



## **GOULASH DEMOCRATIE**

### **De ontwikkeling van de Hongaarse democratie tussen 1989 en 2014**

**Scriptie MA International Relations in Historical Perspective**

**Faculteit Geesteswetenschappen**

---

**Richard Visser (5693578)**

**r.m.visser2@students.uu.nl**

**Elzenlaan 9**

**3286XE Klaaswaal**

**20 December 2016**

**Begeleider: Dr. Marloes Beers**

**Aantal woorden: 19.717 (incl. bijlage)**

***"The power that is supported by force alone will have cause often to tremble."***

- LAJOS KOSSUTH, HONGAARSE ONAFHANKELIJKHEIDSTRIJDER, PRESIDENT EN POLITIEK HERVORMER (1802-1894)\*

## INHOUDSOPGAVE

Inleiding	2
Hoofdstuk 1: <i>Een nieuw begin</i>	11
Hoofdstuk 2: <i>Een mislukt vervolg</i>	23
Hoofdstuk 3: <i>Een nieuw tijdperk</i>	36
Conclusie	50
Bijlage: <i>De huidige situatie van persvrijheid in Hongarije.</i>	55
Literatuurlijst	59

## ABSTRACT

In the light of the Hungarian prime minister Viktor Orbán's praise for 'illiberal states', this thesis puts his statement into historical perspective by analysing the development of the Hungarian democracy between 1989 and 2014. This thesis' main focus is to see if an 'illiberal democracy', as described by political scientist Fareed Zakaria in 2003 has been established in contemporary Hungary. As previous research focussed mainly on Asian and Latin-American democracies, it aims to prove that 'illiberal democracies' share common characteristics such as weakly functioning democratic institutions, human rights violations, a lack of regard for press freedom and weak rule of law. Based on scholarly works, law reviews and international reports, the rule of law, press freedom and human rights are used as criteria in order to prove that the Hungarian democracy has become an 'illiberal democracy' and to explain how it was established.

The main findings are that human rights, rule of law and press freedom all made positive developments in the Hungarian democracy, until 2004 when the Copenhagen criteria were met and Hungary became an EU member state. When the single most commonly shared goal in the political arena was met, political polarisation flourished. Dissatisfaction with democracy was boosted by the low level of faith in democratic values by Hungarian people, the leaking of the controversial Ószöd speech and the following riots, and the economic crisis in 2008.

These factors added to the creation of a political climate in which the Fidesz party succeeded in presenting itself as the only viable political alternative, after which the party won a two-third majority in parliament during the 2010 elections. Fidesz used its majority to create a new political order, which had detrimental effects to human rights, rule of law and press freedom. Moreover, Fidesz was able to do so, because of the poor state of the Hungarian democracy before 2010. Countering the views of Zakaria and other critics, it is concluded that the Hungarian democracy should rather have been called a democracy with weakly functioning democratic institutions instead of a liberal democracy. After the 2010 elections, a Zakarian 'illiberal democracy' was founded.

Current political developments and the conclusions of this thesis invite scholars to do research on the Polish democracy, as both democracies have developed mainly in parallel ways since 1989. Because both countries entered the European Union in the same year and received aid through the PHARE programme, the Polish democracy could prove to be an interesting case study following up on this thesis.

## INLEIDING

Volgens een uitspraak van de Hongaarse premier Viktor Orbán is de liberale democratie van Hongarije in zicht.<sup>1</sup> In 2012 verving zijn regering al de liberale grondwet van Hongarije, door middel van de introductie van een nieuwe grondwet. Met een tweederde meerderheid in het parlement kon de regering dat doen zonder dat daarbij hinder werd ondervonden van politieke oppositie of actiegroepen. De gewone Hongaar was namelijk al langere tijd ontevreden over het functioneren van de democratie. De eerste vijftien jaar na de onafhankelijkheid stonden in het teken van democratisering en het opgenomen worden in de EU en de NAVO. Dit waren hogere doelen waar politieke partijen zich achter konden verenigen. Na toetreding tot de EU in 2004 maakte de Hongaarse democratie een opmerkelijke ontwikkeling door. In een klimaat van sterk polariserende politiek en een zware economische crisis, wist in 2010 de Fidesz partij van Viktor Orbán aan de macht te komen met een tweederde meerderheid. Deze gebeurtenis had grote gevolgen voor de Hongaarse democratie.

De ontwikkeling van de Hongaarse democratie na de onafhankelijkheid in 1989 tot en met 2014 staat centraal in deze scriptie. Recente politieke ontwikkelingen in Hongarije nodigen uit tot een diepgaande historische *case study*. De aanleiding daarvoor, naast de recente politieke ontwikkelingen, was een toespraak van premier Orbán op 26 juli 2014 waarin hij betoogde dat *illiberal states* als Turkije en Rusland het nastreven waard zijn op het gebied van staatsinrichting en dat hijzelf het einde van de liberale democratie in Hongarije beoogde.<sup>2</sup> Een opmerkelijk doel om na te streven, één dat in het licht van het EU-lidmaatschap van het land met wantrouwen in West-Europa en voornamelijk Brussel werd onthaald.<sup>3</sup>

De ontwikkeling van de Hongaarse democratie kan daarnaast hedendaagse politieke gebeurtenissen in de Visegrád regio in een nieuw perspectief plaatsen. Zo valt bijvoorbeeld te denken aan Polen sinds het aantreden van de nieuwe regering in het

---

\* Quote van voorpagina: Online via Bartleby.com: <http://www.bartleby.com/348/authors/305.html>  
Origineel uit Charles Noel Douglas, *Forty Thousand Quotations: Prose and Poetical* (New York 1917).

<sup>1</sup> The Express, 'Hungarian PM hails Trump win as counter-revolution and end of 'liberal non-democracy' (versie november 2016) <http://www.express.co.uk/news/world/731564/Hungarian-Prime-Minister-Viktor-Orban-Donald-Trump-Theresa-May-Brexit-European-Union> (15-11-2016).

<sup>2</sup> Zoltan Simon, 'Orban says he seeks to end liberal democracy in Hungary' (versie 28-07-2014), <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-07-28/orban-says-he-seeks-to-end-liberal-democracy-in-hungary> (24-09-2016).

<sup>3</sup> George Friedman, 'Hungary, Poland and illiberal democracy' (versie 22-03-2016), <https://www.euractiv.com/section/global-europe/opinion/hungary-poland-and-illiberal-democracy> (25-09-2016).

najaar van 2015. De spanning tussen het Constitutioneel Hof van Polen en de regerende PiS-partij (*Prawo i Sprawiedliwość*, Recht en Rechtvaardigheid) geven de EU kopzorgen over een nieuwe EU-lidstaat die rechtsstatelijkheid met de voeten lijkt te treden, in navolging van Hongarije.<sup>4</sup> Een nieuwe blik op de democratie van Hongarije kan daarom een relevante waarde hebben.

### *Het verschil tussen een liberale democratie en een illiberal democracy*

Om voor het empirische deel van dit onderzoek duidelijkheid te scheppen over de inhoudelijke waarde van de gebruikte definities in deze scriptie, biedt wetenschappelijke literatuur uitkomst over wat nu de verschillen tussen een liberale democratie en een *illiberal democracy* zijn. De termen worden door zowel politicologen als historici gehanteerd.

Na het einde van de Koude Oorlog stelde historicus Francis Fukuyama in *The End of History and the Last Men* dat de liberale democratie uiteindelijk aan het langste eind zou trekken.<sup>5</sup> Vanuit de wetenschap werden verscheidene punten van zijn betoog bekritiseerd. Econoom Herbert Gintis benadrukte dat Fukuyama onvoldoende rekening hield met de onderdrukkende rol die technologie kan spelen.<sup>6</sup> De economische opkomst van autoritaire staten zoals Rusland en China vormen daarnaast andere bedreigingen voor *the end of history* volgens militair historicus Azar Gat. Autoritaire regimes zouden volgens Gat aan een comeback kunnen beginnen.<sup>7</sup>

Fukuyama stelde drie kernwaarden van de liberale democratie vast: mensenrechten, vrijheid van godsdienst en het grondrecht van de persvrijheid.<sup>8</sup> Het verschil tussen de liberale democratie en een niet-liberale variant van democratie was volgens Fukuyama dat de rechten van individuen en minderheden niet kan worden

---

<sup>4</sup> R. Daniel Keleman, 'Poland's Constitutional Crisis' (versie 25-08-2016), <https://www.foreignaffairs.com/articles/poland/2016-08-25/polands-constitutional-crisis> (25-09-2016).

<sup>5</sup> Francis Fukuyama, *Het einde van de Geschiedenis en de laatste mens* (Amsterdam 1992) 75.

<sup>6</sup> Herbert Gintis, Review of Francis Fukuyama: *The End of History and the Last Man* (z.p. 2006), 5, via webpagina

<http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiUI5WQvvPQAhUH8RQKHV8WCaMQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.umass.edu%2Fpreferen%2Fgintis%2Ffukuyama%2520End%2520of%2520History.docx&usg=AFQjCNF8wWpVRmI-xnXDBqkR2rBkRe-Mxw&bvm=bv.141320020,bs.1,d.d2s>

<sup>7</sup> Azar Gat, 'The Return of Authoritarian Great Powers' (versie juli/augustus 2007) via de website van Foreign Affairs: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2007-07-01/return-authoritarian-great-powers> (26-09-2016).

<sup>8</sup> Fukuyama, *Het einde van de geschiedenis*, 68. Volgens Fukuyama valt 'het grondrecht van persvrijheid' onder politieke rechten.

gegarandeerd. Verder voorspelde Fukuyama dat Hongarije overigens niet tot het kamp van de *illiberals* ging horen, maar zich spoedig ging ontwikkelen tot een stabiele liberale democratie.<sup>9</sup>

De liberale democratie was meer dan slechts een optelsom van democratische instituten. Na een rechtszaak over partijverboden behandeld te hebben, haalde rechtsfilosoof Bastiaan Rijpkema in zijn recente werk *Weerbare democratie. De grenzen van democratische tolerantie* een uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens aan. De uitspraak maakte volgens Rijpkema duidelijk wat voor inhoudelijke waarde de democratie heeft volgens het Hof: een brede, rechtsstatelijke lading waarbij de liberale democratie model staat. Het waarborgen van mensenrechten en burgerlijke vrijheden kenmerkte volgens het Hof de democratie.<sup>10</sup>

De term illiberal democracy werd door politicoloog Fareed Zakaria in een artikel uit 1997 voor het eerst genoemd en in *The Future of Freedom* uit 2003 verder uitgewerkt. Volgens het artikel van Zakaria was de illiberal democracy een democratisch politiek systeem zonder de grondwettelijke waarborging van burgerlijke vrijheden door de staat. Voorbeelden van landen met de illiberal democracy als staatsvorm varieerden van Rusland en Argentinië tot Kazachstan en Bangladesh. De kenmerken van deze democratieën waren onder andere veelvuldige gebruiken van presidentiële veto's om parlementen te omzeilen, en beperkingen op de vrijheid van meningsuiting en van vergadering. Zakaria reageerde impliciet op Fukuyama toen hij stelde dat de liberale democratie niet de enige mogelijke uitkomst was van democratiserende landen. Het was eerder een van de mogelijke opties.<sup>11</sup> Net als Fukuyama, typeerde Zakaria Hongarije als een liberale democratie. Zowel in zijn artikel van 1997, als in zijn boek dat verscheen in 2003.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Ibidem, 69-74.

<sup>10</sup> Bastiaan Rijpkema, *Weerbare democratie. De grenzen van democratische tolerantie* (Amsterdam 2015), 169.

<sup>11</sup> Fareed Zakaria, 'The Rise of Illiberal Democracy', *Foreign Affairs* 76 (1997) 6, 42-43; 23-24. Het gebrek aan *constitutional liberalism* maakt de democratie illiberal. In het artikel van Zakaria is verder te lezen dat illiberal democracies die door hem genoemd worden allemaal twee dingen gemeen hebben: vrije democratische verkiezingen zonder de waarborging van burgerlijke vrijheden als persvrijheid door de staat. De opvatting van de auteur is daarom dat een illiberal democracy een staat is die vrije democratische verkiezingen heeft met daarbij horende democratische instituten, maar burgerlijke vrijheden onvoldoende waarborgt.

<sup>12</sup> Fareed Zakaria, 'The Rise of Illiberal Democracy', 33-34; Fareed Zakaria, *The Future of Freedom* (New York 2003), 68.

De voornaamste kritiek op Zakaria's terminologie ging over de kwestie of dit type regimes het wel verdienen om democratisch genoemd te worden. Sommige critici zagen niets in de term en gaven de term *democratizers* de voorkeur.<sup>13</sup> De term duidde op een aanhoudende ontwikkeling van een land richting democratie. Toch verdient de terminologie van Zakaria in dit geval de voorkeur. Juist een democratie als het moderne Hongarije bewijst dat de term *democratizers* in dit geval niet hanteerbaar is. De Hongaarse democratie bevindt zich niet langer in een fase van transitie (van communisme naar democratie) en het heeft al lang kenmerkende democratische instituties.

Waar beide stelsels democratische kenmerken hebben door bijvoorbeeld vrije verkiezingen, een gekozen parlement en een gekozen premier, slaagt de liberale democratie erin op de criteria van rechtsstatelijkheid, mensenrechten en de vrijheid van meningsuiting en de daaruit voortvloeiende vrijheid van pers te waarborgen. De waarborging van de scheiding der machten is daarbij van essentieel belang. Op het gebied van in ieder geval drie criteria, rechtsstatelijkheid, waarborging van mensenrechten en persvrijheid, verschilt de liberale democratie daarom met een illiberal democracy.

#### *Historiografisch debat en het theoretische kader*

Onderzoeken over *illiberal democracies* richtten zich tot op heden met name op Aziatische en Latijns-Amerikaanse landen. Een uitgebreide studie uit 2008 door politicologen Peter Smith en Melissa Ziegler naar illiberal democracies in Latijns-Amerika ging met name in op vrijheidsbeperkingen door de staat. Daarbij concludeerden de onderzoekers dat die vorm van democratie vrije verkiezingen kent zonder de individuele rechten van mensen te waarborgen. Met name de vrijheid van meningsuiting werd in de Latijns-Amerikaanse illiberal democracy onderdrukt en er was nauwelijks sprake van rechtsstatelijkheid.<sup>14</sup>

Literatuur over Europese illiberal democracies is schaars. Wel kan de Hongaarse democratie in toenemende mate rekenen op de aandacht van academici. Susan Rose-Ackerman deed in haar werk *From Elections to Democracy: Building Accountable*

---

<sup>13</sup> Morton Halperin, Joseph Siegle en Michael Weinstein, *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace* (New York, 2010), 10.

<sup>14</sup> Peter H. Smith en Melissa R. Ziegler, 'Liberal and Illiberal Democracy in Latin America', *Latin American Politics and Society* 50 (2008) 1, 31-32.



*Government in Hungary and Poland* onderzoek naar het functioneren van de Hongaarse en Poolse democratieën op het gebied van goed bestuur. Rose-Ackerman concludeerde dat het democratiseringsproces niet goed heeft gewerkt en was daarbij sceptisch over de rol van de EU vanwege een te grote focus op het versterken van democratische instituten, zonder daarbij aandacht te schenken aan de overdracht van liberale waarden op de Hongaarse bevolking.<sup>15</sup>

Socioloog en voormalig Minister van Onderwijs van Hongarije Bálint Magyar bracht met *Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary* zijn visie op het ontstaan van Fidesz en de democratische ontwikkelingen in Hongarije tussen 1998 en 2015. Magyar stelde dat Hongarije een liberale democratie had en dat deze is verworpen door de regering-Orbán.<sup>16</sup> Het werk van Magyar biedt een breed inzicht op de ontwikkeling van de Hongaarse democratie als het gaat om politiek bestuur en de effecten daarvan op de ontwikkeling van de democratie. Zijn werk is daarnaast vanwege een andere reden interessant. Magyar baseert zich voornamelijk op Hongaarse bronnen en biedt zo een inkijkje in bronnen die voor de auteur onleesbaar zijn.

De Poolse politicoloog Bogdan Góralczyk onderzocht het Hongarije van na 2010 en kwam tot de conclusie dat met de verkiezing van Fidesz een nieuw politiek tijdperk was aangebroken. Góralczyk ging daarbij vooral in op de gevolgen die de verkiezingswinst van Fidesz had. Volgens Góralczyk was het volgens hem te vroeg om te zeggen of Hongarije nu een illiberal democracy was of een conservatieve en christelijke democratie.<sup>17</sup> Tot slot betoogde de Hongaarse politicoloog András Bozóki in 2015 dat de Hongaarse democratie zich in een crisis bevindt. Volgens Bozóki is massale steun voor de liberale democratie nodig om het land terug op het pad van democratisch liberalisme te krijgen.<sup>18</sup>

Om aan te haken in dit debat zullen drie criteria worden gehanteerd in deze scriptie die graadmeters vormen voor de ontwikkeling van de Hongaarse democratie: rechtsstatelijkheid (*rule of law*), persvrijheid en mensenrechten. Zo kan de vraag

---

<sup>15</sup> Susan Rose-Ackerman, *From Elections to Democracy. Building Accountable Government in Hungary and Poland* (New York 2005), 55.

<sup>16</sup> Bálint Magyar, *Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary* (Boedapest 2016), 62-63. Tussen 2002 en 2006 minister uit de gelederen van de sociaalliberale partij SZDSZ (Alliantie van Vrije Democraten)

<sup>17</sup> Bogdan Góralczyk, 'Axiological Disintegration of the EU?', *Yearbook of Polish European Studies* 18 (2015), 106-107.

<sup>18</sup> Péter Krasztev en Jon Van Til (red.), *The Hungarian Patient: Social Opposition to an Illiberal Democracy* (Boedapest 2015), 33.

worden beantwoord wat voor type democratie Hongarije nu is en hoe deze democratie zich zo heeft ontwikkeld.

### *Probleemstelling*

De voornaamste aanleiding tot dit onderzoek vormt de uitspraak van premier Viktor Orbán. Dat is namelijk een interessante: illiberal states zijn schijnbaar het voorbeeld voor de premier van Hongarije. Deze uitspraak is opvallend, omdat in de jaren daarvoor zijn partij al verre gaande veranderingen aan de grondwet wist door te voeren die op gespannen voet stonden met democratie.<sup>19</sup> Had ten tijde van zijn uitspraken Hongarije de weg al ingeslagen richting een illiberal state? Of bevindt Hongarije zich nog in dat proces? Gelet op de uitspraken van premier Orbán en de politieke ontwikkelingen in Hongarije, luidt de centrale vraag van deze scriptie als volgt:

'In hoeverre heeft zich in Hongarije een illiberal democracy ontwikkeld?'

Ten grondslag aan deze vraag ligt de aanname dat de ontwikkeling van de illiberal state die premier Orbán in zijn uitspraak noemde nog geen voldongen feit is. Het antwoord op deze vraag wordt gezocht in de periode tussen 1989 en 2014. Dit betekent dat de totstandkoming van de liberale grondwet het beginpunt van deze periode vormt en het begin van de tweede regeerperiode van premier Orbán het eindpunt. In de hoofdvraag wordt de term illiberal democracy gebruikt. De reden voor deze keuze is, naast de bruikbaarheid van Zakaria's term, dat de illiberal states genoemd door premier Orbán op zijn minst een democratische façade hebben. Dit soort staten hebben een gekozen parlement en staatshoofd, en er zijn kenmerkende democratische instituties aanwezig. Vanaf nu wordt daarom louter de term illiberal democracy gebruikt om dergelijke staten te beschrijven.

Belangrijk om op te merken is dat in Hongarije het begrip liberaal een andere betekenis heeft dan in Nederland. Fietsen in de binnenstad, het homohuwelijk, multicultureel eten, atheïsme, of een antiautoritaire opvoeding worden vaak beschouwd als links en liberaal. Door premier Orbán en zijn partij wordt het als een containerbegrip gebruikt waar alles in wordt gestopt wat niet in het conservatieve straatje past. Dit maakt de hoofdvraag extra interessant: is dit een democratie die niet veel op heeft met

---

<sup>19</sup> Ulrich Sedelmeier, 'Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession', *Journal of Common Market Studies* 52 (2014) 1, 106.

de volgens Orbán liberale waarden? Of zien we in Hongarije een illiberal democracy zoals Zakaria die omschreef?

