

# Een illiberale bedreiging voor Europa of een dominerende EU?

Een discoursanalyse van het politieke debat tussen Orbán en zijn EU-opponenten  
over de illiberale politieke koers van Hongarije



Naam: Gwen Korevaar 5832624

[g.korevaar@students.uu.nl](mailto:g.korevaar@students.uu.nl)

Bacheloropleiding: Taal- en Cultuurstudies

Cursus: Eindwerkstuk geschiedenis

ECTS: 7,5

Begeleider: Jonne Harmsma

Datum: juni 2020

Aantal woorden: 7816

Bronvermelding foto titelblad: Lukasz Kobeszko, 'Europejska wojna Orbána', ('De Europese Orbán-oorlog'), *WIEZ*, 17 oktober 2016.

## Abstract

Sinds het aantreden van Viktor Orbán tot Hongaarse premier in 2010 wordt Hongarije bestuurd vanuit een illiberale politieke koers. Ondanks het feit dat de regering-Orbán vanwege het EU-lidmaatschap verplicht is tot liberaal politiek bestuur, hervormt Orbán Hongarije tot een illiberale staat. In dit onderzoek wordt een discoursanalyse toegepast op het politieke debat tussen Orbán en zijn EU-opponenten betreffende Hongaars bestuur. Het debat wordt geplaatst in de context van een normatief Europa. Vanuit de EU is geprobeerd om via wettelijke infringement procedures en de Artikel 7-procedure in te grijpen op de illiberale Hongaarse hervormingen. In de praktijk blijkt dat de EU hier tot nu toe niet in weet te slagen. In de analyse wordt onderzocht hoe beide partijen vanuit een (il)liberaal discours hun visie en beleid legitimeren. Hieruit wordt de conclusie getrokken dat beide visies door de wisselwerking tussen beide discourses versterken in hun overtuiging. Met deze bronnenanalyse wordt geprobeerd om de relevantie van constructivistisch onderzoek aan te tonen en een bijdrage te leveren aan constructivistisch onderzoek over het illiberale bestuur van de regering-Orbán.

# Inhoudsopgave

Inhoud	3
Inleiding	4
Hoofdstuk 1: Discoursanalyse van een politiek debat in de context van een normatief Europa.	
Introductie van methode en concepten	9
- <i>De problematisering van taal</i>	9
- <i>Europa als 'discursief slagveld'</i>	12
Hoofdstuk 2: Een retorisch debat omwille van het legitimeren van een (il)liberale visie.	
Onbuigzaam debat tussen Orbán en zijn EU-opponenten	15
- <i>De huisregels van de Europafamilie</i>	15
- <i>De opstandige Orbán</i>	18
- <i>Het Hongaarse 'onvervreembare recht tot zelfbeschikking'</i>	20
Hoofdstuk 3: De macht van de normatieve EU is begrenst.	
Een illustratie door het illiberale Hongaars bestuur	23
- <i>De illiberale 'besmetting' van de EU</i>	23
- <i>Illiberale hervormingen in Hongarije:   'Een moeilijke fase in de ontwikkeling van de Europese Unie'</i>	27
- <i>Het onbeweeglijke debat tussen Orbán en zijn EU-opponenten</i>	29
Conclusie	33
Literatuurlijst	35

## Inleiding

Sinds de benoeming van Viktor Orbán tot Hongaarse premier in 2010 kent het politieke model van de staat Hongarije meer en meer antiliberaal kenmerken.<sup>1</sup> Inmiddels staat Orbán onder EU-politici en in de media bekend als de voorman van de illiberale golf die democratieën in Europa lijkt te overspoelen. Orbán wordt gezien als een directe dreiging voor liberalisme in Europa.<sup>2</sup> Deze lezing wordt door Orbán zelf onderschreven, zoals bleek tijdens een speech in 2014. '[Hungary is] breaking with the dogmas and ideologies that have been adopted by the West and keeping ourselves independent from them [...] to construct a new state built on illiberal and national foundations within the European Union.'<sup>3</sup>

