated by the national government – prevent the opposition from campaigning nationally on reasonably equal footing. Indicators include:
  - (a) Violence against opposition party activists, candidates, or infrastructure

- (b) Use or abuse of laws regulating public meetings limits the opposition's ability to campaign
- 4. Uneven electoral playing field. Indicators include:
  - (a) Electoral authorities systematically biased in favor of incumbent
  - (b) Highly uneven access to media (see, 3.2 below)
  - (c.) Highly uneven access to resources (see, 3.3. below)

## **(2) Violation of civil liberties**

Evidence of *any one* of the following indicators is sufficient for civil liberties to be violated:

1. Frequent harassment of independent media for political reasons. Indicators include:
  - (a) Censorship or restrictions on broadcasting
  - (b) Legal harassment (e.g., use of libel, defamation, or tax laws; manipulation of debt) by central government (not individual ministers)
  - (c.) Discretionary use of licenses, concessions, or subsidies to reward/punish private media
  - (d) Threats and physical attacks on persons and property
  - (e) Government pressure to fire journalists/cancel programs
  - (f) Restriction/denial, destruction, or confiscation of essential materials (e.g., newsprint, electricity, office space, transmitters, printing presses)
2. Any serious attack on the media within a one-year period that can reasonably be expected to have a “chilling effect” on independent media activity. Indicators include:
  - (a) Closure, suspension, eviction, or physical incapacitation of a major media outlet
  - (b) Imprisonment, attempted assassination, killing, or exile of journalist/editor of a major media outlet
  - (c.) “Legal” actions (e.g., large fines) that have a crippling effect on a major media outlet
3. The government *at least occasionally* engages in (or tolerates and rarely investigates) actions that restrict freedom of political association or speech. Indicators include at least occasional incidents of any of the following:
  - (a) Police raids on opposition and civil-association offices
  - (b) Enforcement of repressive laws that inhibit speech and association (e.g., sedition laws, libel or defamation laws, preventive detention laws, laws requiring registration of civic groups)
  - (c.) Political detentions or arrests
  - (d) Frequent use of legal or tax system to harass critics
  - (e) Physical attacks on government critics, including:
    - (1) Threats or physical attacks on individuals

- (2) Attacks on offices, infrastructure
  - (3) State or paramilitary repression of protests or public meetings
4. Any serious attack on opposition figures or other government critics within a one-year period that can reasonably be expected to have a “chilling effect” on civic and opposition activity. Indicators include:
- (a) Imprisonment, attempted assassination, killing, or exile of a major politician or civic leader
  - (b) Effective delegalization or crippling (via politicized legal or tax action) of a mainstream (i.e., nonextremist) political organization
  - (c.) Suspensions of basic civil and political rights (e.g., states of emergency) that target or seriously affect opposition activity
  - (d) Large-scale physical repression of civic or opposition groups (e.g., repression of protest that causes widespread injury or death)

### **(3) Uneven playing field**

Evidence of *any one* of the following indicators is sufficient to score the playing field as uneven:

1. State institutions are widely politicized and deployed frequently by the incumbent in ways that limit the opposition's ability to compete on reasonably equal footing
2. Uneven media access
  - (a) State-owned media is the primary source of news for much of the population and is biased in favor of incumbent; or
  - (b) A significant share of private media is “packed” by incumbent, via:
    - (1) Ownership by proxies linked to incumbent; or
    - (2) Manipulation of taxes, debts, state advertising, subsidies, or other resources to bully private media into self-censorship; or
    - (3) Systematic bribery by government to slant coverage
3. Uneven access to resources, including:
  - (a) Incumbent makes widespread use of public finance, employees, or infrastructure in a way that limits the opposition’s ability to compete on reasonably equal footing; or
  - (b) Incumbent uses public-policy instruments in a discretionary way to skew access to private-sector finance – either by securing illicit finance for the incumbent party or by systematically denying finance to opposition parties – in a way that limits the opposition's ability to compete on reasonably equal footing

### **III. Democracy**

Cases are scored as *democratic* if:

1. The criteria for full authoritarianism are not met
2. The criteria for competitive authoritarianism are not met
3. There exists near-universal adult suffrage
4. Basic civil liberties (speech, press, association) are systematically protected
5. The authority of elected governments is not seriously restricted by unelected “tutelary”



## Bibliografie

- “ActiveWatch Measures Press Freedom in Romania.” *European Journalism Observatory* 3 juli 2012. Geraadpleegd 9 juni 2013. [http://en.ejo.ch/5022/press\\_freedom/annual-activewatch-report-covers-press-freedom-in-romania](http://en.ejo.ch/5022/press_freedom/annual-activewatch-report-covers-press-freedom-in-romania).
- Bánkuti, Miklós, Tamás Dombos, Zoltán Fleck, Gábor Halmai, Krisztina Rozgonyi, Balázs Majtényi, László Majtényi, Eszter Polgári, Kim Lane Scheppele, Bernadette Somody, Renáta Uitz. *Opinion on Hungary's New Constitutional Order: Amicus Brief for the Venice Commission on the Transitional Provisions of the Fundamental Law and the Key Cardinal Laws*. Februari 2012.  
[http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/Amicus\\_Cardinal\\_Laws\\_final.pdf](http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/Amicus_Cardinal_Laws_final.pdf)
- Barner, Matthias. “Free, but not independent. The Role of the Media in South East Europe.” *KAS International Reports*, no 11 (2011) [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_29533-1522-2-30.pdf?111129110626](http://www.kas.de/wf/doc/kas_29533-1522-2-30.pdf?111129110626)
- Bilefsky, Dan. “Romania Votes on Whether to Remove Its President.” *The New York Times*, 30 juli, 2012.
- Boutros-Ghali, Boutros. *An Agenda for Democratization*, official document A/51/761 for the General Assembly. New York: United Nations, 20 december, 1996.
- Bozóki, András. “Democracy in Hungary: 1990-97.” In *Democratization in Central and Eastern Europe*, eds. Mary Kaldor en Ivan Vejvoda, 105-120. New York/Londen: Continuum, 2002.
- Campbell, Matthew, en Bojan Pancevski. “Europe’s Chavez slides Hungary back to autocracy.” *The Sunday Times*, 1 januari, 2012.
- Dahl, Robert. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press, 1982.
- Duleba, Alexander. “Managed Democracy in Russia.” *The EU-Russia Review*, no. 1 (2006): 26-30.
- EuropaNu. “Criteria van Kopenhagen.” Geraadpleegd 28 april, 2013. [http://www.europa-nu.nl/id/vh7eg8yibqzt/criteria\\_van\\_kopenhagen](http://www.europa-nu.nl/id/vh7eg8yibqzt/criteria_van_kopenhagen).
- European Commission. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism*. COM(2012) 410 Final, 18 juli 2012.
- European Commission. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism*. COM(2013) 47 Final, 30 januari 2013.

“EU warns Romanian PM Victor Ponta over political crisis.” *BBC*, 12 juli, 2012. Geraadpleegd 25 april, 2013, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-18822790>.

Fukuyama, Francis. “What’s Wrong with Hungary.” *The American Interest*, 6 februari, 2012. Geraadpleegd 27 mei, 2013, <http://blogs.the-americaninterest.com/fukuyama/2012/02/06/whats-wrong-with-hungary/>

Freedom House. *Nations in Transit*. 2012.

Ganev, Venelin I. “Post-Accession Hooliganism: Democratic Governance in Bulgaria and Romania after 2007.” *East European Politics and Societies and Cultures* 27, no. 1 (2013): 26-44.

Gati, Charles. “Central and Eastern Europe: How is Democracy Doing.” *Problems of Post-Communism* 41, no 5 (1994): 42-44.

Gati, Charles. “A Search for Meaning: The Mirage of Democracy.” *Transitions Online*, 22 maart, 1996. Geraadpleegd 25 april, 2013, <http://www.tol.org/client/article/2224-post-communism-a-search-for-meaning-the-mirage-of-democracy.html?print>.