Om tot de beantwoording van de hoofdvraag te komen wordt in het eerste hoofdstuk de ontwikkeling van de Hongaarse democratie tot 2004 onderzocht. Na een korte historische analyse van de liberale grondwet en de eerste 15 jaar van de Hongaarse democratie, zal duidelijk worden of in 2004 Hongarije een liberale democratie kon worden genoemd. In het tweede hoofdstuk wordt de periode tussen 2004 en 2010, en aansluitend in hoofdstuk drie de periode 2010 tot 2014 onderzocht. In het laatste hoofdstuk zal de in 2012 aangenomen grondwet worden geanalyseerd. In elk hoofdstuk is sprake van dezelfde werkwijze en wordt de ontwikkeling van de democratie van Hongarije gemeten aan de hand van drie criteria: de ontwikkeling van persvrijheid, mensenrechten en rechtsstatelijkheid.

In hoofdstuk 1 luidt de deelvraag: 'Hoe ontwikkelde de Hongaarse democratie zich tussen 1989 en 2004?' Voor hoofdstuk 2 luidt de deelvraag 'Hoe ontwikkelde de Hongaarse democratie zich tussen 2004 en 2010?' Tot slot luidt de deelvraag voor het derde hoofdstuk 'Hoe ontwikkelde de Hongaarse democratie zich tussen 2010 en 2014?' Deze periodisering wordt gekozen vanwege belangrijke historische gebeurtenissen. In 1989 kreeg Hongarije een liberale grondwet, in 2004 werd Hongarije lid van de Europese Unie en in 2010 behaalde Fidesz een tweederde meerderheid in het parlement, waarna de liberale grondwet werd vervangen. Dit zijn cruciale momenten geweest in de geschiedenis van de Hongaarse democratie, waardoor het relevant is om de periode tussen 1989 en 2014 te onderzoeken. Om ten slotte na de conclusie de onderzoeksresultaten in breder perspectief te plaatsen, en van een casus te voorzien, is in de bijlage een interview te lezen met Katalin Halmai, een Hongaarse freelance journalist en correspondent in Brussel voor de krant *Népszabadság* die in oktober 2016 werd opgeheven.

### *Methodologie*

De criteria bieden een uitgangspunt om de ontwikkeling van de Hongaarse democratie op systematische wijze te onderzoeken. De ontwikkeling van drie van de criteria die een liberale democratie kenmerkt, rechtsstatelijkheid, de waarborging van mensenrechten en de persvrijheid, kan op deze wijze gedurende de periode 1989 tot en met 2014 worden onderzocht. Hoewel in de vakliteratuur vaak voor een politicologische of

sociologische benadering wordt gekozen, zal deze scriptie vanuit een historisch perspectief worden geschreven. Het onderzoek naar de drie criteria vereist een brede benadering waarbij de beperking tot een enkel politicologische of sociologische benadering, een beperking kan betekenen. De auteur is van mening dat door de hantering van een historische benadering, de ontwikkelingen van de drie criteria het beste kunnen worden geduid.

Allereerst moet worden vastgesteld of Hongarije in 2004 al een liberale democratie kon worden genoemd. Magyar, Fukuyama en Zakaria beweren dat dit het geval was. Deze bewering wordt daarom nader getoetst door middel van een analyse van de toestand van de drie genoemde criteria in 2004. Dit wordt onderzocht met wetenschappelijke artikelen en internationale rapportages over rechtsstatelijkheid, persvrijheid, en mensenrechten rond het jaar 2004. In het eerste hoofdstuk speelt het onderzoek van Rose-Ackerman daarnaast een belangrijke rol. Rapportages van de Venetië Commissie en GRECO zijn de belangrijkste bronnen afkomstig van de EU en de Raad van Europa. Rapportages van NGO's uit Hongarije en vanuit de internationale gemeenschap, vormen waardevolle aanvullingen op wetenschappelijke literatuur. Een belangrijke bron is het werk van Bálint Magyar, wiens onderzoeksresultaten in breder kader zullen worden gezet door die te vergelijken met de constatering van internationale waarnemers en wetenschappers. Zijn werk zal in hoofdstuk 2 en 3 uitgebreid aan bod komen. Tot slot zullen eerdergenoemde rapportages van NGO's, de Venetië Commissie, en GRECO rapportages worden benut om tot de beantwoording van de deelvragen van hoofdstuk 2 en 3 te komen.

De ontwikkeling van de drie genoemde eigenschappen van de liberale democratie dienen als criteria die in alle hoofdstukken centraal staan. Op deze manier kan over drie verschillende tijdsperiodes worden bekeken hoe de Hongaarse democratie zich ontwikkelde. Daarbij is geen sprake van een intensieve analyse naar de gedragingen van politieke partijen. Vanwege de grootte van deze scriptie en de hoeveelheid gebeurtenissen die plaatsvonden in deze periode is daarvoor geen plaats. Daarom worden in deze scriptie enkel politieke sleutelmomenten en de uitwerkingen daarvan geanalyseerd. Hier komen internationale rapportages van de Venetië Commissie, GRECO, de VN en van NGO's het beste tot hun recht. Zo kunnen ontwikkelingen worden onderzocht die zich op de gebieden van de drie criteria ongeacht de regeerperiode laten zien. Concreet betekent het, dat op het gebied van rechtsstatelijkheid bijvoorbeeld

corruptiebestrijding, op het gebied van mensenrechten de discriminatie van minderheden, en op het gebied van persvrijheid het werkklimaat van journalisten wordt onderzocht. Wanneer relevant, worden politieke actoren en hun handelingen uiteraard benoemd. Aangezien de auteur het Hongaars niet machtig is, wordt voornamelijk gebruik gemaakt van Engelstalige bronnen.

## HOOFDSTUK 1: EEN NIEUW BEGIN

*'Hoe ontwikkelde de Hongaarse democratie zich tussen 1989 en 2004?'*

*'In retrospect we can see that the forces -familiar from our own story- that helped them battle the Soviet Union also helped liberalize their societies: the church and labor unions in Poland, civil-society groups in Czechoslovakia, a reformist elite in Hungary, and a small middle class in all three countries. Free of Soviet embrace, they moved rapidly to establish liberal democracy, which has taken remarkably firm root.'*

- Fareed Zakaria, *The Future of Freedom*, 2003.<sup>20</sup>

Om allereerst vast te stellen of Hongarije ten tijde van de toetreding tot de Europese Unie een liberale democratie was, begint dit hoofdstuk met een korte terugblik op de ontwikkeling van de Hongaarse democratie na 1989. De belangrijkste bouwsteen van de democratie, namelijk diens grondwet, wordt allereerst onderzocht. Daarnaast wordt ook de rol van externe prikkels die aanzetten tot democratisering onderzocht, zoals de criteria van Kopenhagen van de Europese Unie. Speciale aandacht gaat daarna uit naar de ontwikkeling van de Hongaarse democratie op de criteria van rechtsstatelijkheid, persvrijheid en mensenrechten. Aan het einde zal de vraag worden beantwoord hoe de Hongaarse democratie zich tot de toetreding van de EU in 2004 ontwikkelde.

### *De Derde Hongaarse Republiek*

Plannen voor een democratisch Hongarije ontwikkelden zich al voor de val van het IJzeren Gordijn in 1989. In 1987 en 1988 ontstonden in intellectuele kringen politieke partijen die het daaropvolgende decennium de politieke arena van het nieuwe Hongarije vulden. De centrumrechtse christendemocratische partij Hongaars Democratisch Forum (MDF) was hiervan de meest in het oog springende, omdat die al een moderne partijstructuur had opgebouwd voordat het oprichten van politiek partijen in 1989 werd gelegaliseerd. Het destijds liberaalconservatieve Fidesz - Hongaarse Burgerunie (vanaf nu Fidesz) en de sociaalliberale Alliantie van Vrije Democraten (SZDSZ) ontstonden in

---

<sup>20</sup> Fareed Zakaria, *The Future of Freedom*, 68.

1988, en mengden zich in de strijd om het leiderschap van postcommunistisch Hongarije.<sup>21</sup> Deze politieke partijen, samen met de regerende communistische Hongaarse Socialistische Arbeiderspartij (MSZMP) en een aantal andere partijen en dissidentenorganisaties, hielden in 1989 de *Opposition Roundtable* waarin de vreedzame transitie van een communistische staat naar een democratische werd besproken.<sup>22</sup>

Het democratiseringsproces had een laag democratisch gehalte. In 1989 ontstond een nieuwe grondwet die het resultaat was van overeenkomsten tussen de politieke partijen die deel konden nemen aan de rondetafelgesprekken van 1989. De daaruit voortgekomen grondwet was een sterke gewijzigde versie van de grondwet van 1949 en maakte van Hongarije een democratische republiek. De grondwet legde de basis voor politieke pluraliteit en erkende rechtsstatelijkheid, vrijheid van meningsuiting en de bescherming van minderheden.<sup>23</sup>

Hongarije was het enige voormalig communistische land in Europa dat niet een nieuwe grondwet aannam, maar de bestaande grondwet uit het communistische tijdperk behield en sterk wijzigde.<sup>24</sup> De grondwet van Hongarije kwam zo op een vanuit constitutioneel oogpunt onwenselijke manier tot stand: het was niet het product van een onafhankelijk gekozen groep mensen die tijdens een grondwetgevende vergadering op neutrale wijze een grondwet kon ontwikkelen. Pogingen om in 1996 nog veranderingen door te voeren faalden vanwege een gebrek aan politiek steun en uiteindelijk kon de grondwet van 1989 slechts op enkele details worden aangevuld via amendementen.<sup>25</sup>

De Venetië Commissie liet door middel van een opinie in 1995 weten geen reden te zien voor verdere wijziging van de grondwet en was van mening dat de grondwet in 1989 voldoende was gewijzigd om een moderne democratie te waarborgen. Wel had de Commissie een aantal opmerkingen. De waarborging van mensenrechten, genoemd in Artikel 70A van de grondwet, mocht volgens de commissie een meer omvattende betekenis hebben. Ook verzocht de Commissie economische, sociale en culturele rechten op te nemen in het wetsartikel. Die moesten explicieter en niet onder verschillende

---

<sup>21</sup> Sten Berglund, Frank H. Aarebrot, Henri Vogt, Georgi Karasimeonov, *Challenges to Democracy. Eastern Europe Ten Years after the Collapse of Communism* (Bodmin 2001), 59.

<sup>22</sup> Bianca L. Adair, 'Democratization and Regime Transformation in Hungary', *Problems of Post-Communism* 49 (2002) 2, 59.

<sup>23</sup> Grondwet van 1989 van Hongarije, via [http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/1989-90%20constitution\\_english.pdf](http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/1989-90%20constitution_english.pdf) (17-10-2016).

<sup>24</sup> Berglund, Aarebrot, Vogt en Karasimeonov, *Challenges to Democracy*, 38.

<sup>25</sup> Laurel Miller en Louis Aucoin (red.), *Framing the state in times of transition: case studies in constitution making* (Washington D.C. 2010) 350-353; 382.

rechtsartikelen worden genoemd. Volgens de Commissie waren dat 'genuine fundamental human rights in the same way as the former and are of equal importance. They should therefore unquestionably be included in the chapter on fundamental rights to highlight that they are indeed human rights.'<sup>26</sup>

Verder merkte de Commissie op dat de onafhankelijkheid van de Hongaarse Nationale Bank onvoldoende gewaarborgd was. Wel waren voldoende maatregelen genomen om de onafhankelijkheid van rechters te waarborgen. Ook moest een toezichthouder op het gebied van publieke financiën worden aangesteld (een *State Audit Office* werd als voorbeeld genoemd) en moest de samenstelling van de Economische en Sociale Raad per wet worden vastgelegd. De Commissie concludeerde dat de Hongaarse grondwet ook eenvoudig te wijzigen was, omdat een tweederde meerderheid in het parlement daarvoor volstond.<sup>27</sup>

De grondwet had dus een aantal zwakke punten. András Sajó, een Hongaarse rechter in dienst aan het Europees Hof voor de Rechten van het Mens, plaatste ook een aantal kanttekeningen. De voornaamste risicofactoren waarmee postcommunistische staten zoals Hongarije mee te maken konden krijgen, waren volgens hem de terugkeer van het communisme, desintegratie door extreem nationalisme, en rechts-extremisme. Volgens Sajó bood de grondwet te weinig bescherming tegen die dreigingen. De verbanning van totalitaire symboliek werd in de grondwet vastgelegd en daarnaast een erg ruime opvatting van vrijheid van meningsuiting. Het Hongaarse Constitutioneel Hof beargumenteerde dat juist in een tijdperk na communisme de vrijheid van meningsuiting niet aan banden moest worden gelegd.<sup>28</sup>

In de praktijk was het opleggen van partijverboden nagenoeg onmogelijk. De grondwet bevatte mazen om opnieuw een partij op te richten, zodat een verbod niet effectief bleek. Tot slot stelde Sajó dat 'The German techniques[...] to the extent of their absence from Hungarian law, demonstrate how ill-equipped the Hungarian legal system is to defend the constitutional order, and even public order, for that matter.'<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Venetië Commissie, 'Opinion on the regulatory concept of the constitution of the Republic of Hungary' (Venetië 1995), 8.

<sup>27</sup> Ibidem, 32-34, 46-50.

<sup>28</sup> András Sajó (red.), *Militant Democracy and Transition towards democracy* (Utrecht 2004), 217-220.

<sup>29</sup> Ibidem, 224-226.



### *Externe prikkels: de weg naar de Europese Unie*

De democratisering van Hongarije werd ondersteund door externe prikkels. Lidmaatschap van de Europese Unie was een centraal thema in de Hongaarse politiek en genoot brede steun.<sup>30</sup> Het EU toetredingsproces van Hongarije begon met de toetredingsgesprekken in 1998, waarbij het land een aantal criteria kreeg waar het aan moest voldoen. De criteria van Kopenhagen, die werden vastgesteld in 1993 en aangevuld in 1995, bestonden uit drie eisen: stabiele instituten die democratie, rechtsstatelijkheid, mensenrechten en beschermingen voor minderheden bieden, een goed functionerende markteconomie die mee kan draaien in de interne markt van de EU en tot slot moest de kandidaat-lidstaat in staat zijn de plichten te vervullen die bij het EU-lidmaatschap horen.<sup>31</sup>

Kandidaat-lidstaten konden via het PHARE programma hulp krijgen met de benodigde hervormingen. Dat programma werd in het leven geroepen door de EU en de OECD. Via PHARE ontvingen Polen en Hongarije vanaf 1997 economische steun ten behoeve van de aanleg van infrastructuur en de opbouw van democratische instituties.<sup>32</sup> Het programma zorgde ervoor dat Hongarije de wetgeving op orde kreeg en de instituties voldeden aan de eisen die nodig waren om toe te treden tot de Europese Unie.

De focus van de Europese Commissie lag met name op de opbouw van instituties. Later werd duidelijk dat dit zorgde voor een korte externe democratiseringsprikkel in plaats van steun aan het ontwikkelingproces van de democratie op de langere termijn.<sup>33</sup> De effectiviteit van dit programma zal blijken uit een diepere analyse van de ontwikkeling van persvrijheid, rechtsstatelijkheid en mensenrechten.

### *Persvrijheid*

De pers kan een corrigerend effect hebben op misstanden binnen de democratie en het is daarom van groot belang dat deze vrij functioneert.<sup>34</sup> Ook Hongarije moest persvrijheid kunnen garanderen als onderdeel van de voorwaarden van toetreding tot

---

<sup>30</sup> Berglund, Aarebrot, Vogt en Karasimeonov, *Challenges to Democracy*, 6.

<sup>31</sup> Criteria van Kopenhagen via [http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession\\_criteria\\_copenhagen.html](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html) (17-10-16).

<sup>32</sup> PHARE programma (versie 04-12-1998) zie *IV. PHARE priorities* via, [http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a2\\_en.htm#4](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a2_en.htm#4) (17-10-16).

<sup>33</sup> Alina Mungiu-Pippidi, 'EU accession is no "end of history"', *Journal of Democracy* 18 (2007) 4, 14.

<sup>34</sup> Ireneusz C. Kaminski, 'Applying Western Media Law Standards in East Central Europe', *Central European University Center for Policy Studies* (z.p. 2002), 66.

de EU.<sup>35</sup> De ontwikkeling van persvrijheid ging met horten en stoten. De meest uitgebreide studie naar persvrijheid in Hongarije werd gedaan door onderzoeker Péter Bajomi-Lázár en liet zien dat instituties die in de tweede helft van de jaren '90 werden opgericht om de vrijheid van media te garanderen, weinig effectief bleken te zijn tegen de hardnekkige mediabeïnvloeding die sinds het communistische tijdperk was ontstaan.<sup>36</sup>

In de eerste regeerperiode (1990-1994) sprak de fractieleider van de grootste coalitiepartij MDF, Imre Kónya, de ambitie uit om de pers zijn traditionele rol van waakhond terug geven.<sup>37</sup> De zittende regering had volgens Kónya wel recht op een eigen mediakanaal. Parlements lid van MDF, István Csurka, vond het een misvatting dat de pers compleet vrij moest zijn. Tijdens de tweede regeerperiode (1994-1998) ontstond een andere benadering.<sup>38</sup> Namens de MSZP (Hongaarse Socialistische Partij) stelde Iván Vitányi namelijk dat totale terugtrekking van de regering uit het medialandschap verantwoord was, wat ook bleek uit het partijprogramma van coalitiepartner SZDSZ. In het programma werd duidelijk dat de partij wetgeving wilde introduceren die de onafhankelijkheid van media moesten garanderen.<sup>39</sup> De meningen over de positie van media waren verdeeld.

De Radio- en Televisiewet die in 1996 werd geïntroduceerd was ineffectief als het ging om het weren van invloeden van politieke elites in media, terwijl de wet was bedoeld om directe inmenging van de politiek met programmering te beperken.<sup>40</sup> In de wet werd vastgelegd dat mediabedrijven voldoende inkomsten moesten vergaren buiten overheidssteun. Vervolgens werd een nationale waakhond in het leven geroepen, ORTT (*National Radio and Television Board*), die toezicht hield op onder meer de financiering en eigenaarschap van media. De voorzitter van de ORTT werd aangesteld door de president van de republiek en de andere leden bestonden uit kandidaten van de partijen

---

<sup>35</sup> Ibidem, 76.

<sup>36</sup> Péter Bajomi-Lázár, *Freedom of the Media in Hungary, 1990-2002* (Scriptie Political Sciences Central European University, Boedapest 2003), 95.

<sup>37</sup> Deze regering stond bestond uit een coalitie van MDF en Christendemocratische Volkspartij (KDNP), en de Partij van Kleine Landbouwers (FKGP).

<sup>38</sup> Deze regering bestond uit de Hongaarse Socialistische Partij (MSZP) en de sociaalliberale Alliantie van Vrije Democraten (SZDSZ).

<sup>39</sup> Bajomi-Lázár, *Freedom of the Media in Hungary, 1990-2002*, 96-97.

<sup>40</sup> Katalin S. Milter, *The Impact of Politics on Post-Communist Media in Eastern Europe: An Historical Case Study of the 1996 Hungarian Broadcasting Act* (Scriptie Mass Communication Ohio University, z.p. 2008), 8-9.

in het parlement, waarbij elke partij een iemand kon nomineren.<sup>41</sup> Het doel van depolitisering werd daardoor niet bereikt.<sup>42</sup> In de praktijk kwamen mediabedrijven moeilijker aan voldoende inkomsten en waren ze daarvoor te afhankelijk van de overheid.<sup>43</sup> Volgens Bajomi-Lázár was Hongarije 'hindered by the underdevelopment of the institutions safeguarding the freedom of the broadcast media and the print press[...] because the 1996 Radio and Television Act was passed late and once passed, proved unfit to serve its purpose.'<sup>44</sup> Het massaal ontslaan van kritische journalisten, het door politici eigenhandig selecteren van journalisten voor interviews en het doorlichten van hoofdkantoren door de politie waren misstanden die meer dan eens voorkwamen tussen 1990 en 2002.<sup>45</sup> Politieke inmenging in media was daarom nog niet uitgebannen tijdens de eerste regeerperiode van Fidesz (1998-2002).<sup>46</sup>

De eerste regering-Orbán intervenueerde in het eigenaarschap van televisiemedia. De interventie werd door het Constitutioneel Hof ongrondwettig verklaard, maar die bleef onveranderd. Verder voegde de regering noodlijdende conservatieve kranten samen. Tot slot stelde premier Orbán zijn eigen media adviseur aan als redacteur bij een krant die zijn partij had opgericht.<sup>47</sup> Politiek en media bleven nauw met elkaar verweven.