In minder dan een decennium is de status van Orbán als illiberaal politicus dusdanig toegenomen dat het Europees Parlement in 2018 met een meerderheid heeft ingestemd met de invoering van de Artikel 7 procedure tegen Hongarije.<sup>4</sup> Artikel 7 is gedefinieerd als een procedure die kan worden ingezet als er sprake is van ernstige schendingen van EU-kernwaarden.<sup>5</sup> De zwaarst mogelijke sanctie die hieruit kan volgen is de intrekking van stemrechten in de EU.<sup>6</sup> Het was voor het eerst dat de procedure tegen een lidstaat werd gestart.<sup>7</sup> Het besluit tot Artikel 7 werd gemotiveerd op grond van de observatie dat de regering van Orbán een dreiging zou vormen voor liberale waarden in Hongarije en Europa.<sup>8</sup>

Sinds het aantreden van Orbán verschijnt er literatuur waarin de overgang van liberalisme naar illiberalisme in Hongarije wordt geanalyseerd en onderzocht. Het overgrote deel van deze studies blijven met hun onderzoek binnen een discours dat

---

<sup>1</sup> Cas Mudde, 'The EU has tolerated Viktor Orbán for too long', *The Guardian*, 3 april 2017.

<sup>2</sup> Mudde, 'The EU has tolerated Viktor Orbán for too long', 2017.

<sup>3</sup> Orbán, geciteerd in Colin Woodard, 'Europe's New Dictator', *Politico*, 6 juni 2015.

<sup>4</sup> Jennifer Rankin, 'MEPs Vote to Pursue Action against Hungary over Orbán Crackdown', *The Guardian*, 3 september 2018.

<sup>5</sup> European Union, 'Consolidated version of the treaty on European Union. Title I Common Provisions. Article 7', *Official Journal of the European Union* C 326 55, 26 oktober 2012, [https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu/2012/art\\_7/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu/2012/art_7/oj) (10 juni 2020).

<sup>6</sup> Rankin, 'MEPs Vote to Pursue Action against Hungary', 2018.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Ibidem.

veronderstelt dat Hongarije opnieuw gemodelleerd moet worden tot een liberale democratie.<sup>9</sup> Politicologen William Walters en Jens Henrik Haahr stellen in hun boek *Governing Europe. Discourse, governmentality and European integration* dat studies over Europese integratiepolitiek niet onschuldig zijn in de (re)productie van wat Europa is.<sup>10</sup> Studies staan niet los van machtsrelaties maar leveren een bijdrage aan (re)constructies van werkelijkheden.<sup>11</sup> Literatuur uit de sociaal constructivistische hoek stelt onder meer de relativiteit van waarden en de (re)constructies van identiteiten tot onderwerpen van onderzoek. In hun boek beargumenteren Walters en Haahr via constructivistische benaderingen dat het liberale model van de Europese Unie wordt gekenmerkt door een naturalisering maar in feite een zeldzame en historische constructie is waar praktijken van macht in werken.<sup>12</sup> Ian Manners introduceert in zijn artikel 'Normative power Europe. A contradiction in terms?' het concept 'normative power Europe'.<sup>13</sup> Dit houdt in dat de EU in Europa en de wereldpolitiek invloed uitoefent via de verspreiding van westerse normen.<sup>14</sup> In het artikel 'Constructing the self and changing others. Reconsidering "normative power Europe"' onderzoekt politicoloog Thomas Diez de normatieve macht van de EU. Diez stelt dat de EU geconstrueerd is op een reeks liberale normen waarvan wordt verwacht dat elke lidstaat hieraan zal voldoen.<sup>15</sup> Een voorbeeld van een onderzoek waarin het liberale model niet als noodzakelijk wordt gesteld is het artikel 'The east is different, isn't it? – Poland and Hungary in search of prestige' van

---

<sup>9</sup> Bijvoorbeeld, zie: Erin K. Jenne and Cas Mudde, 'Hungary's illiberal turn: can outsiders help?', *Journal of Democracy* 23, (2012) 3, 147-155; Jacques Rupnik, 'Hungary's illiberal turn: how things went wrong', *Journal of Democracy* 23, (2012) 3, 132-137; Agnes Batory, 'Populists in government? Hungary's "system of national cooperation"', *Democratization* 23 (2016) 2, 283-303, aldaar 298-299; 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, 105-121.

<sup>10</sup> William Walters and Jens H. Haahr, *Governing Europe. Discourse, governmentality and European integration* (London 2005) 4.

<sup>11</sup> Walters and Haahr, *Governing Europe*, 4.

<sup>12</sup> Ibidem, 8.

<sup>13</sup> Ian Manners, 'Normative power Europe. A contradiction in terms?', *Journal of Common Market Studies* 40 (2002) 2, 235-258, aldaar 241.