GoH. Zie Government of Hungary.

GoR, Zie Government of Romania.

Government of Hungary. *The Fundamental Law of Hungary*. 25 april 2011.

Government of Hungary. *Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*. 12 maart 2013.

Government of Romania. *Constitution of Romania*. 29 oktober 2003.

“Halfway into the Hungarian electoral reform: Electoral Law already passed, law on procedure still uncertain.” *Political Capital*, 19 April, 2012, [http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC-FES\\_ConferencePaper\\_HalfwayIntoTheHungarianElectoralReform\\_120417.pdf](http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC-FES_ConferencePaper_HalfwayIntoTheHungarianElectoralReform_120417.pdf)

Health and Human Rights, geraadpleegd 5 juni 2013, [http://www.equalpartners.info/Chapter5/ch5\\_4Examples.html#ch5\\_4anch5](http://www.equalpartners.info/Chapter5/ch5_4Examples.html#ch5_4anch5).

HRW. Zie Human Rights Watch.

Human Rights Watch. *Wrong Direction on Rights. Assessing the Impact of Hungary's New Constitution and Laws*. Mei 2013.

“Hungarian Politics In-Depth. Week 12, 21-26 March 2011.” *Policy Solutions*. 2011. [http://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzesek/Hungarian%20Politics%20InDepth\\_Week12.pdf](http://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzesek/Hungarian%20Politics%20InDepth_Week12.pdf).

“Hungarians impatiently await promised “fairy-tale.” *Reuters*, 18 september, 2012. Geraadpleegd 28 mei, 2013. <http://www.reuters.com/article/2012/09/18/hungary-orban-idUSL5E8KDGBI20120918>

“Hungary's new constitution seen as a threat to democracy.” *The Washington Times*, 18 januari, 2012.

- “Hungary's other deficit.” *The Economist* 398, no. 8715 (2011): 53.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. “Voter turnout data for Romania.” Geraadpleegd 4 juni 2013.  
<http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?CountryCode=RO>
- International Monetary Fund. *Romania: Selected Issues Paper*. IMF Country Report no. 12/291. Washington, 2012.
- Kaldor, Mary, en Ivan Vejvoda. Preface to *Democratization in Central and Eastern Europe*, door Mary Kaldor en Ivan Vejvoda, viii-x. New York/Londen: Continuum, 2002.
- Kaldor, Mary, en Ivan Vejvoda. “Democratization in Central and East European Countries: An Overview.” In *Democratization in Central and Eastern Europe*, eds. Mary Kaldor en Ivan Vejvoda, 1-24. New York/Londen: Continuum, 2002.
- Kovacs, Ilona Paline. *Local Governance in Hungary. The Balance of the Last 20 Years*. Pecs: Centre for Regional Studies Discussion Papers no 83, 2011.
- LeBar, Adam. “Courts on sideline as Hungary constitution changed.” *The Times*, 12 Maart, 2013.
- Levitsky, Steven, en Lucan A. Way. “The Rise of Competitive Authoritarianism”, *Journal of Democracy* 13, no 2 (2002): 51-62.
- Levitsky, Steven, en Lucan A. Way. *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- “Life inside the Romanian gypsy ghetto that is so grim the town mayor sealed it off behind a wall.” *Daily Mail*, 28 februari 2013. Geraadpleegd 5 juni 2013.  
<http://www.dailymail.co.uk/news/article-2285796/Romanian-gypsies-living-condemned-ghetto-mayor-built-wall-around.html>
- Messina Pajic, Catherine. “Roma as Active Citizens: Closing the Gap between Political Elites and Local Communities”, *Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament*, 2011. Geraadpleegd 5 juni 2013.  
<http://www.ndi.org/files/Catherine-Pajic-Roma-Chapter.pdf>
- Müller, Jan-Werner. “Defending Democracy Within the EU.” *Journal of Democracy* 24, no 2 (2013): 138-149
- Mungiu Pippidi, Alina. “Romania: From Procedural Democracy to European Integration.” In *Democratization in Central and Eastern Europe*, eds. Kaldor en Vejvoda, 135-149. New York/Londen: Continuum, 2002.
- NGO Norway. “Romania NGO Programme 2009-2014.” Geraadpleegd 5 juni 2013.  
<http://www.ngonorway.org/Beneficiary-countries/Romania.html>
- NHC. Zie Norwegian Helsinki Committee.
- Nielsen, Nikolaj. “EU wants tougher media laws in Romania.” *EU Observer*, 4 februari, 2013. Geraadpleegd 5 juni 2013. <http://euobserver.com/justice/118939>