De regering onder leiding van de socialistische Péter Medgyessy (2002-2006) keerde terug naar het principe van non-interventie in media, maar in de praktijk bleef staatsbemoeyenis een probleem.<sup>48</sup> Wel was de regering van mening dat de licentie van een radiozender in het bezit van de overheid, in handen hoorde te zijn van eigenaren die niet onder invloed stonden van een politieke partij. Zo werd een regeling van de regering-Orbán teruggedraaid.<sup>49</sup>

In juni 2002 werd de mediawetgeving aangepast zodat het voldeed aan Europese richtlijnen. De veranderingen behelsden onder andere dat buitenlandse mediabedrijven nu ook toegang kregen tot de markt, programma's met grote publieke belangstelling niet beschermd mochten worden door exclusieve uitzendrechten en zendtijd veilig werd

---

<sup>41</sup> Péter Bajomi-Lázár, 'The Party Colonisation of the Media: The Case of Hungary' *East European Politics and Societies and Cultures* 27 (2013) 1, 79.

<sup>42</sup> Milter, *The Impact of Politics on Post-Communist Media in Eastern Europe*, 9.

<sup>43</sup> Bajomi-Lázár, *Freedom of the Media in Hungary*, 140.

<sup>44</sup> Ibidem, 153.

<sup>45</sup> Ibidem, 106-109.

<sup>46</sup> Deze regering werd geleid door Viktor Orbán en bestond uit een coalitie van Fidesz, FKGP en HDF.

<sup>47</sup> Bajomi-Lázár, *Freedom of the Media in Hungary*, 101.

<sup>48</sup> Deze regering werd geleid door Péter Medgyessy en bestond uit een coalitie van de MSZP en SZDSZ.

<sup>49</sup> Bajomi-Lázár, *Freedom of the Media in Hungary*, 98-99, 172.

gesteld voor onafhankelijke televisiemakers. De grootste pijnpunten, die van de samenstelling van nationale waakhond ORTT en de financiering van publieke media, bleven ongewijzigd.<sup>50</sup> Aan het einde van de twintigste eeuw was de strijd om persvrijheid nog niet gestreden.<sup>51</sup>

De rapportages van de internationale waakhond *Freedom House* vertelden een opmerkelijk mild verhaal over de vrijheid van media in Hongarije. Jaarlijks beoordeelt deze NGO landen op het gebied van onder andere democratie, politieke vrijheden en mensenrechten. Volgens het rapport van 2003 opereerden media vrij en deden zij dat in een sterk gepolariseerd klimaat. Over de Radio- en Televisie wet van 1996 werd enkel gerapporteerd dat oppositiepartijen Fidesz beschuldigden van politieke inmenging in de ORTT. Als reactie op zijn verlies tijdens de verkiezingen in 2002 kaatste Fidesz vervolgens deze beschuldiging terug en verweet de regering van hetzelfde. Op het gebied van politieke rechten haalde het land de hoogste score, burgerlijke vrijheden en de algehele *freedom rating* scoorden iets minder hoog. Dat was alsnog bijna de hoogst mogelijke beoordeling.<sup>52</sup>

Toch is het een overschatting de persvrijheid tussen 1989 en 2004 als groot te bestempelen. Ondanks de grondwettelijke waarborging van persvrijheid en de mate van pluriformiteit op de nieuwsmarkt, kan met het oog op de grote politieke invloed op journalisten niet gesteld worden dat journalisten vrij opereerden, zoals Freedom House concludeerde.<sup>53</sup>

### *Rechtsstatelijkheid*

Om het land voor te bereiden op het EU-lidmaatschap ontving Hongarije financiële ondersteuning waarmee de instituties van het land werden opgebouwd. Het PHARE programma richtte zich vooral op *capacity-building*. De voornaamste instrumenten van het programma, *TAIEX* en het zogenaamde *Twinning*, waren ontwikkeld om kennisoverdracht van lidstaten naar kandidaat-lidstaten te bewerkstelligen en ze te helpen de institutionele capaciteiten op te bouwen, zodat zij konden voldoen aan de

---

<sup>50</sup> Milner, *The Impact of Politics on Post-Communist Media in Eastern Europe*, 130-131.

<sup>51</sup> Kaminski, 'Applying Western Media Law Standards', 75.

<sup>52</sup> Freedom House, 'Hungary 2004', <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2004/hungary> (18-10-16). Hongarije scoorde het hoogst haalbare voor *political rights* (1 op een schaal van 1 tot 7, 1 = beste), een 2 voor *civil liberties* (2) en kreeg een algehele *freedom rating* van 1.5.

<sup>53</sup> In de bijlage geeft freelance journalist Katalin Halmi aan dat in haar beleving tijdens de jaren '90 de pers vrij was. In feite was er sprake van pluriformiteit, maar een beperkte vrijheid van handelen voor journalisten.

eisen.<sup>54</sup> Het bevorderen van rechtsstatelijkheid, zoals bij eerdere programma's van de EU soms wel het geval was, maakte geen onderdeel uit van het programma. Wel moesten staten die deel uit wilden maken van het PHARE programma aantonen dat zij duidelijk geïnteresseerd waren aan onder meer de versterking van rechtsstatelijkheid en mensenrechten, en moesten ze vrije verkiezingen en politieke pluriformiteit kunnen garanderen. In 1997 werd door de Commissie besloten dat onderhandelingsgesprekken plaats konden gaan vinden met Hongarije, wat bewijst dat volgens de EU aan de voorwaarden was voldaan.<sup>55</sup>

De verwachting was dat het programma positieve gevolgen zou hebben voor goed bestuur, de kwaliteit van rechtspraak en de bestrijding van corruptie. Door instituties te versterken konden deze namelijk in staat worden gesteld om hiervoor de capaciteit op te kunnen bouwen. Uit de studie naar openbaar bestuur in Polen en Hongarije van Susan Rose-Ackerman bleek dat het effect hiervan op goed bestuur tegenviel. Hervormingen werden voornamelijk doorgevoerd, omdat daarmee het grotere doel van EU-lidmaatschap dichterbij kwam.<sup>56</sup>

Via *Regional Development Councils (RDC)* probeerde de EU nationale en lokale overheden dichterbij elkaar te brengen om regionale belangen gehoord te laten worden op nationaal niveau. Deze RDC's bleken te klein om effectief te functioneren. Om effectiever te kunnen samenwerken, stelde de Europese Commissie voor grotere raden samen te stellen. De benodigde reorganisatie kon alleen doorgang vinden via goedkeuring van een tweederde meerderheid in het parlement. Deze hervormingen bleven als gevolg van het scherp verdeelde parlement uit. Hongaarse gemeenten werden als zwak, onverantwoord en te afhankelijk beoordeeld. Democratie functioneerde op lokaal niveau volgens Rose-Ackerman onvoldoende.<sup>57</sup>

De toezicht van de centrale overheid op de lokale overheden in de jaren '90 was gebrekkig. Toezicht houden was onuitvoerbaar vanwege een gebrek aan capaciteit, waardoor tijdens het doorlichten van lokale besturen de focus kwam te liggen op fiscale verantwoording en niet op de beoordeling van de kwaliteit van het bestuur. Zo werden

---

<sup>54</sup> TAIEX is de afkorting voor Technical Assistance Information Exchange Office.

Ondersteuningsprogramma voor ambtenaren. Twinning is een instrument om ambtenaren te koppelen aan ambtenaren in andere lidstaten om zo kennisoverdracht te bewerkstelligen.

<sup>55</sup> Tanja A. Börzel en Thomas Risse, 'One Size Fits All! EU Policies for the Promotion of Human Rights, Democracy and the Rule of Law' (z.p. 2005), 8-9.

<sup>56</sup> Rose-Ackerman, *From Elections to Democracy*, 38.

<sup>57</sup> Ibidem, 114-116.

bijvoorbeeld kosten overgeheveld van een gemeente naar een andere, terwijl dit illegaal was. De rechtszaak die daarna volgde duurde drie jaar bood voor beide partijen geen resultaat. Van voorstellen om het toezicht te verbeteren kwam niets terecht.<sup>58</sup>

Op het gebied van corruptiebestrijding had Hongarije volgens de Raad van Europa grote stappen gezet. Tijdens de GRECO evaluatie werd geconcludeerd dat het een van de minst door corruptie aangetaste postcommunistische landen was.<sup>59</sup> Op het gebied van publieke dienstverlening, gezondheidszorg, politie en partijfinanciering was corruptie nog wel een belangrijk probleem. De Hongaarse overheid ontving lof voor het opzetten van de juiste structuur om corruptie te bestrijden en dat het zich aan de uitvoering van internationale conventies had gecommitteerd.<sup>60</sup>

Rechters in Hongarije hadden in het algemeen inadequaat gereageerd op de nieuwe institutionele omgeving. De formalistische strategie bij het doen van uitspraken, zoals kenmerkend was in het communistische tijdperk, was in 2004 nog altijd de meest gekozen strategie.<sup>61</sup> De nieuwe grondwet en wetprincipes uit de EU boden rechters de kans een nieuwe strategie toe te passen tijdens rechtszaken. Argumenten gebaseerd op bijvoorbeeld maatschappelijk belang konden zo op een nieuwe manier worden geïnterpreteerd. Rechters maakten alleen geen gebruik van deze mogelijkheid. Het effect daarvan was dat bijvoorbeeld in 2002 de meeste rechters van het Hongaarse Constitutioneel Hof geen verband zagen tussen de grondwet en hun eigen dagelijkse praktijk van rechterlijke uitspraken.<sup>62</sup> De meest gekozen strategie bleef 'the most locally-applicable-rule approach.'<sup>63</sup>

Omdat rechters vaak hun opleiding hadden genoten ten tijde van het communisme, waren ze getraind in het formalistisch toepassen van de wet. Daarnaast droeg een te grote werklast bij aan het kiezen voor een formalistische strategie, omdat die simpelweg de minst tijdrovende oplossing was. De samenleving veranderde, de strategie die gekozen werd door rechters voor het doen van uitspraken minder snel.<sup>64</sup>

---

<sup>58</sup> Ibidem, 116-120.

<sup>59</sup> De taakgroep van de Raad van Europa die toeziet op het bestrijden van corruptie.

<sup>60</sup> GRECO, *First Evaluation Round. Evaluation Report on Hungary* (Straatsburg 2003), 24.

<sup>61</sup> Hiermee wordt bedoeld het strikt opvatten van de wet zoals deze opgeschreven staat, los van maatschappelijke trends of veranderde normen. Wanneer de samenleving snel verandert, zoals de Hongaarse postcommunistische samenleving, kan deze strategie een remmend effect hebben op de effectiviteit van wetshandhaving betekenen.

<sup>62</sup> Martin Matczak, Matyas Bencze en Zdenek Kühn, 'Constitutions, EU Law and Judicial Strategies in the Czech Republic, Hungary and Poland', *Journal of Public Policy* 30 (2010) 1, 81-84, 95.

<sup>63</sup> Ibidem, 81.

<sup>64</sup> Ibidem, 97.

Hongarije versterkte tussen 1989 en 2004 de rechtsstatelijkheid. Vooral de strijd tegen corruptie moest nog wel worden gewonnen en de kwaliteit van rechtspraak verbeterd.

### *Mensenrechten*

De rechten van minderheden werden niet vergeten tijdens de toetredingsgesprekken van Hongarije tot de Europese Unie. De diverse groepen minderheden in het land moesten op waarborging van hun rechten kunnen rekenen. Ten tijde van het samenstellen van de criteria van Kopenhagen was daarvoor nog geen aandacht, maar in 1997 werd in het *Agenda 2000* programma vastgesteld dat de leefomstandigheden van de achtergestelde Romabevolking in Centraal-Europese kandidaat-lidstaten, waaronder Hongarije, reden tot zorg was. Internationale organisaties zoals *Human Rights Watch*, *Amnesty International* en *European Roma Rights Center* hadden dit onder de aandacht gebracht.<sup>65</sup>

Al jaren voordat de Europese Unie erop aandrong, was Hongarije begonnen met de doorvoering van wetten die de leefomstandigheden van minderheden in het land moesten verbeteren. In de minderhedenwet van 1993 werd het recht op politieke vertegenwoordiging van minderheden gewaarborgd, een ombudsman voor minderheden aangesteld en het recht op zelfbestuur vastgelegd. Daarnaast werd besloten dat de talen en culturele geschiedenissen van minderheden moesten worden beschermd.<sup>66</sup>

De Roma, de meest achtergestelde minderheid in Hongarije en ongeveer 5% van de Hongaarse bevolking, kreeg door de wet de gelegenheid politiek gehoord te worden in *local minority self-governments (LMSGs)*. In totaal werden 817 van deze LMSG's opgericht die in totaal 12 verschillende minderheden vertegenwoordigden en naast de reguliere gemeenteraden stonden. 477 van deze LMSG's vertegenwoordigden Romagemeenschappen. Het doel van LMSG's was 'to act as a local government liaison and an advocate for its minority constituency. Thus, the LMSG functions primarily as a consultative body, which also has the legal right to attend and participate in all local

---

<sup>65</sup> Peter Vermeersch, 'EU Enlargement and Minority Rights Policies in Central Europe: Explaining Policy Shifts in the Czech Republic, Hungary and Poland', *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 4 (2003) 1, 10. Human Rights Watch en Amnesty International zijn internationale NGO's die rapporteren over mensenrechtenschendingen. European Roma Rights Centre is een internationale NGO die zich sterk maakt voor de rechten van Roma in Europa.

<sup>66</sup> Minderhedenwet Hongarije, Act LXXVII of 1993 on the Rights of National and Ethnic Minorities op <http://www.refworld.org/docid/4c3476272.html> (19-10-16).

government meetings.<sup>67</sup> LMSG's konden niet stemmen tijdens deze bijeenkomsten. Zij hadden wel vetorecht over onderwerpen die hun lokale tradities, cultuur, onderwijs en media aangingen.<sup>68</sup> Het effect van de LMSG's was wisselend. Ze kampten met een gebrek aan geld en in sommige gevallen genoten ze onvoldoende steun van lokale overheden.<sup>69</sup> Uiteindelijk boden ze geen oplossing voor de ondervertegenwoordiging van Roma in het nationale parlement.<sup>70</sup>

Het initiatief om de rechten van minderheden te versterken moeten niet alleen worden gezien in het kader van de eisen die de Europese Unie stelde. In Hongarije vond het debat al direct na de onafhankelijkheid plaats en had dan ook de genoemde minderheidswet en aanvullende wetten tot gevolg, voordat de EU daartoe aanzette. Het veiligstellen van culturele autonomie, waar de LMSG's het effectiefst in waren, was dan ook een van de belangrijkste resultaten. Op nationaal vlak werd als het ging om antidiscriminatiewetgeving en politieke representatie onvoldoende vooruitgang geboekt.<sup>71</sup> Het aantal Roma in het parlement bleef zeer laag en de Roma die in het parlement kwamen deden dat via de gevestigde politieke partijen. Partijen voor etnische Roma haalden het parlement niet.<sup>72</sup>

Op het gebied van discriminatie tegen seksuele minderheden voerde Hongarije in 2004 de *Equal Opportunity and Antidiscrimination Act* door. Het doel van deze wet was de gelijkstelling van nationaal recht met Europees geldende normen op het gebied van gelijke behandeling van sekse en gelijke kansen. De wet verbood discriminatie op basis van geslacht op de terreinen van werk, sociale zekerheid, zorg, onderwijs en onderdak. De bedoeling was dat rechters nu gebruik gingen maken van jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. Vanwege de formalistische strategie die rechters vaak toepasten tijdens rechtszaken is het aannemelijk te stellen dat daarvan weinig gebruik werd gemaakt.<sup>73</sup> Zo was er een enigszins positieve ontwikkeling te constateren op het

---

<sup>67</sup> Kai A. Schafft en David L. Brown, 'Social Capital and Grassroots Development: The Case of Roma Self-Governance in Hungary', *Social Problems* 47 (2000) 2, 203.

<sup>68</sup> Idem.

<sup>69</sup> Ibidem, 214.

<sup>70</sup> Vermeersch, 'EU Enlargement and Minority Rights Policies in Central Europe', 14.

<sup>71</sup> Ibidem, 23.

<sup>72</sup> Eva Sobotka, 'The Limits of the State: Political Participation and Representation of Roma in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia', *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* (2002), 3, 14. Voor de regeerperiode 1990-1994 haalden drie etnische Roma het parlement toen ze op de kieslijsten van SZDSZ en MSZP stonden. Sindsdien haalde geen enkele Roma het parlement. Pas in 2004 vervingen twee etnische Roma zittende Kamerleden.

<sup>73</sup> Renata Uitz, 'Hungary: Mixed prospects for the constitutionalization of gay rights', *International Journal of Constitutional Law* 2 (2004) 4, 712-713.



criterium van mensenrechten tussen 1989 en 2004. Toch bleef op het gebied van discriminatie jegens seksuele minderheden en Roma, met de criteria van Kopenhagen in het achterhoofd, veel te verbeteren.

### *Liberale democratie?*

Met een louter institutionele blik kan Hongarije tussen 1989 en 2004 een liberale democratie worden genoemd. De liberale grondwet, de instituties die werden opgebouwd, het politiek pluriforme landschap, en de wetgeving die na de onafhankelijkheid door verschillende regeringen werden aangenomen, bewijzen dat Hongarije voldeed aan de criteria van Kopenhagen. Dat bewijst alleen niet zich een liberale democratie had gevestigd. Rose-Ackerman betoogde terecht dat de EU zich richtte op de opbouw van instituties en niet zo zeer de consolidering van democratie.<sup>74</sup>

Wanneer Magyar, Zakaria en Fukuyama de Hongaarse democratie liberaal noemden, keken ze waarschijnlijk naar de instituties van de Hongaarse democratie. Bedreigingen voor de democratie, zoals corruptie, beperkte persvrijheid en zwak bestuur, werden in dit hoofdstuk genoemd als pijnpunten waarmee in het eerste decennium van de Hongaarse democratie mee werd geworsteld. Ondanks deze gebreken functioneerde de democratie wel en bleven initiatieven ondernomen worden om de waarborging van mensenrechten te verbeteren en corruptie te bestrijden. Aan de oppervlakte ontstond zo het beeld dat Hongarije een liberale democratie was. In de dagelijkse praktijk was het eerder een op laag niveau functionerende democratie met zwakke instituties die nog moesten worden geconsolideerd. Wel kon de Hongaarse democratie zich nog tot een liberale democratie gaan ontwikkelen. Dat moest dan na 2004 gebeuren.

---

<sup>74</sup> Rose-Ackerman, *From Elections to Democracy*, 55.

## HOOFDSTUK 2: EEN MISLUKT VERVOLG

*'Hoe ontwikkelde de Hongaarse democratie zich tussen 2004 en 2010?'*

**'There is not much choice. There is not, because we have screwed up. Not a little but a lot.'**

**- Premier Ferenc Gyurcsány in de Őszöd toespraak, 26 mei 2006.<sup>75</sup>**

Voor het eerst sinds de stichting van de Hongaarse democratie wist een partij een tweede termijn te winnen. De Hongaarse socialisten (MZSP) konden na het aangaan van een lijstverbinding met de sociaalliberalen (SZDSZ) blijven zitten. Fidesz verloor een aantal zetels, maar was nog altijd de voornaamste oppositiepartij op rechts. Deze regeerperiode, onder leiding van premier Ferenc Gyurcsány, zou van 2006 tot 2010 duren en speelt vanwege de politieke gebeurtenissen een centrale rol in dit hoofdstuk.

Voor de verkiezingen van 2006 had zich een herkenbaar politiek spectrum van linkse en rechtse partijen ontwikkeld. De partijen beconcurrerden elkaar hevig. Toch werd de democratie door sommigen, ondanks de zichtbaar toenemende politieke polarisatie, als stabiel bestempeld.<sup>76</sup> Nadat het lidmaatschap van de Europese Unie over de streep was getrokken, stond de regering voor moeilijke keuzes. Er waren pijnlijke hervormingen nodig. De laatste keer dat de socialisten bezuinigden, tijdens de regeerperiode van 1994-1998, verloren ze de volgende verkiezingen. Tijdens de regeerperiode van Fidesz, tussen 1998 en 2002, werd daarom niet bezuinigd. Het socialistische kabinet dat daarna plaatsnam, weigerde ook te bezuinigen. Ondertussen waren de staatsfinanciën een puinhoop geworden. Dat de socialisten al sinds 2002 met Fidesz waren meegegaan in het doen van niet waar te maken beloftes, maakte het niet makkelijk het schip van de Hongaarse democratie door de aankomende storm te loodsen.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> BBC, 'Excerpts: Hungarian 'lies' speech (versie 19-09-2006), <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5359546.stm> (14-12-2016).