<sup>14</sup> Manners, 'Normative power Europe', 241. Wat er met westerse normen wordt bedoeld, wordt besproken in hoofdstuk 1.

<sup>15</sup> Thomas Diez, 'Constructing the self and changing others. Reconsidering "normative power Europe"', *Journal of International Studies* 33, (2005) 3, 613-636, aldaar 619.

politicoloog Heino Nyysönen. Nyysönen stelt met betrekking tot illiberalisme in Hongarije dat de Hongaarse regering ernaar streeft de Hongaarse staat anders te modelleren dan het EU-model voorschrijft en dat er in de toekomst mogelijk meer Europese staten een hybride model zullen aannemen.<sup>16</sup>

Met de inbreng van deze constructivistische benaderingen kan de illiberalisering van Hongarije en de inzet van Artikel 7 door de EU worden bestudeerd in de context van een normatief Europa.<sup>17</sup> Theorie van Michel Foucault was in het beginstadium van deze paper de inspiratiebron voor de keuze van deze invalshoek. Foucault biedt een perspectief dat de 'discontinuïteit' van indelingen van de wereld benadrukt, door te stellen dat deze indelingen worden ge(re)construeerd door discourses.<sup>18</sup> Dit perspectief vormt de basis van de methode die in deze paper gebruikt wordt. De theorie van Foucault waarnaar wordt verwezen is afkomstig uit een essay getiteld 'Politics and the study of discourse' van Foucault en een interview met Foucault, getiteld 'Questions of Method'.<sup>19</sup>

Vanuit deze constructivistische lens wordt er in deze paper gekeken naar de inzet van een liberaal en een illiberaal discours als machtsmiddelen in een politiek conflict tussen Orbán en EU-politici die hem bekritisieren. Het onderzoek is toegespitst op de volgende hoofdvraag: hoe gebruiken EU-opponenten van Orbán een (il)liberaal discours om kritiek te uiten op het beleid van Orbán in Hongarije? En op welke wijze zet Orbán dit discours in om zijn eigen positie te legitimeren en zich af te zetten tegen de EU? Het onderzoek is gebaseerd op de volgende stelling: Door zowel Orbán als EU-politici en de media is er in de afgelopen jaren een discours gecreëerd waarin Orbán wordt gepresenteerd als een illiberale politicus die zich afzet tegen een westers Europa. Met dit discours opereert een tweede discours, waarin de EU is gevormd door liberale

---

<sup>16</sup> Heino Nyysönen 'The East is different, isn't it? – Poland and Hungary in search of prestige', *Journal of Contemporary European Studies* 26, (2018) 3, 258-269, aldaar 266.

<sup>17</sup> De term normatief Europa is door Ian Manners geïntroduceerd in zijn artikel 'Normative power Europe. A contradiction in terms?'. Het begrip wordt later toegelicht.

<sup>18</sup> Michel Foucault, 'Politics and the study of discourse', in: Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller (red.), *The Foucault effect. Studies in Governmentality. With two lectures by and an interview with Michel Foucault* (Chicago: 1991) 53-72, aldaar 55 en 61.

<sup>19</sup> Foucault, 'Politics and the study of discourse'; 'Michel Foucault, 'Questions of method', in: Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller (red.), *The Foucault effect. Studies in Governmentality. With two lectures by and an interview with Michel Foucault* (Chicago: 1991) 73-86.

waarden en functioneert op de verwachting dat haar lidstaten ook liberale waarden zullen nastreven.

Voor de beantwoording van de hoofdvraag wordt een bronnenanalyse uitgevoerd die is toegespitst op discourse-analyse van uitspraken en verklaringen door enerzijds Orbán en anderzijds EU-opponenten van Orbán. In hoofdstuk 1 wordt een theoretisch kader en de methode van onderzoek uiteengezet. Als methode wordt een specifieke vorm van discoursanalyse ingezet, namelijk de benadering van 'discursive nodal points'. Deze vorm van discoursanalyse is erop gericht om conceptualisering van centrale begrippen in een politiek conflict te bestuderen als producties van betekenissen waardoor bepaald beleid wordt gelegitimeerd.<sup>20</sup> Omdat de benadering veronderstelt dat de conceptualisering van termen besloten ligt in het gebruik van taal, wordt er bronnenonderzoek verricht naar documenten waarin door Orbán ofwel EU-opponenten van Orbán op grond van verschillende discoursen betekenissen van de politieke situatie worden geuit of ge(re)construeerd.<sup>21</sup> De uitspraken en verklaringen zijn afkomstig uit speeches van Orbán, de Hongaarse constitutie, persberichten, EP-debatten en artikelen van EU-politici. Er wordt hierbij gekeken naar de periode vanaf het aantreden van Orbán tot het heden, dus 2010 tot en met 2020. Deze bronnenanalyse wordt uitgewerkt in hoofdstuk 2 en 3.