- Norwegian Helsinki Committee. *Democracy and Human Rights at Stake in Hungary. The Viktor Orbán Government's drive for centralisation of power*. Report no. 1, 2013.
- Odobescu, Vlad. "Romania sees shift towards autocracy; Crisis could reverse years of democratic headway." *USA Today*, 27 juni, 2012.
- Open Society Institute. "Review of EU Framework National Roma Integration Strategies." Februari 2012. <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/review-eu-framework-national-roma-integration-strategies>
- Renwick, Alan. "Hungary's New Electoral Law, Part 2: Analysis." *Reading Politics*, 26 december, 2011. Geraadpleegd 29 mei, 2013. <https://blogs.reading.ac.uk/readingpolitics/2011/12/26/hungary-%E2%80%99s-new-electoral-law-part-2-analysis/>.
- Rupnik, Jacques. "How Things Went Wrong. Hungary's Illiberal Turn." *Journal of Democracy* 23, no. 3 (2012): 132-137.
- Rupnik, Jacques, en Jan Zielonka. "The State of Democracy 20 Years on: Domestic and External Factors." *East European Politics and Societies and Cultures* 27, no 1 (2013): 3-25.
- Seleny, Anna. "Communism's Many Legacies in East-Central Europe." *Journal of Democracy* 18, no 3 (2007): 156-170.
- Spendzharova, Aneta B., en Milada Anna Vachudova. "Catching up? Consolidating Liberal Democracy in Bulgaria and Romania." *West European Politics* 35, no. 1 (2012): 39-58.
- Stan, Lavinia. "Democratic Delusions: Ten Myths Accepted by the Romanian Democratic Opposition." *Problems of Post-Communism* 50, no. 6 (2003): 51-60.
- Swiss Agency for Development and Cooperation. "NGO Block Grant." Geraadpleegd 5 juni 2013. [http://www.swiss-contribution.admin.ch/romania/en/Home/Projects/Project\\_detail?projectinfoID=211510](http://www.swiss-contribution.admin.ch/romania/en/Home/Projects/Project_detail?projectinfoID=211510)
- Tismaneanu, Vladimir. "Democracy on the Brink. A Coup Attempt Fails in Romania." *World Affairs* 175, no. 5 (2013): 83-87.
- Transparency International. *Corruption Risks in Hungary 2011*. National Integrity Study. Berlijn, 2012.
- Transparency International Romania. *National Integrity System Assessment Romania*. December 2011.
- Venice Commission. *Opinion on the Draft Revision of the Romanian Constitution*. Opinion no.169/2001\_rou. Straatsburg, 2002.
- Venice Commission. *Opinion on the New Constitution of Hungary*. Opinion no. 621/2011. Straatsburg, 2011.

Venice Commission. *Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary*. Opinion no. 663/2012. Straatsburg, 2012.

Venice Commission. *Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary*. Opinion no. 665/2012. Straatsburg, 2012.

Venice Commission. *Opinion on the Compatibility (...) the Organisation of a Referendum of Romania*. Opinion no. 685/2012. Straatsburg, 2012.

World Movement for Democracy. "Interview with Roma ACCESS-Romania." Geraadpleegd 5 juni 2013. <http://www.wmd.org/resources/whats-being-done/political-participation-minority-peoples/interview-nicu-ion-roma-access-r>

Zaman, Constantin, en Manuela Sofia Stanculescu. "The Social Dimension in Selected Candidate Countries in the Balkans: Country Report on Romania." *ENEPRI Research Report* nr. 40 (2007).