<sup>76</sup> Anna Seleny, 'Communism's Many Legacies in East-Central Europe', *Journal of Democracy* 18 (2007) 3, 157.

<sup>77</sup> Ibidem, 159.

## *Leugens*

In de geschiedenis van de Hongaarse democratie kan het worden gezien als een kantelmoment. Zelden bracht een tape van een politieke toespraak de democratie van een land zo veel schade toe als de uitgelekte Ószöd toespraak die premier Ferenc Gyurcsány hield voor zijn partijgenoten tijdens een besloten partijcongres. De toespraak bracht de ontluisterende werkelijkheid aan het licht van de situatie waar het land zich in bevond. Volgens Gyurcsány had de regering vier jaar lang uit zijn neus zitten vreten en ruim anderhalf jaar structureel gelogen. Geen enkele maatregel die de partij had genomen tijdens de regeerperiode was een goede geweest. Geen enkel Europees land had zich volgens de premier zo dom gedragen als Hongarije. Het was bijvoorbeeld slechts een fabeltje dat de gezondheidszorg was verbeterd. De stabiliteit die de partij uitstraalde was slechts schijn. Achter de schermen bevonden zich namelijk radeloze politici. De trukendoos was leeg. Hoe de partij nu verder moest, wist Gyurcsány niet.<sup>78</sup>

Toen radiostation *Magyar Rádió* de toespraak op zondag 17 september wereldkundig maakte, gingen dezelfde nacht nog duizenden Hongaren de straten op van Boedapest en andere steden. De premier en zijn partij moest vertrekken. Bij rellen die plaatsvonden in Boedapest raakten 150 mensen gewond.<sup>79</sup> Fidesz had gewacht en zag zijn kans schoon gebruik te maken van de onvrede.

Viktor Orbán had zich opgeworpen als voornaamste stem van de politieke oppositie en greep de gelegenheid aan om de regering onder druk te zetten. Op de dag dat het land de Hongaarse revolutie van 1956 wilde herdenken, 23 oktober 2006, ontstond bijna de indruk dat een nieuwe revolutie was ontstaan. Fidesz riep op de herdenking van de revolutie te boycotten en in plaats daarvan te protesteren tegen de regering. Rellen in Boedapest zorgden door het stevige optreden van de politie dat honderden demonstranten gewond raakten.<sup>80</sup>

De rellen legden een pijnlijke werkelijkheid bloot: de regering had een serieus legitimiteitsprobleem en een falend staatsapparaat. De politie, noodlijdend vanwege grote bezuinigingen, onervarenheid, en zonder geloofwaardig leiderschap had geen

---

<sup>78</sup> BBC, 'Excerpts: Hungarian 'lies' speech (versie 19-09-2006), <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5359546.stm> (14-12-2016).

<sup>79</sup> The Guardian, '150 injured as Hungarians riot over PM's lies (versie 19-06-2006), <https://www.theguardian.com/world/2006/sep/19/1> (14-12-2016).

<sup>80</sup> Krista Harper, 'Editorial: Two Hungarian Uprisings: 1956 and 2006', *Anthropology of East Europe Review* 24 (2006) 2, 4.

andere keuze anders dan hard in te grijpen.<sup>81</sup> Als gevolg van de uitgelekte tapes probeerde Orbán door middel van een referendum nieuwe parlementaire verkiezingen uit te laten schrijven. Daar slaagde hij tot zijn spijt niet in. Op rechts wist hij wel zijn positie als oppositieleider te consolideren. Orbán presenteerde Fidesz als een anti-elite partij en schreef zijn verkiezingsprogramma *Jövőnk* (Onze Toekomst). Met het programma werd de doelstelling van Fidesz aan het electoraat duidelijk gemaakt. De partij had een koerswijziging naar een conservatief en christelijk Hongarije voor ogen.<sup>82</sup>

Eind 2006 stonden de socialisten voor een regeerperiode van vier lange jaren. Dit was het begin van een *cold civil war*: politiek links en rechts polariseerden op een wijze dat beschuldigingen over en weer de maat werden in plaats van debat, dat geleidelijk verdween.<sup>83</sup> De uitspraken van de premier leverde Hongarije een neerwaartse *trend arrow* op tijdens de jaarlijkse rapportages van Freedom House.<sup>84</sup>

Premier Gyurcsány werd gedwongen impopulaire maatregelen te nemen. De maatregelen kwamen als een verrassing voor de stemmers en zorgden voor een totaal nieuwe economische en politieke situatie.<sup>85</sup> Hervormen werd de regering onmogelijk gemaakt na een referendum in 2008. Het referendum, dat ging over het annuleren van geplande overheidsuitgaven in de zorg en het hoger onderwijs, vond doorgang terwijl het Constitutioneel Hof verklaarde dat het referendum ongrondwettelijk was.<sup>86</sup> De uitslag van het referendum was een fatale klap voor de regeringscoalitie. Uiteindelijk verlieten de sociaalliberalen in 2008 de regeringscoalitie, waarna de termijn in 2010 werd afgesloten als minderheidsregering.<sup>87</sup>

De regering werd door de oppositie beschuldigd onvoldoende hervormd te hebben tijdens de economische crisis, wetende dat zij elke hervorming aan konden vallen voor eigen politiek gewin. Nog voor het einde van zijn termijn, in 2009, kondigde de premier zijn aftreden aan. De verkiezingen voor het Europees Parlement in juni van

---

<sup>81</sup> Magyar, *Post-Communist Mafia State*, 38.

<sup>82</sup> Zoltán Lakner, 'Anti-Communist policy in Hungary - the rightist character of Fidesz', *The Analyst - Central and Eastern European Review* 93 (2007) 2, 107-108.

<sup>83</sup> Magyar, *Post-Communist Mafia State*, 19. De betekenis van deze term is volgens Magyar een politieke padstelling tussen burgers en partijen die niet langer met elkaar in debat zijn, maar elkaar fel bestrijden zonder toenadering te zoeken.

<sup>84</sup> Freedom House, *'Hungary 2007'*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2007/hungary> (11-11-2016).

<sup>85</sup> Lakner, 'Anti-Communist policy in Hungary', 110.

<sup>86</sup> Magyar, *Post-Communist Mafia State*, 51.

<sup>87</sup> Emilia Palonen, 'Political Polarisation and Populism in Contemporary Hungary', *Parliamentary Affairs* 62 (2009) 2, 328.

dat jaar waren een teken aan de wand: Fidesz kwam met veertien zetels als de grote winnaar uit de bus terwijl de socialistische regeringspartij van de voormalige premier, MSZP, vier zetels haalde. Slechts één meer dan Jobbik.<sup>88</sup>

Het vertrouwen van de gemiddelde Hongaar in de politieke situatie van het land nam sterk af. In 2005 gaf 26% aan vertrouwen te hebben in het parlement. Dat percentage daalde in 2007 tot 8%.<sup>89</sup> Al in 2005 zagen Hongaren werkloosheid als het grootste probleem.<sup>90</sup> In 2009 was in deze situatie niets veranderd. In datzelfde jaar gaf 58% van de Hongaren aan ontevreden te zijn over het leven dat ze leidden. Slechts 23% vond dat de democratie op een goede manier functioneerde en een derde vond het een goede zaak dat Hongarije lid was van de EU.<sup>91</sup>

De gemiddelde Hongaar bleek sinds 1980 ook minder te zijn veranderd dan werd verwacht. Onderzoek naar de waardepatronen van Hongaren in 2009 toonde aan dat zij op het gebied van waarden nog het meest gemeen hadden met de burgers van Moldavië, Bulgarije, Oekraïne en Rusland. Hongarije had meer gelijkenissen met landen uit de orthodox-christelijke culturen dan de cultureel Westelijke joods-christelijke landen van West-Europa. Hongaren hechtten weinig waarde aan de waarden die een liberale democratie kenmerken. Als het ging om vrijheid van meningsuiting, het belang van burgerlijke participatie in de samenleving, tolerantie voor andersdenkenden en het gevoel van zelfbeschikkingsrecht over de eigen toekomst scoorde Hongarije bijvoorbeeld net zo goed als Moldavië, nu niet bekend om de florerende liberale democratie aldaar, en bleef het ver achter bij de Slowaakse en Sloveense burens.<sup>92</sup> Hongaren hingen andere waardepatronen aan dan wat verwacht mag worden van een land dat liberaal democratische instituties heeft.

De geuite ontevredenheid over democratie die tijdens de onderzoeken van Eurobarometer naar boven kwam valt zo in een heel ander licht: diep van binnen zag het merendeel van de Hongaren niets in liberale waarden. De fundering van de Hongaarse democratie was op drijfzand gebouwd en het was onaannemelijk dat het zich ging ontwikkelen tot een liberale democratie. Er ontstond volgens de Hongaarse filosoof

---

<sup>88</sup> Freedom House, 'Hungary 2010', <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2010/hungary> (11-11-2016).

<sup>89</sup> Eurobarometer 64, 'Executive Summary Hungary', (z.p. 2005), 2; Eurobarometer 68, 'Executive Summary Hungary', (z.p. 2007), 3.

<sup>90</sup> Eurobarometer 64, 2.

<sup>91</sup> Eurobarometer 72, 'Executive Summary Hungary', (z.p. 2009), 2-4. Met 23% vertrouwen in democratie bungelde Hongarije bijna onderaan.

<sup>92</sup> Magyar, *Post-Communist Mafia State*, 16-17.

Attila Ágh een paradoxale situatie:

[...]the polity, economy and society of the new democracies [waaronder Hongarije, RV] have not been transformed in parallel or synchronous way, but they have been asynchronous transformations following, and even disturbing, each other. Thus, after the political and economic systemic change the social systemic change was delayed in the 1990s and failed in the 2000s. It generated widespread public discontent, and its repercussions undermined the support for democracy to a great extent.<sup>93</sup>

Wanneer de Hongaarse democratie in een fase van consolidatie had moeten geraken, gebeurde het tegenovergestelde. Het draagvlak voor democratie nam af. De sociaaleconomische malaise waar een steeds grotere groep Hongaren zich in bevond, zorgde voor wrok. De Hongaren hadden nieuwe democratische instituties, maar maakten deze zich nooit eigen. Democratie bleef daarom een onvoltooid project. Gevoed door onvrede raakte een groot deel van de Hongaarse bevolking in toenemende mate vatbaar voor populisme, wat Viktor Orbán met zijn partij in het voordeel wist uit te buiten.<sup>94</sup>

De institutionele benadering van de EU, namelijk het opbouwen van democratie door middel van het versterken van diens instituties, werkte volgens politicoloog Herman onvoldoende om te voorkomen dat de Hongaarse democratie bestendig was tegen erosie.<sup>95</sup> Dat werd nog duidelijker na de verkiezingswinst van Fidesz in 2010. De EU had te veel vertrouwen geplaatst in instituties en te weinig gedacht aan waardeoverdracht aan de Hongaarse samenleving.

### *Persvrijheid*

Hongaarse media bleven vanwege de Radio- en Televisiewet van 1996 onderhevig aan politieke beïnvloeding. Hierin kwam geen verandering tijdens de socialistische kabinetten van Medgyessy en Gyurcsány. De mediawet bleek als het ging om mediabeïnvloeding te werken als een herenovereenkomst tussen politieke partijen. De wet werkte corruptie in de hand door de samenstelling van de ORTT. De raad van de

---

<sup>93</sup> Attila Ágh, 'The triple crisis in Hungary: The "Backsliding" of Hungarian Democracy after Twenty Years' *Romanian Journal of Political Science* 13 (2013) 1, 4.

<sup>94</sup> *Ibidem*, 8-12.

<sup>95</sup> Lise Esther Herman, 'Re-evaluating the post-communist success story: party elite loyalty, citizen mobilization and the erosion of Hungarian democracy' *European Political Science Review* 8 (2016) 2, 276.

ORTT zat er daarnaast met name om de eigen zakken te vullen.<sup>96</sup>

De ORTT maakte een aantal controversiële beslissingen. In 2007 ontving de commerciële TV-zender *RTL Klub* een boete van de ORTT. Na betaling van de boete bleek dat leden van de raad met dat geld eigen projecten steunden. László Meszleny, een gedelegeerde van de christendemocraten, besteedde zo een deel van zijn budget aan *Porta*, het maandelijks partijblad van de christendemocraten. Belangenverstrengeling was aan de orde van de dag. In 2009 werden verschillende aanvragen met onrealistische beleidsplannen door de ORTT goedgekeurd, waarna twee radiofrequenties werden toegekend ondanks dat er sprake was van duidelijke belangenverstrengeling. Het toekennen van radiofrequenties was een schimmig proces.<sup>97</sup> Aan de ene kant werkte ORTT corruptie in de hand, aan de andere kant zorgde het er ook voor dat politieke partijen die vertegenwoordigd waren in de raad elkaar in bedwang hielden. Zo ontstond een situatie waarin alle partijen invloed hadden, maar geen enkele partij alle.<sup>98</sup>

Tussen 2004 en 2010 vond een belangrijke verschuiving plaats in het medialandschap. De toenemende digitalisering zorgde ervoor dat Hongaren steeds vaker hun nieuws via internet verkregen. De algemene interesse in nieuws nam af en werd via TV steeds minder bekeken. Dat kwam mede vanwege het toenemende scepticisme van Hongaren ten opzichte van TV nieuws. Kijkers raakten zich ervan bewust dat na elke verkiezing de samenstelling van de ORTT veranderde en dat zo elke keer een andere draai aan het nieuws werd gegeven.<sup>99</sup>

Blogs zagen hun bezoekersaantallen groeien, terwijl kranten oplages zagen dalen. Alleen *Bors*, een tabloidkrant, zag het aantal lezers enorm toenemen en werd in 2010 de derde krant van het land qua oplagecijfers. Eén van de voornaamste linkse kranten, *Népszabadság*, verloor tussen 2005 en 2010 de helft van haar lezers. Andere dagbladen ruim een derde. Een deel van de lezers veranderde simpelweg van medium: *Magyar Nemzet* (mno.hu) en *Népszabadság* (nol.hu) zagen tussen 2005 en 2010 de bezoekersaantallen enorm toenemen. Kwaliteitsmedia kregen zware concurrentie: in toenemende mate moesten ze opboksen tegen tabloids en blogs, waarvan sommige extremistische opinies en nieuws naar buiten brachten.<sup>100</sup>

---

<sup>96</sup> Bajomi-Lázár, 'The Party Colonisation of the Media', 79.

<sup>97</sup> Open Society Foundation, *Country Report. Mapping Digital Media: Hungary* (z.p. 2012), 58.

<sup>98</sup> Bajomi-Lázár, 'The Party Colonisation of the Media', 80-81.

<sup>99</sup> Open Society Foundation, *Country Report*, 38.

<sup>100</sup> Ibidem, 20-25.

Veel blogs brachten volgens journalisten kwalitatief slechte nieuwsitems naar buiten. Feit werd onvoldoende gescheiden van fictie, over gebeurtenissen werd zonder context bericht, en opinies kleurden reportages en gaven zo een vertekend beeld van de werkelijkheid. Een groot deel van de Hongaarse journalisten stond negatief tegenover de nieuwe vorm van burgerjournalistiek. De digitalisering had echter ook een positieve kant. Na een schimmige deal tussen het Ministerie van Economische Zaken en een wapenfabrikant, wisten burgers in 2008 transparantie af te dwingen door het verzenden duizenden mails aan het adres van het ministerie.<sup>101</sup>

De toegenomen belangstelling voor nieuwsblogs had ook negatieve kanten. Online haatzaaien nam toe. Journalisten die werkzaam waren in de reguliere media zagen hun werk moeilijker worden. In 2006 bleek dat dagbladjournalisten het zwaarst onder politieke druk stonden, online journalisten aanzienlijk minder. Sommige blogs verheerlijkten geweld tegen Roma en arme mensen in de samenleving. In reportages werd gesproken over Roma, zonder daarbij met hen in debat te gaan of hoor en wederhoor te plegen. Extremistische groeperingen waren bijzonder effectief in het bereiken van publiek. *Kuruc.info*, gehost via een Amerikaanse server, was een blog waarop racistisch en antisemitisch nieuws werd geplaatst, maar ook persoonlijke gegevens van politici en rechters werden daar openbaar gemaakt. De regering wist in 2008 deze site te sluiten, wat slechts van korte duur was. Ook politici maakten handig gebruik van nieuwe media. Viktor Orbán lanceerde in 2008 zijn eigen blog, en partijleden van Fidesz zochten *Facebook* op. Politicus Tamás Deutsch (Fidesz) genereerde veel aandacht vanwege zijn openhartige twitterberichten. Hongaarse journalisten merkten op dat onder andere de partij Jobbik veel rendement haalde uit diens online activiteiten. Voor de parlementaire verkiezingen van 2010 waren de nieuwe media een campagne middel geworden.<sup>102</sup>

Een dieptepunt voor journalisten in Hongarije was een aanval op een onderzoeksjournalist in 2007. Iren Karman werd door een groep onbekende mannen het ziekenhuis in geslagen nadat ze onderzoek had gedaan naar Hongaarse oliedeals in de jaren '90.<sup>103</sup> Naar aanleiding van de aanval verzocht de OVSE de Hongaarse overheid

---

<sup>101</sup> Ibidem, 46-51.

<sup>102</sup> Ibidem, 46-55, 95.

<sup>103</sup> OVSE, 'OSCE media freedom watchdog condemns attack against Hungarian journalist' (versie 26-06-2007), <http://www.osce.org/fom/48717> (12-11-2016).



hervormingen door te voeren op het gebied van openheid van informatie.<sup>104</sup>

Het was een signaal van een bredere tendens in de samenleving: de cold civil war was doorgedrongen tot de media. Er waren aanzienlijke verschillen ontstaan tussen de berichtgeving van politiek links en rechts, online en offline. Dagbladen konden minder inkomsten genereren uit advertenties en mede door de invloed van online media had het pluralisme van het medialandschap nieuwe vormen aangenomen. Media boden de ruimte voor een diversiteit aan meningen die in extreme mate varieerden van liberaal in Népszabadság tot racistisch op blogs als Kuruc.info. De krant was alleen aan de verliezende hand. De status van het medialandschap was een symptoom van een sterk verdeelde samenleving. Tussen 2004 en 2010 werd de kloof in de samenleving sterk zichtbaar via de media.

### *Rechtsstatelijkheid*

Tijdens de rellen van 2006 speelde de politie een bedenkelijke rol. Het geweld dat gebruikt moest worden om de demonstranten onder de duim te houden toonde volgens Magyar de onmacht van de politie. Die wist namelijk niet hoe het adequaat hierop kon reageren.<sup>105</sup> Anderen waren kritisch over de rol van Fidesz, die aan zou hebben gestuurd op rellen met de politie. Toch had de politie volgens sommige critici beter kunnen handelen, en was het resultaat van meer dan 400 gewonde agenten en 140 gewonde demonstranten wel een signaal dat het behoorlijk was misgegaan.<sup>106</sup>

De gebeurtenissen tijdens de rellen passen in een breder patroon van slechte politieoptredens. Uit onderzoek naar klachten die burgers hadden over het functioneren van de politie stond op de eerste plaats het hoge aantal misdragingen van agenten. Daarbij ging het om vernederende of onrespectvolle uitlatingen. Inadequaat en agressief handelen stonden qua aantal klachten op plek twee en drie. De meeste klachten gingen in dat geval over identificatiecontroles. Een klacht indienen over het handelen van agenten bij de politie was daarnaast zo goed als nutteloos: 90% van de klachten werd afgewezen. Van de klachten die wel in behandeling werden genomen, werd 25% te laat afgehandeld. In 2008 was dit aantal wel gehalveerd. Alsnog werd de politie in het

---

<sup>104</sup> OVSE, 'OSCE media freedom watchdog welcomes acquittal of Hungarian journalist in secrecy case, urges legislative reforms' (versie 19-12-2007), <http://www.osce.org/fom/49344> (12-11-2016).

<sup>105</sup> Magyar, *Post-Communist Mafia State*, 38.