In hoofdstuk 2 wordt onderzocht wat de conceptuele hervorming van Hongaars bestuur is van zowel de regering Orbán als critici uit de EU. Hiervoor wordt gekeken naar de Hongaarse Constitutiewijziging, speeches van Orbán waarin aspecten van zijn politieke visie aangaande (il)liberalisme naar voren komen, de reactie hierop van de Europese Commissie en andere kritiek uit de EU. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende deelvraag: hoe heeft de constitutiewijziging die na het aantreden van Orbán is ingevoerd een discours van (il)liberalisme in relatie gebracht tot de conceptualisering van Hongaars bestuur? In hoofdstuk 3 wordt aan de hand van een bespreking van de Artikel 7-procedure tegen Hongarije geanalyseerd hoe Artikel 7-voorstanders Hongaars bestuur conceptualiseren vanuit discoursen van normativiteit. Daarnaast wordt besproken hoe Orbán op grond van andere discoursen een andere betekenis geeft aan Artikel 7. Het hoofdstuk is toegespitst op de volgende deelvraag: hoe is de invoering van

---

<sup>20</sup> Thomas Diez, 'Europe as a discursive battleground. Discourse analysis and European integration studies', *Cooperation and Conflict* 36, (2001) 1, 5-38, aldaar 6.

<sup>21</sup> Diez, 'Europe as a discursive battleground', 6.

Artikel 7 ge(de)legitimeerd vanuit een (il)liberaal discours? De bronnenanalyse in deze paper probeert de relevantie van constructivistisch onderzoek aan te tonen en een bijdrage te leveren aan constructivistisch onderzoek over de illiberale politieke koers van de regering-Orbán.



## Hoofdstuk 1: Discoursanalyse van een politiek debat in de context van een normatief Europa. Introductie van methode en concepten

In dit hoofdstuk wordt de conceptuele benadering en de methode van deze paper uiteengezet. Het hoofdstuk opent met een kleine en vrij abstracte introductie van theorie van Foucault om de invalshoek van deze paper te verduidelijken. Vanuit deze basis wordt de opstap naar de DNP-methode gemaakt. Deze methode wordt gerelateerd aan de conceptualisering van een normatief Europa. In de discoursanalyse kan het politieke debat tussen de Orbán-regering en zijn EU-opponenten daardoor worden geplaatst in de context van een normatief Europa.

### *De problematisering van taal*

Met discoursanalyse is het mogelijk om politieke conflicten te plaatsen in een context waarin een cultuur wordt gevormd door processen die gepaard gaan met macht.<sup>22</sup> Hoewel politieke situaties en beleid meestal worden gepresenteerd en aangenomen als logisch en gegeven, is het ook mogelijk om deze te ontdoen van hun gewoonheid en te onderzoeken als processen die tot stand komen en voortduren.<sup>23</sup> Foucault heeft als één van de grondleggers van discoursanalyse een perspectief ontwikkeld dat stelt dat de praktijk 'besturen' berust op de productie van waarheid.<sup>24</sup> Foucault veronderstelt hiermee dat er bepaalde aannames of indelingen van de wereld bestaan die over het algemeen niet in twijfel worden getrokken omdat ze dusdanig zijn geaccepteerd als waarheden.<sup>25</sup> Een praktijk bestaat uit de interactie tussen de organisatie van sociale classificaties en ordeningen van mensen en instanties (sociale indelingen van de wereld) en de productie van discoursen van waarheid (kennis) die de correctheid van deze organisatie verantwoorden.<sup>26</sup> Rationaliteiten hebben in deze processen van praktijken een instrumentele functie omdat ze dienen ter rationalisering hiervan.<sup>27</sup> Hiermee maakt

---

<sup>22</sup> Diez, 'Europe as a discursive battleground', 6.

<sup>23</sup> Walters and Haahr, *Governing Europe*, 14.

<sup>24</sup> Foucault, 'Questions of method', 79.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Ibidem.

Foucault de 'objectiviteit' tot onderwerp van zijn studie en biedt hij een perspectief op praktijken en discoursen van waar- en onwaarheden dat niet enkel de formatie hiervan onderzoekt maar ook de uitwerking hiervan op het individu.<sup>28</sup> Het is echter niet de bedoeling dat dit onderzoeksdoel impliceert dat er een wereld zou kunnen bestaan zonder discoursen en macht, of dat de wereld volgens Foucault zo zou moeten zijn.<sup>29</sup>

Als specifieke vorm van discoursanalyse is de methode van 'discursive nodal points' (DNPs) erop gericht om conceptualiseringen van centrale begrippen in een politiek conflict te bestuderen als producties van betekenissen waardoor een bepaalde visie of een bepaald beleid wordt gelegitimeerd.<sup>30</sup> Het doel van deze benadering is om 'totale' funderingen die de wereld indelen te problematiseren.<sup>31</sup> Aan deze methode ligt een bepaalde aanname over taal ten grondslag, namelijk dat de conceptualisering van termen besloten ligt in het gebruik van taal.<sup>32</sup> In een analytische toepassing van het begrip DNPs worden omstreden concepten die centraal staan in een politiek debat benaderd als instrumenten die betekenis geven.<sup>33</sup> Dit betekent echter niet dat de invulling van betekenis een proces is dat wordt gestuurd door individuen.<sup>34</sup>

Het concept DNP is gebaseerd op een theorie van socioloog en lid van de school 'Radicaal Constructivisme' Peter Hejl, waarin een individu wordt benaderd als een 'nodal' (knooppunt) in een netwerk van sociale systemen.<sup>35</sup> Hier wordt gesteld dat een wisselwerking tussen individu en sociale systemen een individu's identiteit produceert

---

<sup>28</sup> Ibidem, 85-86.

<sup>29</sup> Foucault, 'Politics and the study of discourse', 71.

<sup>30</sup> Diez, 'Europe as a discursive battleground', 6. Discoursanalyse wordt vaker toegepast in onderzoek naar politieke debatten in de context van Europese integratie. Ruth Wodak, bijvoorbeeld, voert discoursanalyse uit op 'controversiële' politieke visies die afwijken van liberale normen. Door te kijken naar taalgebruik in media, onderzoekt ze hoe deze visies in publiek debat in liberale democratieën worden geaccepteerd en opgenomen. Zie: Ruth Wodak, 'Discourse and European integration', *KFG Working Paper 86* (2018), 1-27, aldaar 15. In dit paper wordt deze methode niet ingezet omdat de acceptatie van Orbáns retoriek op nationaal niveau niet onder de onderzoeksvraag valt. Echter, het zou uitermate interessant vervolgonderzoek kunnen zijn.

<sup>31</sup> Diez, 'Europe as a discursive battleground', 23.

<sup>32</sup> Ibidem, 6.

<sup>33</sup> Ibidem, 16-17.

<sup>34</sup> Ibidem, 17.

<sup>35</sup> Ibidem.

en sociale systemen reproduceert.<sup>36</sup> Een opererend individu bevindt zich daarmee in een discursief, dat wil zeggen door discours geconstitueerd, gebied waar afspraken en regels in wederkerige relatie tot institutionalisering en veranderende contexten individuele speling kaderen.<sup>37</sup> In dit opzicht is de theorie overeenkomstig met Foucaults positionering van een individu ten opzichte van praktijken, waarin hij stelt dat individuen binnen discursieve systemen zichzelf en anderen regeren en dirigeren.<sup>38</sup>