<sup>106</sup> Hungarian Spectrum, 'The Role of the Hungarian Police on October 23, 2006' (versie 03-12-2007) <http://hungarianspectrum.org/2007/12/03/what-did-the-hu/> (14-11-2016).

algemeen als erg onbenaderbaar beschreven.<sup>107</sup>

Aan het einde van de regeerperiode van premier Medgyessy toonde Hongarije volgens GRECO positieve ontwikkelingen. Met tevredenheid werd vastgesteld dat in 2005 de regering werk maakte van de strijd tegen corruptie. Van de tien aanbevelingen waren zeven doorgevoerd. Twee waren op een bevredigende manier afgehandeld en slechts één aanbeveling was niet doorgevoerd.<sup>108</sup> De geplande eed voor ambtenaren kon rekenen op waardering en er kwam een veelomvattend actieplan tegen corruptie. Verder verzochten de rapporteurs dat in het actieplan tegen corruptie speciale training werd geregeld voor ambtenaren van de politie en officieren van justitie, zodat zij beter in staat werden gesteld om corruptie op te kunnen sporen. Tot slot beval GRECO aan om advocaten en accountants verder bij de strijd tegen corruptie te betrekken.<sup>109</sup>

Alleen dat laatste lukte. In 2008 constateerde GRECO met teleurstelling dat de regering slechts drie van de tien aanbevelingen had doorgevoerd en drie op een bevredigende manier had afgehandeld. Vier aanbevelingen werden slechts gedeeltelijk doorgevoerd, twee in zijn geheel niet. GRECO zag dat een nieuwe anticorruptie strategie was afgekondigd voor de periode 2008-2014, maar dat kleinere maatregelen om corruptie te voorkomen in de overheidssector nog altijd geen doorgang hadden gevonden.<sup>110</sup>

Ook in 2009 lukte het niet. Wanneer het parlement probeerde nieuwe wetgeving op het gebied van anticorruptie door te voeren, werden delen van de wet naar het parlement teruggestuurd voor herziening door president Laszlo Solyom. Mede vanwege de aanstaande parlementaire verkiezingen vond op dit gebied geen voortgang meer plaats.<sup>111</sup> Het geschetste beeld van GRECO was daarmee in lijn met dat van Magyar, destijds staatssecretaris voor ontwikkelingsbeleid. Het referendum in 2008 over het staatsbudget nam bij de regering verder alle lust tot het doen van hervormingen weg. Het toonde daarnaast het falen van het Constitutioneel Hof dat er niet in slaagde het referendum af te wenden. Referenda over het staatsbudget waren volgens de grondwet

---

<sup>107</sup> Ildikó Ritter, *A Matter of Trust: Research on Complaints Filed Against Police Measures in 2005* (Helsinki Comité Hongarije, Boedapest 2008), 62-63.

<sup>108</sup> GRECO, *First Evaluation Round. Compliance Report on Hungary* (Straatsburg 2005), 3, 9.

<sup>109</sup> GRECO, *Second Evaluation Round. Evaluation Report on Hungary* (Straatsburg 2006), 23-24.

<sup>110</sup> GRECO, *Second Evaluation Round. Compliance Report on Hungary* (Straatsburg 2008), 11.

<sup>111</sup> Freedom House, 'Hungary 2010', <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2010/hungary> (11-11-2016).

niet rechtsgeldig. Desondanks ging het referendum door.<sup>112</sup>

Het zuiveren van corruptie in de instituties van de staat verliep slecht. Nadat verschillende rechtszaken waren aangespannen tegen agenten die gingen over corruptie, verkrachting en diefstal ontsloeg de premier in 2007 het hoofd van zowel de nationale politie als die van de politie van Boedapest. Vervolgens legden de Minister van Justitie, het hoofd van de ME en het hoofd van binnenlandse veiligheidsdienst hun functies neer. Tot overmaat van ramp werd premier Gyurcsány geconfronteerd met corruptie binnen zijn eigen partij, toen bleek dat leden EU subsidies hadden verdoezeld.<sup>113</sup>

De politieke partijen en het bedrijfsleven waren bronnen van corruptie. Die bevindingen kwamen overeen met de eerdere observaties van de Hongaarse bevolking die weinig vertrouwen had in politieke partijen. Het gebrek aan transparantie op het gebied van partijfinanciering, een al lang spelend probleem, was een van de grootste pijnpunten. *Transparency International* moest concluderen dat in 2007 een gebrek aan wet- en regelgeving bestond als het ging om partijfinanciering en dat er bij partijen veel gefraudeerd werd.<sup>114</sup>

Tot ongeveer 2008 maakte rechtsstatelijkheid in Hongarije een positieve ontwikkeling door. Nadat de regering van Gyurcsány veelbelovende maatregelen afgekondigde, gooiden politieke ontwikkelingen roet in het eten. De corruptie binnen zijn eigen partij, het referendum van 2008 en het wegvallen van de sociaalliberale coalitiepartner SZDSZ, maakten het de regering onmogelijk hervormingen door te voeren. Problemen die in hoofdstuk 1 ook al geconstateerd werden, zoals bijvoorbeeld de ontransparante partijfinanciering, ondermijnden het vertrouwen van de Hongaren in de politiek en bleken niet enkel groeipijntjes te zijn van een democratie in transitie. Het waren structurele problemen die de democratie onder druk zetten. Ten tijde van zijn aftreden in 2009 was premier Gyurcsány er niet in geslaagd de hervormingen door te voeren die hij in zijn uitgelekte toespraak van 2006 benoemde.

---

<sup>112</sup> Magyar, *Post-Communist Mafia State*, 51.

<sup>113</sup> Freedom House, 'Hungary 2008', <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2008/hungary> (11-11-2016).

<sup>114</sup> Transparency International, 'Corruption Risks in Hungary 2011' (Berlijn 2012), 16-19. Transparency International is een Duitse NGO die zich richt op corruptiebestrijding.

## *Mensenrechten*

Op het gebied van mensenrechten toonde vooral de behandeling van kwetsbare groepen, zoals de Roma, asielzoekers en statelozen, hoe de bescherming van mensenrechten zich ontwikkelde tussen 2004 en 2010. Het verschil tussen Roma en asielzoekers en statelozen, was dat per wet was vastgelegd dat de Roma recht hadden op hun eigen politieke vertegenwoordiging. Wanneer zij zich via LSMG's politiek konden vertegenwoordigen, had dat moeten kunnen leiden tot een betere levenskwaliteit. Zo konden ze ten slotte in de politieke arena hun stem laten horen. Toch bleef sociaaleconomische buitensluiting de norm voor Roma. Een gebrek aan onderwijsmogelijkheden, hygiëne en wijdverspreide armoede waren de belangrijkste problemen die de Roma teisterden. Als gevolg daarvan lag de gemiddelde levensverwachting van Roma tien jaar lager dan de rest van de bevolking. Daarnaast voelden ze zich vaak bedreigd.<sup>115</sup>

De Verenigde Naties constateerden in 2007 dat er werk aan de winkel was voor de Hongaarse overheid. Hongarije verklaarde plannen te hebben om vrouwenvertegenwoordiging te verbeteren en voorstellen om de integratie van Roma in de samenleving te versterken waren aangenomen. Die maatregelen en plannen gingen volgens de VN niet ver genoeg.<sup>116</sup> De VN uitte grote zorgen over seksuele intimidatie op de werkvloer, genderongelijkheid, ondervertegenwoordiging van vrouwen in het parlement en de ambtenarij, hoge werkloosheid onder Roma en mensen met beperkingen, en de torenhoge zelfmoordcijfers onder de Hongaarse bevolking. De slagkracht van de LSMG's was daarnaast volgens de VN beperkt vanwege onvoldoende financiële middelen. In totaal had de VN meer dan 10 punten van zorg en deed het bijna 30 aanbevelingen.<sup>117</sup>

Amnesty International rapporteerde in 2005 al soortgelijke bevindingen. Vooral de hoge aantallen racistisch gemotiveerde aanvallen op Roma en Joden baarde de organisatie zorgen. Volgens Amnesty had de regering gefaald segregatie tussen Roma en niet-Roma op het gebied van onderwijs en huisvesting tegen te gaan. Politici werden niet

---

<sup>115</sup> Cristina Masseria, Philipa Mladovsky, Cristina Hernández-Quevedo, 'The socio-economic determinants of the health status of Roma in comparison with non-Roma in Bulgaria, Hungary and Romania' *European Journal of Public Health* 20 (2010) 5, 549-551. Dit gemiddelde gold voor Roma in Centraal- en Oost-Europa.

<sup>116</sup> Verenigde Naties, UN Economic and Social Council, 'Consideration of reports submitted by states parties under articles 16 and 17 of the covenant: Hungary' (2008), 2.

<sup>117</sup> *Ibidem*, 2-8.

gespaard: premier Gyurcsány's opmerking dat het Saudische voetbalelftal vol terroristen zat en Zsolt Semjén's homofobe opmerking richting politieke rivalen toonden volgens Amnesty aan hoe werd bijgedragen aan een intolerant klimaat. Vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld konden tot slot onvoldoende rekenen op bescherming via het rechtssysteem.<sup>118</sup>

Ook de rechten van statelozen en asielzoekers waren onvoldoende gewaarborgd. Het Hongaarse Helsinki Comité constateerde in 2007 dat statelozen gebrekkige opvang kregen in Hongarije. Statelozen leefden onder strenge omstandigheden en hadden onvoldoende toegang tot het rechtssysteem. Daarnaast moesten ze volgens het Comité toegang krijgen tot de arbeidsmarkt, onderwijs en op het gebied van huisvesting dezelfde behandeling krijgen als asielzoekers.<sup>119</sup> Ondanks de aanwezige wettelijke voorschriften, konden onbegeleide kinderen en vrouwen in de praktijk niet goed worden opgevangen. Zij kregen onvoldoende toegang tot bijzondere zorg wanneer sprake was van traumatische aandoeningen of fysiek geweld.<sup>120</sup>

Naast de voorschriften en jurisprudentie van de EU, bleek ook dat het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties weinig effect had op de rechtspraak in Hongarije.<sup>121</sup> Hoewel wetgeving op het gebied van humane opvang bestond, waren serieuze zorgen ontstaan over de huizen van bewaring in Hongarije waarin zich ook asielzoekers bevonden. Het Comité concludeerde dat de EU-normen in Hongarije niet werden gehanteerd. De omstandigheden waarin asielzoekers werden opgevangen, waren ondermaats.<sup>122</sup>

Wanneer de Hongaarse politiek werd geconfronteerd met racisme bleef de reactie passief. Zo nam de president van het land geen stelling tegen de extremistische aan Jobbik gelieerde paramilitaire organisatie *Magyar Gárda* (Hongaarse Wacht).<sup>123</sup> Aanhangers van deze organisatie pleegden tussen 2008 en 2009 verschillende fysieke

---

<sup>118</sup> Amnesty International, *International Report 2006: The state of the world's human rights* (Londen 2006), 134-135. Zsolt Semjén was destijds vicevoorzitter van de parlementaire commissie voor mensenrechten.

<sup>119</sup> Gábor Gyulai, *Forgotten without reason* (Helsinki Comité Hongarije, Boedapest 2007), 3-4.

<sup>120</sup> Júlia Mink, *Detention of Asylum-Seekers in Hungary. Legal framework and practice* (Helsinki Comité Hongarije, Boedapest 2007), 51-53. Het Hongaarse Helsinki Comité is een NGO die toeziet op de naleving van de Helsinki-akkoorden.

<sup>121</sup> Ibidem, 23.

<sup>122</sup> Ibidem, 41-42, 56.

<sup>123</sup> Magyar, *Post-Communist Mafia State*, 39.

aanvallen en negen moorden op Roma.<sup>124</sup> Het Hongaarse Helsinki Comité constateerde in 2010 dat de afgelopen jaren voor asielzoekers en statelozen zo goed als niets was veranderd. Stateloosheid van kinderen was nog steeds een groot probleem en in het bezit komen van het Hongaars staatsburgerschap was zo goed als onmogelijk. In de praktijk konden statelozen pas na acht jaar de Hongaarse nationaliteit aanvragen, wat tot resultaat had dat bijvoorbeeld in 2008 slechts drie statelozen Hongaars staatsburger konden worden.<sup>125</sup> Racisme en intolerantie namen volgens Amnesty International sterk toe in 2009. Roma werden nog altijd gediscrimineerd op de gebieden van huisvesting, onderwijs en werk.<sup>126</sup>

Tussen 2004 en 2010 waren instituties niet in staat de mensenrechtensituatie in Hongarije te verbeteren en in sommige gevallen de status quo te handhaven. De politiek en rechtspraak faalden de rechten van kwetsbare groepen in de samenleving te beschermen, en spraken zich onvoldoende uit tegen racisme en discriminatie. Magyar Gárda werd korte tijd ontbonden verklaard door het Constitutioneel Hof, en toch slaagde Jobbik erin de beweging opnieuw te lanceren en bestaat de organisatie tot op heden. In dat opzicht waren de woorden van Andras Sájo profetisch. Als het aankwam op partijverboden en het weren van extremistische elementen in de samenleving, bleek de Hongaarse rechtsstaat slecht bewapend. Omdat instituties faalden hun werk te doen, was het volgens Magyar niet verwonderlijk dat racisme en discriminatie de kop op staken.<sup>127</sup>

Op de criteria van persvrijheid, rechtsstatelijkheid en mensenrechten was tussen 2004 en 2010 een duidelijk dalende lijn te zien. De belangrijkste reden was het slecht functioneren van de instituties: corruptie werd niet aangepakt, de rechtspraak bleef gebrekkig, politici bleven corrupt en niet in staat tot hervormen, en de politie presteerde ondermaats. De economische situatie waarin het land zich bevond en de hoge werkloosheidscijfers werkten als katalysators voor politiek extremisme dat onvoldoende kon worden aangepakt.

De precieze resultaten van het PHARE programma in Hongarije verdienen nader onderzoek. Desondanks is het onmogelijk om te stellen dat de doelstelling van het

---

<sup>124</sup> Reuters, 'Hungary top court jails serial killers of Roma for life' (versie 12-01-2016), <http://www.reuters.com/article/us-hungary-roma-killings-sentence-idUSKCN0UQ1YZ20160112> (13-11-2016).

<sup>125</sup> Gábor Gyulai, *Statelessness in Hungary* (Helsinki Comité Hongarije, Boedapest 2010), 7.

<sup>126</sup> Amnesty International, *The State of the World's Human Rights 2010* (Londen 2010), 165-166.

<sup>127</sup> Magyar, *Post-Communist Mafia State*, 39-40.

opbouwen van krachtige democratische instituties was behaald. De Hongaarse democratie had zich tussen 2004 en 2010 tot een liberale democratie kunnen ontwikkelen, maar dat gebeurde niet. Het is duidelijk dat aan het einde van deze periode de Hongaarse democratie aan erosie onderhevig was.

### HOOFDSTUK 3: EEN NIEUW TIJDPERK

*'Hoe ontwikkelde de Hongaarse democratie zich tussen 2010 en 2014?'*

**'We, the citizens of Hungary, are ready to found the order of our country upon the common endeavours of the nation.'**

**- *The Fundamental Law (2011)*<sup>128</sup>**

De uitslagen van de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2009 lieten al zien wat het land kon verwachten tijdens de parlementaire verkiezingen in 2010: een politieke aardverschuiving. Fidesz behaalde 52.7% van de stemmen en behaalde zo een tweederde meerderheid in het parlement.<sup>129</sup> De socialistische partij eindigde als tweede met slechts 19.3% van de stemmen, gevolgd door Jobbik die nu de derde partij was met 16.6% van de stemmen. Fidesz kwam voor het eerst sinds 1998-2002 weer aan het roer te staan. De tweederde meerderheid die de partij nu had in het parlement was een belangrijk verschil ten opzichte van de vorige regeerperiode. Premier Orbán had nu de benodigde stemmen om alleen te regeren en de grondwet aan te passen, waarvoor een tweederde meerderheid in het parlement nodig was.

---

<sup>128</sup> Grondwet van 2011 van Hongarije, *The Fundamental Law of Hungary* (2011), 3. <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>. (16-11-2016).

<sup>129</sup> Sedelmeier, 'Anchoring Democracy from Above?', 106.

## *Het nieuwe Hongarije*

Terugblikkend op het vorige hoofdstuk kunnen een aantal redenen aangedragen worden voor de grote verkiezingswinst van Fidesz. Een directe aanleiding was de succesvolle wijze waarop Fidesz zich wist te profileren als de partij die stond voor een ander Hongarije. In de periode 2004 tot 2010 was sprake van twee concurrerende vormen van populisme, dat van de regeringspartijen (MSZP en SZDSZ) en de grootste oppositiepartij (Fidesz). De regeringspartijen hadden in dat geval een nadeel, omdat zij in de regering zaten en zich daarom in een positie bevonden om hun beloftes waar te maken. Schreeuwen vanaf de zijlijn zonder enige verantwoording voor de besluitvorming te dragen is uiteraard makkelijker; het zet de regering onder druk en het kan de populariteit van de eigen partij doen stijgen. Langzaam ontstond een verschil tussen de profilering van de kosmopolitische, seculiere, vrije marktgeoriënteerde en regeringspartijen, en de nationalistische, conservatieve en christelijke oppositie in de vorm van Fidesz.<sup>130</sup>

Van oudsher was Fidesz een gedisciplineerde, homogene en gecentraliseerde partij waarbij de taken verdeeld waren en het leiderschap van Viktor Orbán zo goed als onaantastbaar was.<sup>131</sup> De kern van de partij bestond uit een hechte club die al sinds de rondetafelgesprekken van 1989 bij elkaar was en elke bedreiging voor zijn eigen positie als leider wist Orbán snel onschadelijk te maken.<sup>132</sup> Voor de verkiezingen had Orbán zijn plannen voor een nieuw Hongarije via zijn partijprogramma kenbaar gemaakt. De partij liet zich niet zo zeer leiden door een strak omlinjende ideologie. In plaats daarvan stonden door de partij bedachte gezamenlijke doelen centraal. Orbán beoogde een systeem van nationale samenwerking waarbij de creatie van een eigen geconcentreerd machtsveld noodzakelijk was zodat hij en zijn partij het beleid konden voeren dat ze wilden. De partij had nu de mogelijkheid die ambitie waar te maken.<sup>133</sup>

Gelet op het waardepatroon dat Hongaren aanhingen, is het niet verwonderlijk dat een partij die zich profileerde als conservatief, christelijk en nationalistisch het goed

---

<sup>130</sup> Agnes Batory, 'Populists in government? Hungary's "system of national cooperation"', *Democratization* 23 (2015) 2, 286.

<sup>131</sup> Takis S. Pappas, 'Populist Democracies: Post-Authoritarian Greece and Post-Communist Hungary', *Government and Opposition* 49 (2014) 1, 11-12.

<sup>132</sup> Magyar, *Post-Communist Mafia State*, 41-47.

<sup>133</sup> Het systeem van nationale samenwerking betekende letterlijk *Nemzeti Együttműködés Rendszere*, en hield een sociaal contract in dat werd gesloten tussen de bevolking en de overheid waarbij loyaliteit aan de overheid centraal stond om de 'gezamenlijke doelen' (het partijprogramma) te verwezenlijken.



ging doen tijdens de verkiezing. Liberale waarden konden rekenen op weinig steun. Mede vanwege de hoge werkloosheid, het gebrek aan vertrouwen in de politiek en de grote mate van ontevredenheid over het leven onder een aanzienlijk deel van de Hongaarse bevolking, zal Fidesz als aantrekkelijk alternatief hebben geklonken. Dat daarnaast de regeringspartijen niet in staat waren gebleken hervormingen door te voeren, was volgens veel stemmers waarschijnlijk verder bewijs dat het tijd was voor een nieuwe wind in de politiek. De stem op Fidesz kan dan ook worden geïnterpreteerd als een stem tegen het *establishment* dat verantwoordelijk werd gehouden voor de staat waarin het land verkeerde.<sup>134</sup>

Nadat Fidesz aan de macht kwam, vond tussen 2010 en 2014 een ontmanteling van de scheiding der machten plaats. Fidesz slaagde erin partijleden of mensen die loyaal waren aan de partij op belangrijke posities in de democratische instituties te plaatsen en had zich zo in het politieke systeem genesteld. Dat betekende wanneer verkiezingen werden verloren, een aantal loyalisten de beslissingen van een nieuwe regering kon tegenhouden. Critici sloten daarnaast niet uit dat als de partij de macht leek te gaan verliezen, een alliantie met Jobbik de redding kon betekenen van het regime van premier Orbán.<sup>135</sup> Jobbik was ten slotte als derde geëindigd tijdens de verkiezingen.

Naast institutionele veranderingen zorgde de introductie van de vlaktaks ook voor een groter verschil tussen arm en rijk. De elite van het land bespaarde door de vlaktaks €1.7 mrd. aan het betalen van belasting.<sup>136</sup> Daarnaast leverde de vlaktaks een gat van €2 mrd. op in de staatsbegroting. Dat werd opgevuld door de nationalisering van een deel van de pensioenfondsen. Die werden door de regering beschuldigd van speculeren met pensioengelden en om onrust van burgers weg te nemen werd de belofte van een staatspensioen in het vooruitzicht gesteld. Doordat partijleden zich op sleutelposities bevonden in instituties zoals de belastingdienst, het Openbaar Ministerie en de politie wist de partij erin te slagen een herverdeling van welvaart te bewerkstelligen. De manier waarop dat gebeurde was volgens Magyar 'state coercion, from legislation that shows preference or discriminates certain businesses in a targeted fashion, to tax office exemptions or the opposite, harassment, and even politically ordered selective law enforcement by the prosecutor's office and the police.'<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> Magyar, *Post-Communist Mafia State*, 62-63.

<sup>135</sup> János Kornai, 'Hungary's U-Turn: Retreating from Democracy', *Journal of Democracy* 26 (2015) 3, 15.

<sup>136</sup> Magyar, *Post-Communist Mafia State*, 269.

<sup>137</sup> *Ibidem*, 159-160, 178-179.

Internationale sancties die werden opgelegd als gevolg van maatregelen die de regering nam, waren vaak niet effectief. Druk van buitenaf was wel effectief wanneer de onafhankelijkheid van de Nationale Bank in het geding kwam door voorgestelde maatregelen van de regering. Toen slaagde de EU erin via het IMF een lening stop te zetten. Daarnaast wist het Europese Hof van Justitie te voorkomen dat de regering de pensioenleeftijd van rechters omlaag haalde van 70 naar 62, waardoor veel linkse rechters vervangen zouden worden.<sup>138</sup> In de diplomatieke dienst van Hongarije vond tussen 2010-2011 een grote reorganisatie plaats waarbij 100 ambassadeurs herplaatst werden en 30 posities werden ingevuld door leden van Fidesz. De premier maakte tot slot van de groter wordende politieke kloof tussen de EU en Hongarije gebruik om banden aan te halen met staten als Rusland, Kazachstan en Azerbeidzjan, tot zorgen van de EU en de NAVO.<sup>139</sup>

Sancties die door de EU werden opgelegd, raakten met name de bevolking van Hongarije en slaagden er niet in de regering onder druk te zetten. Tot overmaat van ramp stond de EU voor moeilijke keuzes. De EU hield deels het regime van Orbán in stand door middel van subsidies voor landbouw en infrastructuur, die voornamelijk verdwenen in de zakken bedrijven en partijen die gelieerd waren aan Fidesz. De opschorting van deze leningen betekende dat projecten ten behoeve van de bevolking geen doorgang konden vinden, wat het anti-Europese sentiment kon voeden dat onderdeel uitmaakte van Orbán's narratief van de strijd om soevereiniteit van Hongarije. Tactieken om de regering onder druk te zetten, werden door Magyar omschreven als *carpet bombing*: de burger was daarvan het voornaamste slachtoffer.<sup>140</sup>

### *The Fundamental Law*

Het voornaamste instrument waarmee de regering het land grondig wist te hervormen was de nieuwe grondwet die in 2012 werd ingevoerd. Met de nieuwe grondwet, genaamd *The Fundamental Law*, werd de basis gelegd voor het nieuwe Hongarije. De regering gaf zich hiermee de nodige speelruimte om de samenleving in te richten op de manier zoals het wilde.

Op het eerste gezicht leek er vrij weinig aan de hand. Onder artikelen B, C en D werden de democratie, rechtsstatelijkheid en de scheiding der machten gegarandeerd.

---

<sup>138</sup> Sedelmeier, 'Anchoring Democracy from Above?', 113-114.

<sup>139</sup> Magyar, *Post-Communist Mafia State*, 279-280.

<sup>140</sup> Ibidem, 272, 284-285.

Artikel E en Q verklaarden dat Hongarije zijn steentje bij wilde dragen aan de eenheid binnen Europese Unie en dat het de internationale rechtsorde zou ondersteunen. Andere wetsartikelen klonken als een afrekening met het verleden. Artikel U stelde de communistische MSZMP aansprakelijk voor het leed dat de Hongaren moesten ondergaan tijdens het communisme.<sup>141</sup> Dat was een indirecte sneer naar de socialistische MSZP, die uit de communistische partij was voortgekomen.

De nieuwe grondwet bevatte verder een groot aantal artikelen die de samenleving herstructureerden. Volgens critici was het effect van de nieuwe grondwet dat 'It weakened notably the constitutional court, seized control of key public institutions (by packing them with party loyalists and extending mandates much beyond the term of parliament), changed the electoral law and requires two-thirds majorities to change some of its policies.'<sup>142</sup> Wat voor gevolgen de nieuwe grondwet precies had, wordt duidelijk wanneer de drie criteria nader worden onderzocht.

### *Rechtsstatelijkheid*

De nieuwe grondwet was het startschot voor de afbraak van de *checks and balances* van de democratie. De Venetië Commissie laakte de snelle en ontransparante wijze waarmee de wet door het parlement was geloodst. Een publiek debat, laat staan een politiek debat, over de inhoud van de nieuwe grondwet had niet plaatsgevonden.<sup>143</sup>

De grondwet legde een brede basis voor aanvullingen via kardinale wetten, waarmee het Constitutioneel Hof buitenspel kon worden gezet. Nu volstond slechts een tweederde meerderheid om een amendement door te voeren. Als het Constitutioneel Hof een wet ongrondwettig verklaarde, kon die alsnog via het parlement in de grondwet worden opgenomen.<sup>144</sup> Op deze manier werd het Constitutioneel Hof vleugellam gemaakt.<sup>145</sup> Het veelvuldig gebruik van kardinale wetten was problematisch, omdat regelingen over sociale zaken waar doorgaans normale wetgeving voor werd gebruikt,

---

<sup>141</sup> Grondwet van Hongarije, *The Fundamental Law of Hungary*, 4-11.

<sup>142</sup> Sedelmeier, 'Anchoring Democracy from Above?', 106.

<sup>143</sup> Venetië Commissie, 'Opinion on the New Constitution of Hungary' (Straatsburg 2011), 4. Kardinale wetten, ook wel "organieke wetten" genoemd, zijn wetten die met een tweederde meerderheid door het parlement kunnen worden goedgekeurd. In Artikel T lid 4 van de grondwet uitgelegd als "acts of Parliament, the adoption and amendment of which requires a two-thirds majority of the votes of Members of Parliament."

<sup>144</sup> Venetië Commissie, 'Opinion on the New Constitution', 6.

<sup>145</sup> Magyar, *Post-Communist Mafia State*, 124-125.

nu via kardinale wetten in de grondwet konden worden opgenomen.<sup>146</sup>

Het debat over ethische kwesties, zoals bijvoorbeeld de samenstelling van het huwelijk, werd zo in de kiem gesmoord. Artikel L van de grondwet bevestigde dat Hongarije het instituut van het huwelijk als de echtelijke verbintenis tussen een man en een vrouw wilde beschermen.<sup>147</sup> Daarmee werd de hoop voor LGBTQ-koppels op een rechtsgeldig huwelijk de grond in geboord. Artikel D legde vast dat de Hongaarse staat de verantwoordelijkheid op zich nam voor het lot van Hongaren die buiten de landsgrenzen wonen. Door de Venetië Commissie werd het uitvoeren van dit artikel geïnterpreteerd als een inbreuk op de soevereiniteit van andere staten met Hongaarse minderheden, waarvan er tot op heden veel zijn in bijvoorbeeld Roemenië.<sup>148</sup>

Artikel 24 beschreef het mandaat, de organisatie en het functioneren van het Constitutioneel Hof. In dit artikel werd duidelijk dat het Hof op het gebied van staatsfinanciën en belastingrecht weinig te zeggen had. Dat vormde een formele vastlegging van wat na het referendum in 2008 al duidelijk was geworden. Uitspraken die het Hof daarover zou doen, konden worden genegeerd door het parlement. De Commissie kwam tot de conclusie dat de regering met de nieuwe grondwet te veel culturele, religieuze, morele, sociaaleconomische en financiële regelingen in kardinale wetten wilde gieten. Dat daarnaast ook het Constitutioneel Hof genoeg moest nemen met een serieuze inperking van diens bevoegdheden, betekende dat de nieuwe grondwet een potentiële bedreiging vormde voor de democratische orde.<sup>149</sup>

Andere wetsartikelen waren volgens de Commissie in strijd met internationale verdragen waaraan Hongarije zich had gecommitteerd. Artikel 4, dat ging over levenslange gevangenisstraffen zonder proefverlof, was bijvoorbeeld in strijd met de mensenrechten en artikel 9 omschreef persvrijheid als een verplichting van de staat. Dat maakte de persvrijheid afhankelijk van de wil van de staat om die te garanderen.<sup>150</sup>

Zoals de Venetië Commissie vreesde, werd in korte tijd een groot aantal kardinale wetten door het parlement geloodst. Tussen 2010 en 2014 werden 88 wetten in het parlement voorgedragen en dezelfde week nog goedgekeurd, in 13 gevallen zelfs op dezelfde dag. Tussen 2011 en 2013 voerde het parlement daarnaast 32 kardinale wetten

---

<sup>146</sup> Venetië Commissie, 'Opinion on the New Constitution', 6.

<sup>147</sup> Grondwet van Hongarije, *The Fundamental Law of Hungary*, 7.

<sup>148</sup> Venetië Commissie, 'Opinion on the New Constitution', 10.

<sup>149</sup> Ibidem, 25-29.

<sup>150</sup> Ibidem, 12-16.

door en volgden 5 amendementen op de grondwet. Dit gebeurde zonder vrijwel enige hinder van de versplinterde oppositie.<sup>151</sup> Het vierde amendement, dat werd aangenomen in 2013, bevatte in artikel 13 volgens de Commissie een verdere serieuze aantasting van de checks and balances. Het tastte de rol van het Constitutioneel Hof aan op drie punten:

- 1.[...] It threatens to deprive the Constitutional Court of its main function as the guardian of constitutionality and as a control organ in the democratic system of checks and balances.
2. The removal of the possibility to base itself on its earlier case-law unnecessarily interrupts the continuity of the Court's case-law on a body of principles, which transcend the Constitution itself and directly relate to the basic principles of the Council of Europe[...]
3. Instead of removing the limitations on the competence of the Constitutional Court to review potentially unconstitutional legislation which has a budgetary incidence, the Fourth Amendment perpetuates this system which shields potentially unconstitutional laws from constitutional review even when budgetary problems have subsided.<sup>152</sup>

Wetgeving was een politiek wapen van de regering. Dat werd duidelijk tijdens de parlementsverkiezingen van 2014. Veranderingen in de kieswet na 2010 zorgden voor een herstructurering van politieke campagnefinanciering, een verlaging van het aantal zetels in het parlement, een herindeling van kiesdistricten, stemrecht voor Hongaren buiten Hongarije en maatregelen die het verkiezen van etnische minderheden belemmerde. Waar Fidesz in 2010 met 52.6% van de stemmen een tweederde meerderheid wist te bemachtigen, was in 2014 vanwege de herindeling van kiesdistricten die gunstig uitviel voor Fidesz slechts 43.6% van de stemmen voldoende om de tweederde meerderheid in het parlement te behouden. Als de regels van 2010 werden gehandhaafd tijdens de verkiezingen van 2014, had dat betekend dat Fidesz in plaats van 66.8%, slechts 59% van de zetels had bemachtigd.<sup>153</sup>

Magyar betoogde in zijn werk dat internationale instituties de verkeerde corruptie onderzochten. In plaats van de dagelijkse corruptie die plaatsvond, moesten zij volgens hem de focus verleggen op het systeem dat daarachter schuilging.<sup>154</sup> Een

---

<sup>151</sup> Kornai, 'Hungary's U-Turn: Retreating from Democracy', 3.

<sup>152</sup> Venetië Commissie, 'Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary' (Straatsburg 2013), 32.

<sup>153</sup> Magyar, *Post-Communist Mafia State*, 220-226.

<sup>154</sup> Ibidem, 275.

analyse van de GRECO evaluaties tussen 2012 en 2015 bevestigt deze stelling. In 2012 stemde GRECO bijvoorbeeld tevreden in met maatregelen die waren aangenomen om omkoping aan te pakken, zonder daarbij in te gaan op de selectieve handhaving van die maatregelen.<sup>155</sup> Daarnaast stelde in 2015 GRECO met teleurstelling vast dat na bijna tien jaar aanbevelingen doen, partijfinanciering nog steeds een schimmenspel was waarin zo goed als geen verandering was gekomen.<sup>156</sup> Hongarije had weinig aandacht voor de aanbevelingen van GRECO. Tussen 2010 en 2014 gold in toenemende het recht van de sterkste. Hoewel de regering niet onbegrensd zijn gang kon gaan, raakten democratische instituties ernstig verzwakt en nauwelijks in staat de regering weerwoord te bieden.

### *Persvrijheid*

Na 2010 brak volgens Bajomi-Lázár het tijdperk aan van staatscontrole over media. Waar de links-liberale regering van Gyula Horn (1994-1998) de tweederde meerderheid in het parlement gebruikte om mediabeleid door te voeren waarin een politieke balans kon ontstaan, besloot de regering van Orbán gebruik te maken van de tweederde meerderheid om deze politieke balans ongedaan te maken.<sup>157</sup>

In de eerste maanden na de verkiezingswinst van Fidesz werd de ORTT vervangen door nieuwe media-autoriteiten, de NMHH (National Media and Telecommunications Authority), die werd beheerd door de *Media Council*. Deze nieuwe media-autoriteiten werden voorgezeten door Annamária Szalai. Zij was direct aangesteld door premier Orbán en partijlid van Fidesz. De Media Council had vier leden die allemaal afkomstig waren van Fidesz.<sup>158</sup>

De nieuwe media-autoriteiten kregen onder meer de bevoegdheid over de verdeling van radiofrequenties en het stond de autoriteit vrij om te bepalen wie daarvoor in aanmerking kwamen. Tijdens de eerste 18 maanden ontvingen 18 aan de regering loyale radiozenders een licentie, waar er 35 te verdelen waren. De NMHH was daarnaast bevoegd om boetes op te leggen tot €716,000. Door de nieuwe

---

<sup>155</sup> GRECO, *Third Evaluation Round. Compliance Report on Hungary* (Straatsburg 2012), 8.

<sup>156</sup> GRECO, *Third Evaluation Round. Second Compliance Report on Hungary* (Straatsburg 2015), 8. Dat partijfinanciering een probleem was werd al vastgesteld in hoofdstuk 1 en is terug te lezen in het eerste evaluatierapport van GRECO rapport in 2002 op pagina 4.

<sup>157</sup> Bajomi-Lázár, 'The Party Colonisation', 85.

<sup>158</sup> Hungarian Spectrum, 'The New Hungarian Media Tsar: Mónika Karas' (versie 14-08-2013) <http://hungarianspectrum.org/2013/08/14/the-new-hungarian-media-tsar-monika-karas/> (17-11-2016). Annamária Szalai stierf in 2013. Haar opvolger was Mónika Karas die als advocaat eerder twee door Fidesz gesteunde mediabedrijven verdedigde.

mediawetgeving kwamen verschillende Hongaarse nieuwsmedia onder toezicht te staan van een enkele raad van toezicht, waarin Fidesz de meerderheid had. De NMHH en de Media Council hadden ook een flinke som geld te verdelen. In nieuwe wetgeving, goedgekeurd in 2011, werd vastgelegd dat ongeveer 0.3% van het BBP, bijna €33 mln., onder beheer stond van Annamária Szalai.<sup>159</sup> De NMHH zette de deur open voor regeringsinvloed in media. Waar de leden van de ORTT een politieke balans konden bewaren, werd deze nu weggevaagd door de NMHH.<sup>160</sup>

Kritische media kregen te maken met oneerlijke concurrentie. De Media Council kon erop toezien dat nu gratis door Fidesz gekleurd nieuws werd verspreid. Tekenend voor de nieuwe rol van de publieke omroep was een uitspraak van de publieke omroepbaas, die stelde dat ze loyaal moesten zijn aan de overheid en eerlijk moest zijn tegen de oppositie.<sup>161</sup> Daarnaast wist Fidesz de publieke omroep te infiltreren door pro-Fidesz journalisten daar baantjes te geven.<sup>162</sup> De regering probeerde volgens Magyar het medialandschap naar eigen hand te zetten: 'Fidesz supports loyal media with subscriptions and advertising orders from state and municipal authorities, institutions and corporations. At the same time the regime obstructs the freedom of the press by diminishing the revenues of private media mainly through withdrawing state advertisement and scaring off private advertisers by blackmail and threat.'<sup>163</sup>

De claims van Magyar komen overeen met de ervaringen van media die zich niet loyaal verklaarden aan de nieuwe regering. Radiozender *Klubrádió* ondervond aan den lijve wat voor gevolgen dat kon hebben. Klubrádió, sinds 1998 via de radio te ontvangen en bekend vanwege diens liberale *talkradio* profiel, zag in februari 2011 diens licentie in Boedapest aflopen en niet verlengd worden door de NMHH. In de plaats van Klubrádió kwam een radiozender met een compleet ander profiel dat zich richtte op muziek met lokaal nieuws. Szalai, het hoofd van de NMHH, verklaarde dat de radiozender te provocatief was en een te zwak beleidsplan indiende om de licentie te kunnen behouden. Een radiozender die claimde 500.000 luisteraars te hebben stond op het punt van de ether te verdwijnen.<sup>164</sup>

---

<sup>159</sup> Ibidem, 81-82.

<sup>160</sup> Open Society Foundation, *Country Report*, 57.

<sup>161</sup> Ibidem, 87. De uitspraak werd gedaan door Csaba Belényesi, hoofd van MTI, een van 's werelds oudste nieuwsbedrijven.

<sup>162</sup> Bajomi-Lázár, 'The Party Colonisation', 84.

<sup>163</sup> Magyar, *Post-Communist Mafia State*, 210.

<sup>164</sup> Open Society Foundation, *Country Report*, 59.

Via digitale kanalen zoals *Facebook* wisten Hongaren zich in 2011 te organiseren in een mars voor persvrijheid, om zo te protesteren tegen nieuwe mediawetgeving. Deze mars ontving internationale aandacht en Facebook bewees een handige manier te zijn om protesten te organiseren. Ook een mars voor het behoud van Klubrádió werd zo georganiseerd en een handtekeningenactie volgde in 2011 die 26.000 keer werd ondertekend.<sup>165</sup> Na een langdurige rechtszaak ontving Klubrádió in 2013 alsnog het recht om uit te mogen blijven zenden.

Ook RTL Klub, een van de grootste televisiekanalen in Hongarije, kwam in zwaar weer. Nadat de regering het kanaal onder druk wist te zetten door het selectief toepassen van advertentiebelasting, weerstond het overnamepogingen door de regering. RTL Klub slaagde erin, mede door de internationale eigenaarschapstructuur van het bedrijf, meer middelen ter beschikking te stellen om onafhankelijk te blijven. De toon van RTL Klub veranderde vanwege de overnamepogingen van apolitiek tot extreem kritisch ten opzichte van de regering. In de mediaoorlog die daardoor ontstond bleek RTL Klub effectief. De zender was mede verantwoordelijk voor de dalende populariteit van Fidesz voor de parlementsverkiezingen van 2014.<sup>166</sup> Kritische media konden in sommige gevallen vanwege buitenlandse steun dus overleven. Dat werd hen wel zeer moeilijk gemaakt.

Op de nieuwe mediawetgeving was veel aan te merken, zag naast *Open Society Foundation* ook de Venetië Commissie. De Venetië Commissie uitte in 2012 zorgen over de vrijheid van informatie. Die was nu onder toezicht gesteld van de *National Authority for Data Protection and Freedom for Information*. Deze autoriteit stond onder direct gezag van de president van de republiek. De voorzitter werd voorgedragen door de premier en benoemd voor een ongebruikelijk lange termijn van 9 jaar. Het baarde de Commissie zorgen dat de nieuwe autoriteit nu afhankelijker werd van degene die het hoorde te controleren, dan de ombudsman die eerder met die taak was belast.<sup>167</sup>

Politieke reclames op commerciële televisiezenders werden volgens de Commissie onterecht verboden. Het was dan ook via deze zenders waarop geluiden van de oppositie konden worden gehoord. Dat werkte oneerlijke concurrentie in de hand.

---

<sup>165</sup> Ibidem, 45.

<sup>166</sup> Magyar, *Post-Communist Mafia State*, 216.

<sup>167</sup> Venetië Commissie, 'Opinion on act CXII of 2011 on Informational self-determination and freedom of information of Hungary' (Straatsburg 2012), 6. Open Society Foundation is een internationale NGO die tot doelstelling heeft wereldwijd onder andere onafhankelijke media te ondersteunen. Ook rapporteert de organisatie daarover.



Onafhankelijke kandidaten en partijen die voor de verkiezingen niet een kandidatenlijst inleverden kregen slechts 1/30ste van de zendtijd die ze hoorden te krijgen.<sup>168</sup>

De vrijheid van meningsuiting werd volgens de Commissie beteugeld vanwege een onduidelijke definiëring van wat voor soort uitlatingen niet daaronder vielen. Bekritiseerde instituties kregen zo een middel in handen om critici de mond te snoeren. De financiële autonomie van wetenschappelijke instituten kwam ook in het geding. Hoewel in de grondwet expliciet de onafhankelijkheid van wetenschappelijke instituten werd gegarandeerd, was met het amendement een wettelijke basis gelegd voor maatregelen die het mogelijk maakten het financiële beheer van universiteiten onder gezag van de regering te plaatsen.<sup>169</sup>

Zelfcensuur, in de wetenschap en in de journalistieke wereld, werd tussen 2010 en 2014 steeds vaker toegepast.<sup>170</sup> Journalisten konden door nieuwe wetgeving worden verplicht hun bronnen op te geven wanneer de nationale veiligheid in het geding kwam.<sup>171</sup> In 2011 werd filosoof Agnes Heller een en aantal van haar collega's op initiatief van de regering onderzocht vanwege het verdoezelen van onderzoekssubsidies. Heller beschuldigde daarop Orbán's regering van dictatoriale trekjes en sprak zich vervolgens uit tegen zijn regering voor het Europees Parlement.<sup>172</sup> De mogelijkheid om kritisch te zijn op de overheid was er wel degelijk nog. Dat was alleen kritiek die een beperkt bereik had.<sup>173</sup>

Zo ontstond tussen 2010 en 2014 een medialandschap waarin media die loyaal waren aan de regering konden groeien en kritische media in een steeds moeilijker konden overleven. Dat had negatieve gevolgen voor niet alleen persvrijheid, maar ook het politieke systeem. Doordat tegenstanders van de regering veel minder zendtijd kregen en daardoor een minder bereik hadden, konden verkiezingen nauwelijks eerlijk worden genoemd. Vanwege de benoemingen in de NMHH had Orbán zijn partij in de mediawereld weten te nestelen. Aangezien leden voor 9 jaar werden benoemd, kon ook na een eventuele verkiezingsnederlaag de partij diens invloed in de media behouden. Een verandering aanbrengen in de samenstelling van de NMHH was moeilijk, omdat een

---

<sup>168</sup> Venetië Commissie, 'Opinion on the Fourth Amendment, 12.

<sup>169</sup> Ibidem, 12-14.

<sup>170</sup> Magyar, *Post-Communist Mafia State*, 146; Open Society Foundation, *Country Report*, 86.

<sup>171</sup> Freedom House, 'Hungary 2010'. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/hungary> (17-11-2016).

<sup>172</sup> Freedom House, 'Hungary 2011'. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/hungary> (17-11-2016).

<sup>173</sup> Magyar, *Post-Communist Mafia State*, 211.

tweederde meerderheid in het parlement nodig was om dit te bewerkstelligen. Zo bracht de regering serieuze schade toe aan de persvrijheid in Hongarije.

### *Mensenrechten*

De nieuwe grondwet betekende een verregaande vastlegging van het maatschappelijke leven. De definitie van het huwelijk was bijvoorbeeld vastgesteld en ook werd dakloosheid gecriminaliseerd. De Venetië Commissie oordeelde dat de onderwerpen waarover de wetten gingen niet thuis hoorden in de grondwet. Op het gebied van mensenrechten vielen volgens de Commissie de zwaarste klappen. Mensenrechten konden vanwege de verzwakte rol van het Constitutioneel Hof niet langer worden beschermd.<sup>174</sup>

Tot die conclusie kwamen ook internationale mensenrechtenorganisaties. NGO's uitten hun zorgen tijdens de *UPR review* van 2011 over de toename van racistisch geweld tegen Roma en Joden, de toename van zelfmoorden, het aantal alcoholisten en het aantal daklozen.<sup>175</sup> LGBTQ-activisten werden tijdens de jaarlijkse parade in Boedapest onvoldoende door de politie beschermd. Media speelden volgens NGO's daarnaast een belangrijke rol in het demoniseren van minderheden, waarbij in het bijzonder Roma het slachtoffer waren. Vrouwen waren vaak het slachtoffer van huiselijk geweld en er was onvoldoende wetgeving om dit tegen te gaan. Slachtoffers van vrouwenhandel hadden te weinig rechtszekerheid en minderhedenrechten werden tot slot onvoldoende gewaarborgd. Dat kwam mede omdat dat LMSG's weinig voor elkaar kregen.<sup>176</sup> Vanwege alle kritiek kwam Hongarije niet zonder kleerscheuren door de UPR review.

Internationale NGO's Human Rights Watch (HRW), *Hungarian Civil Liberties Union (HCLU)*, Freedom House en Amnesty International openden het vuur op Hongarije.<sup>177</sup> HRW verzocht in 2011 een herziening van de grondwet vanwege de discriminerende wetgeving tegen seksuele minderheden en mensen met verstandelijke

---

<sup>174</sup> Venetië Commissie, 'Opinion on the Fourth Amendment', 15, 31.

<sup>175</sup> Verenigde Naties, 'Report of the Working Group on the Universal Periodic Review Hungary' (z.p. 2011), 3. Via de UPR review kunnen internationale NGO's en landen elkaar aanspreken op de handhaving van mensenrechten.

<sup>176</sup> Ibidem, 5-10.

<sup>177</sup> HCLU staat voor Hungarian Civil Liberties Union. Dat is een Hongaarse NGO die rapporteert over mensenrechten in Hongarije.

of fysieke beperkingen.<sup>178</sup> De grondwet beperkte namelijk ook het stemrecht van mensen met een verstandelijke of geestelijke handicap.<sup>179</sup> Ook verloren honderden religieuze groepen daarnaast hun status als religieuze instituten.<sup>180</sup>

HCLU benaderde in 2014 de VN vanwege de sterker wordende greep van de regering op de *civil society*.<sup>181</sup> In 2014 verzocht HCLU de EU te stoppen met de financiering van Hongaarse inrichtingen voor mensen met beperkingen, omdat de fondsen niet werden gebruikt waarvoor ze waren bedoeld. In andere Centraal-Europese landen werden fondsen ook verkeerd besteed. Daar werd met het geld bestaande inrichtingen hervormd en gereorganiseerd. Dat leidde tot een nog verder gesegregeerd bestaan van deze mensen, terwijl de fondsen bedoeld waren voor de oprichting van nieuwe wooninrichtingen. De Hongaarse zaak was iets anders. Grote inrichtingen werden gesloten en de mensen werden opgevangen in nieuwe en te kleine inrichtingen. Overbevolking en onmenselijke leefomstandigheden waren het resultaat.<sup>182</sup> HCLU rapporteerde dat pas half 2016 op dit gebied verbetering was te melden.<sup>183</sup>

Amnesty International uitte in 2012 soortgelijke zorgen. Zoals duidelijk werd uit rapportages van voorgaande jaren, bleef de opvang van asielzoekers ondermaats naar internationale maatstaven. De opvangcentra voldeden niet aan internationale criteria en asielzoekers werden in veel gevallen onterecht het recht tot asiel ontkend.<sup>184</sup>

Tussen 2010 en 2014 verslechterde de mensenrechtenomgeving in Hongarije, voornamelijk als gevolg van de nieuwe grondwet en daaropvolgende amendementen. Minderheden werden, als gevolg van het intolerante klimaat en hun slecht beschermde positie als minderheid, onevenredig hard geraakt door de nieuwe wetgeving. Organisaties waarin burgers zich konden verenigen om voor hun rechten op te komen, werden gehinderd door restrictieve wetgeving. Tussen 2010 en 2014 maakte, naast de

---

<sup>178</sup> Human Rights Watch, 'Hungary: New Constitution Enshrines Discrimination' (versie april 2011), <https://www.hrw.org/news/2011/04/19/hungary-new-constitution-enshrines-discrimination> (19-11-2016).

<sup>179</sup> Idem.

<sup>180</sup> Human Rights Watch, 'Hungary: Rule of Law Under Threat' (versie mei 2013), <https://www.hrw.org/news/2013/05/16/hungary-rule-law-under-threat> (19-11-2016).

<sup>181</sup> HCLU, 'HCLU asks UN to Address Civil Society Freedom in Hungary' (versie juli 2014), <http://tasz.hu/en/magunkrol/hclu-asks-un-address-civil-society-freedom-hungary> (19-11-2016).

<sup>182</sup> HCLU, 'HCLU warns to stop EU investments in institutions in Hungary' (versie januari 2014), <http://tasz.hu/en/fogyatekosugy/hclu-warns-stop-eu-investments-institutions-hungary> (19-11-2016).

<sup>183</sup> HCLU, 'Closing down six institutions: Slowly, Hungarian disability policies are changing' (versie juli 2016), <http://tasz.hu/en/disability-rights/closing-down-six-institutions-slowly-hungarian-disability-policies-are-changing> (19-11-2016).

<sup>184</sup> Amnesty International, *International Report 2013: The state of the world's human rights* (Londen 2013), 117-119.

rechtsstatelijkheid en persvrijheid, ook de mensenrechten een negatieve ontwikkeling door.

## CONCLUSIE

*'In hoeverre heeft zich in Hongarije een illiberal democracy ontwikkeld?'*

Op de gebieden van de drie criteria die centraal stonden in deze scriptie, rechtsstatelijkheid, persvrijheid en de waarborging van mensenrechten, kan geconstateerd worden dat er sprake was van een parallelle ontwikkeling. Wanneer een criterium zich negatief ontwikkelde, volgde altijd de rest en vice versa. Samenhang tussen de criteria is dan ook een duidelijk gegeven. Vanaf 2004 tot en met 2014 maakte de Hongaarse democratie op het gebied van alle criteria negatieve ontwikkelingen door wat grote gevolgen had. Tussen 1989 en 2004 functioneerde de democratie op slechts minimaal niveau, waarna tussen 2004 en 2010 een kantelmoment werd waargenomen. Na 2010 ontwikkelden alle criteria zich negatief.

Tijdens de jaren '90 was in Hongarije sprake van een pluriform medialandschap. Zoals Halmai stelt in de bijlage van deze scriptie, ontstond daarmee de indruk dat media vrij konden opereren. Deze stelling werd door het onderzoek van Bajomi-Lázár weerlegd. Bajomi-Lázár bewees dat journalisten vaak last hadden van politieke bemoeienis en dat redacties meer dan eens door de politie werden doorgelicht. Mede vanwege de samenstelling van de ORTT was er sprake van een grote gebalanceerde politieke invloed in de media. De NMHH veranderde dat toen het de ORTT verving in 2010. De toename van regeringsinvloed in de media zorgde voor een negatieve ontwikkeling van de persvrijheid. De pluriformiteit in het medialandschap nam af en het bedrijven van kritische journalistiek steeds moeilijker.

Op het gebied van mensenrechten nam Hongarije veelbelovende initiatieven om de leefomstandigheden van minderheden te verbeteren. Voorbeelden daarvan waren de LMSG's die werden opgericht in de jaren '90 en de antidiscriminatie wetgeving van 2004. Met name politieke gebeurtenissen zorgden voor een verslechtering van de leefomstandigheden van minderheden. Instituties die mensenrechten moesten waarborgen, waren niet in staat de status quo te handhaven wat zorgde voor een verslechtering van de leefomstandigheden van minderheden. Mensenrechtenschendingen van asielzoekers en vluchtelingen in het huidige Hongarije kunnen niet als een nieuw fenomeen worden bestempeld, aangezien dit soort schendingen al rond 2010 werden waargenomen. De opkomst van Jobbik en de paramilitaire organisatie Magyar Gárda rond 2010 kunnen als symptomen worden

beschouwd van het intolerante leefklimaat waar minderheden mee te maken hebben in Hongarije.

De grondwet van 1989 zorgde ervoor dat Hongarije een democratie gebaseerd op rechtsstatelijkheid werd. Op het gebied van corruptiebestrijding maakte het land van 1989 tot 2008 een veelbelovende ontwikkeling door. Ook in dit geval gooiden politieke ontwikkelingen roet in het eten. Hervormingen op het gebied van corruptie werden onvoldoende doorgevoerd, zoals GRECO constateerde. Het opmerkelijkste pijnpunt was dat van partijfinanciering. Al in de rapportages van 2003 werd aangedrongen transparantie aan te brengen op dit gebied, maar in 2015 moest GRECO constateren dat nog altijd geen verandering was opgetreden. Het vertrouwen van de Hongaarse burger in instituties als de politiek, politie, en rechtspraak was tussen 2005 en 2010 zeer laag. Sinds de invoering van de nieuwe grondwet in 2012 is het Constitutioneel Hof ernstig verzwakt en daarmee de rechtsstatelijkheid van de Hongaarse democratie in afbraak.

De liberale democratie waarborgt de drie criteria, terwijl de illiberal democracy dit nalaat. Zo wordt duidelijk wat voor ontwikkeling zich in Hongarije heeft afgetekend. Er is beperkte vrijheid van meningsuiting en verkiezingen zijn vrij, maar niet eerlijk. Daar komt bij dat de Hongaarse democratie ondermaats presteert op de criteria van rechtsstatelijkheid, persvrijheid en de waarborging van mensenrechten. Zo kan worden geconcludeerd dat de Hongaarse democratie functioneert op een minimaal niveau en zowel voldoet aan de definitie van Zakaria's illiberal democracy als aan de definitie van een democratie die niet-liberale waarden nastreeft, zoals beoogd door premier Orbán. Christelijke en conservatieve ideologieën spelen daarnaast zoals Góralczyk stelde een rol van betekenis, maar die zijn niet leidend. Wat wel leidend is, is het belang van premier Orbán en zijn partij.

Er zijn nog twee stellingen die aandacht verdienen. De stelling van Magyar, Zakaria en Fukuyama dat Hongarije in het laatste decennium van de twintigste eeuw al een liberale democratie was, is onjuist. De stelling van Zakaria dat de liberale democratie slechts een van de vele eindpunten is die een democratiserend land kan bereiken, is wel juist. Deze scriptie bewijst dat de Hongaarse democratie zich bevindt in een fase van illiberal democracy en zich wellicht nog gaat ontwikkelen in de richting van een liberale democratie, maar dat tegelijkertijd deze vorm ook een eindfase kan zijn. Het democratiseringsverhaal van Hongarije is er een met een open einde: ook deze vorm van democratie kan van tijdelijke duur zijn.

Naast dat deze scriptie heeft aangetoond dat wetenschappers onjuist constateerden dat Hongarije een liberale democratie was, is ook bewezen dat de illiberal democracy niet slechts een Aziatisch of Latijns-Amerikaans fenomeen is. De indruk dat het land een liberale democratie had ontwikkeld, ontstond door de grondwet, de ontwikkelende democratische instituties en het toetreden tot de EU. Hongarije had per slot van rekening voldaan aan de criteria van Kopenhagen. Na toetreding tot de EU werd duidelijk dat Hongarije een democratie was met zeer beperkt functionerende democratische instituties. Daarom was het mogelijk dat de democratische orde die zich na 1989 ontwikkelde, snel kon worden ontmanteld na de verkiezingswinst van Fidesz in 2010.

Tot slot houdt de stelling van Góralczyk's stand. Hij stelde namelijk dat in 2010 een nieuw politiek tijdperk was aangebroken. Mijn stelling is dat de Hongaarse democratie zich nooit heeft ontwikkeld tot een liberale democratie en daarom in de praktijk eerder een democratie was die op laag niveau functioneerde. Daarom kon de Hongaarse democratie zich zo snel ontwikkelen richting een illiberal democracy. Na de verkiezingswinst van Fidesz in 2010 brak een nieuw politiek tijdperk aan, waarin de op laag niveau functionerende democratie van Hongarije werd omgevormd tot een illiberal democracy.

De ontwikkeling van de Hongaarse democratie kan met de drie criteria worden samengevat in drie fases. De eerste fase vond plaats tussen 1989 en 2004, en bestond uit de transitie van een communistisch systeem naar een democratie. Hongarije had in 1989 een grondwet aangenomen die de juiste basis legde voor de opbouw van een liberale democratie. Er volgde een fase van transitie en actie werd ondernomen om de groeipijntjes waarmee de democratie te kampen had uit te bannen. In deze periode was dan ook een relatief positieve ontwikkeling waar te nemen op alle drie criteria.

De tweede fase vond plaats tussen 2004 en 2010. Het tussen politieke partijen gedeelde doel van EU-lidmaatschap was binnengehaald, waarmee een belangrijke prikkel voor samenwerking tussen partijen wegviel. Mede vanwege de zwakte van de democratische instituties mislukte democratische consolidatie. In Hongarije werd de PHARE doelstelling van het opbouwen van sterke instituties niet behaald. Daarnaast speelde de factor van polarisatie in de samenleving een belangrijke rol. Die nam toe en kwam tot uiting in de politieke arena en het medialandschap. De politieke polarisatie had ook duidelijk negatieve effecten op de ontwikkeling van de criteria van persvrijheid

en de waarborging van mensenrechten. Politieke rellen speelden tot slot een doorslaggevende rol in het falen van de consolidering van democratie.

De derde fase was tussen 2010 en 2014, waarin de democratie aan zware erosie onderhevig raakte. De verkiezingswinst van Fidesz betekende een ontmanteling van de checks and balances in het democratische systeem die alle criteria zware schade berokkende. De hervormingen die daarna plaatsvonden tonen aan dat de partij een succesvolle staatsgreep heeft gepleegd en Hongarije als alleenheerser wil besturen. De regering bevestigde dat beeld tijdens de parlementsverkiezingen in 2014, toen duidelijk werd dat de partij bereid was de spelregels van democratie te veranderen om aan de macht te blijven. Het is in deze fase dat de illiberal democracy vocale steun vond bij de leider van het land en de democratie daadwerkelijk illiberal werd.

De bevindingen van deze scriptie brengen een nieuw perspectief op hedendaagse politieke ontwikkelingen in de Visegrád regio. Critici vrezen dat Polen zich kan ontwikkelen richting een illiberal democracy met de in 2015 aangetreden regering. Dit kan onderzoekers motiveren de vraag te stellen of de Poolse democratie zich spoedig illiberal gaat ontwikkelen. Ook Polen heeft aan de criteria van Kopenhagen moeten voldoen en het ontving steun via het PHARE programma. Daarom is een onderzoek naar de Poolse democratie gerechtvaardigd.

De Hongaarse democratie zakt steeds dieper weg in het moeras. Dat betekent niet dat het daar niet meer uit kan komen. Een goed functionerende liberale democratie is nog altijd mogelijk, maar hoe langer Fidesz aan het roer weet te blijven, hoe onwaarschijnlijker dit scenario is. De reden waarom Hongarije nog alle kanten op kan, is de reden waarom Fidesz in de eerste plaats aan de macht kon komen: de partij presenteerde zich als het enige alternatief tegen een corrupte regering. Dit scenario kan ook worden omgedraaid, omdat Fidesz nu als de corrupte is aan te wijzen. Ook nu kan een partij zich opwerpen als voorstander van een liberaal Hongarije. Vanwege de zwakte van de oppositie en de politieke verdeeldheid daarvan ligt dit scenario nu niet voor de hand. Het speelveld is grondig veranderd. Een schandaal, zoals premier Gyurcsány dat overkwam in 2006, kan voor massale ophef zorgen en een reden tot vereniging zijn van de politieke oppositie. De kans dat een dergelijk schandaal naar buiten komt, wordt steeds kleiner vanwege de verslechterende persvrijheid in Hongarije.

De krant Népszabadság moest dit aan den lijve ondervinden nadat in het najaar van 2016 de krant moest sluiten. Een ander obstakel vormt de verregaande vertakking



van Fidesz in de instituties van de democratie. De partij is erin geslaagd leden op sleutelposities te zetten en deze mensen een termijn te geven die hun eigen regeertermijn overstijgt. Zo kan ook na een verkiezingswinst door een andere partij de schade aan de democratie moeilijk ongedaan worden gemaakt.

Toch is ook premier Orbán niet immuun voor de onvrede in Hongarije. Recente aanvaringen met Jobbik en Népszabadság duiden erop dat Fidesz inmiddels een scala aan mensen tot politiek tegenstander heeft gemaakt. Peilingen laten daarnaast zien dat onder stemmers veel onvrede heerst over hoe de regering functioneert en dat pogingen om goedwilligheid te kweken bij stemmers met name in het kader van de verkiezingen in 2018 worden geplaatst. Die verkiezingen zullen dan ook van enorm belang zijn: slaagt premier Orbán er dan in de macht van zijn partij en daarmee de illiberal democracy te consolideren? Of kiest Hongarije voor een andere weg?

## BIJLAGE: DE HUIDIGE SITUATIE VAN PERSVRIJHEID IN HONGARIJE

### *Volksvrijheid*

Veel journalisten moesten het via Klubrádió vernemen. Op 8 oktober verscheen op de website van hun krant, Népszabadság (opgericht na de Hongaarse revolutie van 1956 en vrij vertaald *Volksvrijheid*), een persbericht waarin eigenaar *Mediaworks* verklaarde dat de krant voor onbepaalde tijd was opgeheven totdat een nieuw businessmodel werd gevonden. De reden voor het opheffen van de krant was volgens de eigenaar de financieel noodlijdende situatie waarin de krant zich bevond. Medewerkers van de krant spraken juist van een coup door de regering. Een aantal protestmarsen vonden plaats in Boedapest en West-Europese kranten toonden hun solidariteit, maar dat veranderde niets aan de harde realiteit. Van de een op de andere dag hield de grootste linkse krant van Hongarije kant op te bestaan.

Katalin Halmai is een Hongaarse freelance journalist die sinds 1983 werkzaam is in de journalistiek en voor meerdere Hongaarse kranten heeft gewerkt. Vanuit Leuven deed zij vanaf 2015 tot aan de sluiting van de krant in oktober 2016 verslag als freelancer voor Népszabadság over de Europese politieke ontwikkelingen in Brussel. Via Skype kreeg ik op 9 december de gelegenheid haar een aantal vragen te stellen over de sluiting van de krant en over persvrijheid in Hongarije.<sup>185</sup>

### *Népszabadság*

***Richard Visser [RV]: Take me back to the day Népszabadság was shut down. How did you hear about it? What was your first reaction?***

Katalin Halmai [KH]: I was having breakfast while I was listening to the news on Klubrádió when I heard something about my newspaper and they said a press release was put out on the website. It said the newspaper got suspended and that they were working on long term solutions. Mail addresses of employees were blocked too. Then I called my colleagues and they too told me that they heard it through the radio. All this happened on a Saturday, the day before they were supposed to move to a different building. Staff were no longer allowed to enter the building that day. They had put all their stuff into boxes as they left on Friday evening, because they were preparing to

---

<sup>185</sup> Katalin Halmai is te bereiken via haar Twitteraccount (@eublogo) en haar Hongaarse nieuwsblog <http://katalinhalmai.tumblr.com>.

move to another building. People were shocked, upset, angry. First, I didn't understand what was going on. But after two or three hours I realised Népszabadság was gone. It was a shameful lie. We were not moving to another building and they never were going to relaunch the newspaper.

***RV: The press statement says that financial problems played a key role in the shutting down of the newspaper. What is your response to this?***

KH: We had been hearing rumours for quite a long time that Mediaworks would be sold to people who are close to the Fidesz party. However, there were no talks about shutting down the newspaper. Nobody told us that the plan was to close the paper. I have no evidence, but based on rumours there could be multiple reasons why the newspaper was shut down.

Mediaworks owned the sports daily that PM Orbán liked, and the company bought 12 of the 18 regional newspapers last summer. Another reason could be that as a condition for the purchase to happen, Mediaworks first needed to get rid of Népszabadság.

Yes, circulations went down the last couple of years but Népszabadság was not the only newspaper facing this problem. Also, the drop of newspaper circulations had stopped during the last quarter. Plus, many investigative stories that we wrote were shared by many other media, some of which were shared by right wing media. Ultimately, I think the press statement contained a false reason.

***RV: Could you describe what has happened to the journalists working for Népszabadság since it closed down?***

KH: The trickiest thing about the situation is that all of us are suspended, so technically we're not without jobs. Because, of course, Mediaworks said they were planning on relaunching the newspaper. That meant that many of the staff couldn't look for new jobs, couldn't publish, and couldn't use the Népszabadság title. For the last couple of weeks, many of the staff have resigned and some of us now have new jobs but it's very difficult. Apolitical photographers find jobs easier than political commentators do, but that is of course due to the special situation Hungarian press freedom finds itself in.

***RV: How did other Hungarian media react to the closure of Népszabadság? Has there been any public outrage?***

KH: Some media showed solidarity. Some pro-government newspapers obviously didn't, but even some right-wing newspapers were with us. The general public largely didn't care. There were 3 demonstrations to express solidarity, the first one on Saturday evening, but with no more than five or six thousand people. For a city the size of Budapest, that should have been a larger crowd, but we thank the ones who showed their support anyway. The biggest sign of support that came out of it, was that the Népszabadság Facebook page got more than 50.000 likes. Maybe it's apathy, I really don't know. Maybe they simply don't care.

*Press freedom and democracy*

***RV: How would you describe the current state of press freedom in Hungary? Is the current state of press freedom in Hungary comparable to the situation in Turkey or Russia?***

KH: Looking back today, press was free during the 1990s. But maybe that's psychological. Many newspapers came out to the market. Political dailies too. However, those days are gone now. I think a comparison with Russia or Turkey now would still be too harsh and I don't think we'll ever get there. We're still EU members, have some form of democracy and we're not being harassed like journalists are in Turkey or Russia. But press freedom is under serious attack from the government and its share in the media market is growing.

***RV: Recently, some critics have been describing Hungary as an illiberal democracy. What's your take on this ?***

KH: It's up to political scientists to define that, but Hungary is definitely distancing itself from real democracy. We have free elections, some functioning institutions and some civil society, but the grab of the government on all of these things, in particular the media, is increasing.

***RV: Former Minister of Education, Bálint Magyar, has made some very critical statements about the current government and has called Hungary a mafia state in his recently published book. Do you agree with that classification?***

KH: His book was right on many things, but he is also a political enemy of Orbán so he can't be completely objective. But it is a mafia state. I think it's a regime whose main purpose is to steal everything they can get their hands on. To get as much money as they can. All the other things, like political ideology are merely covers.

***RV: How do you foresee the future of press freedom in Hungary? And other civil liberties in that respect?***

KH: It's a bad outlook in general. The 2018 parliamentary elections are going to be very important, but I don't see any change coming. The political opposition is too divided, still. We will see more examples like Népszabadság before the 2018 elections. Hostile media takeovers are still happening after the closure of Népszabadság and attacks against the civil society will go on. Other media will fall prey to the government as well. They either destroy media or buy them. Last week, *FIGYELŐ*, a quality business weekly, was purchased by a former advisor of Orbán. I believe press freedom will continue to deteriorate.

There is the risk of spill-over effects too. The government of Poland is adopting a lot of policies that the Hungarian government has made over recent years. Last week, I was talking with my Polish colleagues; [jokingly] I can already give them some scoops about what is going to happen in their country these coming months.

## LITERATUURLIJST

### BOEKEN

- Bajomi-Lázár, Péter, *Freedom of the Media in Hungary, 1990-2002* (Scriptie Political Sciences Central European University, Boedapest 2003).
- Berglund, Sten, Frank H. Aarebrot en Henri Vogt, Georgi Karasimeonov, *Challenges to Democracy. Eastern Europe Ten Years after the Collapse of Communism* (Bodmin 2001).
- Fukuyama, Francis, *Het einde van de Geschiedenis en de laatste mens* (Amsterdam 1992).
- Halperin, Morton, Joseph Siegle en Michael Weinstein, *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace* (New York, 2010).
- Krasztev, Péter en Jon Van Til (red.), *The Hungarian Patient: Social Opposition to an Illiberal Democracy* (Boedapest 2015).
- Magyar, Bálint, *Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary* (Boedapest 2016).
- Miller, Laurel en Louis Aucoin (red.), *Framing the state in times of transition: case studies in constitution making* (Washington D.C. 2010).
- Milner, Katalin S., *The Impact of Politics on Post-Communist Media in Eastern Europe: An Historical Case Study of the 1996 Hungarian Broadcasting Act* (Scriptie Mass Communication Ohio University, z.p. 2008).
- Rijkema, Bastiaan, *Weerbare democratie. De grenzen van democratische tolerantie* (Amsterdam 2015).
- Rose-Ackerman, Susan, *From Elections to Democracy. Building Accountable Government in Hungary and Poland* (New York 2005).

Sajó, András (red.), *Militant Democracy and Transition towards democracy* (Utrecht 2004).

Zakaria, Fareed, *The Future of Freedom* (New York 2003).

#### ARTIKELLEN

Adair, Bianca L., 'Democratization and Regime Transformation in Hungary', *Problems of Post-Communism* 49 (2002) 2.

Ágh, Attila, 'The triple crisis in Hungary: The "Backsliding" of Hungarian Democracy after Twenty Years' *Romanian Journal of Political Science* 13 (2013) 1.

Bajomi-Lázár, Péter, 'The Party Colonisation of the Media: The Case of Hungary' *East European Politics and Societies and Cultures* 27 (2013) 1.

Batory, Agnes, 'Populists in government? Hungary's "system of national cooperation"', *Democratization* 23 (2015) 2.

Börzel, Tanja A. en Thomas Risse, 'One Size Fits All! EU Policies for the Promotion of Human Rights, Democracy and the Rule of Law' (z.p. 2005).

Góralczyk, Bogdan, 'Axiological Disintegration of the EU?', *Yearbook of Polish European Studies* 18 (2015).

Harper, Krista, 'Editorial: Two Hungarian Uprisings: 1956 and 2006', *Anthropology of East Europe Review* 24 (2006) 2.

Herman, Lise Esther, 'Re-evaluating the post-communist success story: party elite loyalty, citizen mobilization and the erosion of Hungarian democracy', *European Political Science Review* 8 (2016) 2.

Kaminski, Ireneusz C., 'Applying Western Media Law Standards in East Central Europe', *Central European University Center for Policy Studies* (z.p. 2002).

Kornai, János, 'Hungary's U-Turn: Retreating from Democracy', *Journal of Democracy* 26 (2015) 3.

Lakner, Zoltán, 'Anti-Communist policy in Hungary - the rightist character of Fidesz', *The Analyst - Central and Eastern European Review* 93 (2007) 2.

Masseria, Cristina, Philipa Mladovsky en Cristina Hernández-Quevedo, 'The socio-economic determinants of the health status of Roma in comparison with non-Roma in Bulgaria, Hungary and Romania', *European Journal of Public Health* 20 (2010) 5.

Matczak, Martin, Matyas Bencze en Zdenek Kühn, 'Constitutions, EU Law and Judicial Strategies in the Czech Republic, Hungary and Poland', *Journal of Public Policy* 30 (2010) 1.

Mungiu-Pippidi, Alina, 'EU accession is no "end of history"', *Journal of Democracy* 18 (2007) 4.

Palonen, Emilia, 'Political Polarisation and Populism in Contemporary Hungary', *Parliamentary Affairs* 62 (2009) 2.

Pappas, Takis S., 'Populist Democracies: Post-Authoritarian Greece and Post-Communist Hungary', *Government and Opposition* 49 (2014) 1.

Schafft, Kai A. en David L. Brown, 'Social Capital and Grassroots Development: The Case of Roma Self-Governance in Hungary', *Social Problems* 47 (200) 2.

Sedelmeier, Ulrich, 'Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession', *Journal of Common Market Studies* 52 (2014) 1.



Smith, Peter H. en Melissa R. Ziegler, 'Liberal and Illiberal Democracy in Latin America', *Latin American Politics and Society* 50 (2008) 1.

Sobotka, Eva, 'The Limits of the State: Political Participation and Representation of Roma in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia', *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* (2002).

Uitz, Renata, 'Hungary: Mixed prospects for the constitutionalization of gay rights', *International Journal of Constitutional Law* 2 (2004) 4.

Vermeersch, Peter, 'EU Enlargement and Minority Rights Policies in Central Europe: Explaining Policy Shifts in the Czech Republic, Hungary and Poland', *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 4 (2003) 1.

Zakaria, Fareed, 'The Rise of Illiberal Democracy', *Foreign Affairs* 76 (1997) 6.

#### RAPPORTAGES VAN INTERNATIONALE INSTANTIES EN NGO'S

Amnesty International, *International Report 2006: The state of the world's human rights* (Londen 2006).

Amnesty International, *The State of the World's Human Rights 2010* (Londen 2010).

Amnesty International, *International Report 2013: The state of the world's human rights* (Londen 2013).

Eurobarometer 64, 'Executive Summary Hungary', (z.p. 2005).

Eurobarometer 68, 'Executive Summary Hungary', (z.p. 2007).

Eurobarometer 72, 'Executive Summary Hungary', (z.p. 2009).

Freedom House, 'Hungary 2004', <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2004/hungary> (18-10-16).

Freedom House, 'Hungary 2007', <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2007/hungary> (11-11-2016).

Freedom House, 'Hungary 2008', <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2008/hungary> (11-11-2016).

Freedom House, 'Hungary 2010', <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2010/hungary> (11-11-2016).

Freedom House, 'Hungary 2011'. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/hungary>. (17-11-2016).

GRECO, *First Evaluation Round. Evaluation Report on Hungary* (Straatsburg 2003).

GRECO, *First Evaluation Round. Compliance Report on Hungary* (Straatsburg 2005).

GRECO, *Second Evaluation Round. Evaluation Report on Hungary* (Straatsburg 2006).

GRECO, *Second Evaluation Round. Compliance Report on Hungary* (Straatsburg 2008).

GRECO, *Third Evaluation Round. Compliance Report on Hungary* (Straatsburg 2012).

GRECO, *Third Evaluation Round. Second Compliance Report on Hungary* (Straatsburg 2015).

**HELSINKI COMITÉ HONGARIJE:** Ritter, Ildikó 'A Matter of Trust: Research on Complaints Filed Against Police Measures in 2005' (Helsinki Comité Hongarije, Boedapest 2008).

Gyulai, Gábor, *Forgotten without reason* (Helsinki Comité Hongarije, Boedapest 2007).

Gyulai, Gábor, *Statelessness in Hungary* (Helsinki Comité Hongarije, Boedapest 2010).

Mink, Júlia, *Detention of Asylum-Seekers in Hungary. Legal framework and practice* (Helsinki Comité Hongarije, Boedapest 2007).

**HUNGARIAN CIVIL LIBERTIES UNION:** HCLU, 'HCLU asks UN to Address Civil Society Freedom in Hungary' (versie juli 2014), <http://tasz.hu/en/magunkrol/hclu-asks-un-address-civil-society-freedom-hungary> (19-11-2016).

HCLU, 'HCLU warns to stop EU investments in institutions in Hungary' (versie januari 2014), <http://tasz.hu/en/fogyatekosugy/hclu-warns-stop-eu-investments-institutions-hungary> (19-11-2016).

HCLU, 'Closing down six institutions: Slowly, Hungarian disability policies are changing' (versie juli 2016), <http://tasz.hu/en/disability-rights/closing-down-six-institutions-slowly-hungarian-disability-policies-are-changing> (19-11-2016).

Human Rights Watch, 'Hungary: New Constitution Enshrines Discrimination' (versie april 2011), <https://www.hrw.org/news/2011/04/19/hungary-new-constitution-enshrines-discrimination> (19-11-2016).

Human Rights Watch, 'Hungary: Rule of Law Under Threat' (versie mei 2013), <https://www.hrw.org/news/2013/05/16/hungary-rule-law-under-threat> (19-11-2016).

Open Society Foundation, *Country Report. Mapping Digital Media: Hungary* (z.p. 2012).

OVSE, 'OSCE media freedom watchdog condemns attack against Hungarian journalist' (versie 26-06-2007), <http://www.osce.org/fom/48717> (12-11-2016).

OVSE, 'OSCE media freedom watchdog welcomes acquittal of Hungarian journalist in secrecy case, urges legislative reforms' (versie 19-12-2007), <http://www.osce.org/fom/49344> (12-11-2016).

Transparency International, 'Corruption Risks in Hungary 2011' (Berlijn 2012).

Venetië Commissie, 'Opinion on the regulatory concept of the constitution of the Republic of Hungary' (Venetië 1995).

Venetië Commissie, 'Opinion on the New Constitution of Hungary' (Straatsburg 2011).

Venetië Commissie, 'Opinion on act CXII of 2011 on Informational self-determination and freedom of information of Hungary' (Straatsburg 2012).

Venetië Commissie, 'Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary' (Straatsburg 2013).

Verenigde Naties, UN Economic and Social Council, 'Consideration of reports submitted by states parties under articles 16 and 17 of the covenant: Hungary' (z.p. 2008).

Verenigde Naties, 'Report of the Working Group on the Universal Periodic Review Hungary' (z.p. 2011).

#### WETSARTIKELEN

Grondwet van 1989 van Hongarije, via

[http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/1989-90%20constitution\\_english.pdf](http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/1989-90%20constitution_english.pdf) (17-10-2016).

Grondwet van 2011 van Hongarije, *The Fundamental Law of Hungary* (2011), via

<http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>. (16-11-2016).

Minderhedenwet Hongarije, Act LXXVII of 1993 on the Rights of National and Ethnic Minorities via <http://www.refworld.org/docid/4c3476272.html> (19-10-16).

## OVERIGE BRONNEN

BBC, 'Excerpts: Hungarian 'lies' speech (versie 19-09-2006),  
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5359546.stm> (14-12-2016).

Friedman, George, 'Hungary, Poland and illiberal democracy' (versie 22-03-2016),  
<https://www.euractiv.com/section/global-europe/opinion/hungary-poland-and-illiberal-democracy> (25-09-2016).

Gat, Azar, 'The Return of Authoritarian Great Powers' (versie juli/augustus 2007) via website van Foreign Affairs: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2007-07-01/return-authoritarian-great-powers> (26-09-2016).

Gintis, Herbert, Review of Francis Fukuyama: The End of History and the Last Man (z.p. 2006), via webpagina  
<http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiUI5WQv vPQAhUH8RQKHV8WCaMQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.umass.edu%2Fpreferen%2Fgintis%2FFukuyama%2520End%2520of%2520History.docx&usg=AFQjCNF8wWpVRmI-xnXDBqkR2rBkRe-Mxw&bvm=bv.141320020,bs.1,d.d2s>

Hungarian Spectrum, 'The Role of the Hungarian Police on October 23, 2006' (versie 03-12-2007) <http://hungarianspectrum.org/2007/12/03/what-did-the-hu/> (14-11-2016).

Hungarian Spectrum, 'The New Hungarian Media Tsar: Mónika Karas' (versie 14-08-2013) <http://hungarianspectrum.org/2013/08/14/the-new-hungarian-media-tsar-monika-karas/> (17-11-2016).

Keleman, R. Daniel, 'Poland's Constitutional Crisis' (versie 25-08-2016),  
<https://www.foreignaffairs.com/articles/poland/2016-08-25/polands-constitutional-crisis> (25-09-2016).

Reuters, 'Hungary top court jails serial killers of Roma for life' (versie 12-01-2016),  
<http://www.reuters.com/article/us-hungary-roma-killings-sentence-idUSKCN0UQ1YZ20160112> (13-11-2016).

Simon, Zoltan, 'Orban says he seeks to end liberal democracy in Hungary' (versie 28-07-2014), <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-07-28/orban-says-he-seeks-to-end-liberal-democracy-in-hungary> (24-09-2016).

The Express, 'Hungarian PM hails Trump win as counter-revolution and end of 'liberal non-democracy' (versie november 2016)  
<http://www.express.co.uk/news/world/731564/Hungarian-Prime-Minister-Viktor-Orban-Donald-Trump-Theresa-May-Brexit-European-Union> (15-11-2016).

The Guardian, '150 injured as Hungarians riot over PM's lies (versie 19-06-2006),  
<https://www.theguardian.com/world/2006/sep/19/1> (14-12-2016).

#### OVERIGE PRIMAIRE BRONNEN

Criteria van Kopenhagen, via [http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession\\_criteria\\_copenhagen.html](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html) (17-10-16).

PHARE programma (versie 04-12-1998) zie *IV. PHARE priorities* via,  
[http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a2\\_en.htm#4](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a2_en.htm#4) (17-10-16).