Voor het toepassen van de DNP-methode wordt de uitvoering van Thomas Diez gevolgd. Zoals vermeld zijn DNPs centrale concepten die worden ingevuld met betekenis. Een betekenis die wordt toegeschreven aan een DNP wordt een 'articulatie' genoemd.<sup>39</sup> Omdat een articulatie onderdeel is van een discours, zoals Diez in navolging van Foucault stelt, kunnen we spreken van een discursieve articulatie.<sup>40</sup> Discoursen zijn volgens Foucault niet meer of minder dan kaders ofwel discursieve velden met regels die stellen welke woorden er beschikbaar zijn om dingen te benoemen.<sup>41</sup> Een discours bestaat uit andere discoursen, verandert en verdwijnt.<sup>42</sup> Woorden en dingen zijn in deze processen niet consistent aan elkaar verbonden en vaststaande invullingen van woorden door praktijken zijn bewegelijk en aan verandering onderhevig.<sup>43</sup> Het zijn verschillende ondersteunende discoursen rondom een discursieve articulatie en die in praktijken worden vastgelegd als gegeven en een metanarratief vormen.<sup>44</sup> Metanarratieven worden in politieke debatten over het algemeen niet bevroegd maar gepresenteerd en geaccepteerd als natuurlijk en functioneren in een geheel van metanarratieven als de ondersteuning van een articulatie.<sup>45</sup> De argumenten van een articulatie dienen in de politieke praktijk als de rationalisering voor politiek beleid en definiëring van begrippen die de vormen, doelen en limieten van politiek duiden.<sup>46</sup>

---

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Foucault, 'Questions of method', 82.

<sup>39</sup> Diez, 'Europe as a discursive battleground', 16.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Foucault, 'Politics and the study of discourse', 63.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Diez, 'Europe as a discursive Battleground', 18.

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Ibidem.

## *Europa als 'discursief slagveld'*

Het discursieve debat tussen Orbán en EU-politici is gedeeltelijk gebaseerd op een competitie van ideeën over Europa die invulling geven aan wat Europa is of zou moeten zijn. Europa kan in dit geval worden gezien als één van de DNPs omdat er op verschillende niveaus een andere betekenis wordt gegeven aan Europa. Er bestaat met andere woorden geen eenduidige of hegemoniale discursieve articulatie waarmee is vastgesteld wat het idee van Europa exact inhoudt.<sup>47</sup> Tegelijkertijd bestaat er wel degelijk een definiëring van Europa in het bestaan van de EU.<sup>48</sup> In zijn conceptualisering van de EU als 'normatieve macht' karakteriseert Manners de EU als een politieke eenheid die is gefundeerd op een normatieve basis.<sup>49</sup> Dat houdt in dat de EU in een serie verdragen westerse principes constitutioneel heeft genormaliseerd.<sup>50</sup> Manners karakteriseert vrede, vrijheid, democratie, rechtsorde en mensenrechten als de vijf centrale principes.<sup>51</sup> Via een reeks aan uitspraken die afkomstig zijn uit toespraken en verdragen die vooraf zijn gegaan aan de EU en voorbeelden van instanties die deze westerse principes uitdragen in internationale betrekkingen, binnen en buiten Europa, illustreert Manners hoe de EU is gegroeid in haar normatieve rol. Hij stelt dat het deze verworven positie tot het stellen van definities in wat 'normaal' is in internationale betrekkingen die de machtspositie van de EU karakteriseert.<sup>52</sup>

De Oost-Europese transitie van communisme naar democratie kan worden gekenmerkt als een bindende socialisering van de normen van de EU.<sup>53</sup> Als normatieve macht oefent de EU invloed uit door haar normen centraal te stellen in Europese en

---

<sup>47</sup> Ibidem, 23.

<sup>48</sup> Manners, 'Normative power Europe', 241.

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Ibidem, 243. Deze principes kenmerkten de identiteit van West-Europese staten in de periode waarin Europa een tweedeling tussen Oost en West kende. Met deze principes werd het onderscheid tussen Oost en West uitgedrukt. Op grond hiervan spreekt Manners van 'westerse' principes.

<sup>52</sup> Ibidem, 253. Naast dit artikel van Manners zijn er meer voorbeelden van literatuur waarin de socialisering van normen wordt onderzocht. In het volgende artikel wordt toegespitst op het socialiseringsproces van normen: Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, 'International norm dynamics and political change', *International Organization* 52 (1998) 4, 887-917, aldaar 895.

<sup>53</sup> Ibidem, 243.

internationale relaties en verdragen.<sup>54</sup> Diez stelt dat de karakterisering van Europa als een normatieve politieke eenheid fungeert als een discours dat een specifieke Europese identiteit construeert.<sup>55</sup> Dit vindt plaats in een context waar identiteit kan worden gecreëerd op basis van tegenstellingen tussen een 'Europese' zelf en een ander.<sup>56</sup> Diez stelt dat de institutionalisering en socialisering van het discours van een 'normatief Europa' in de EU zowel stelt dat de EU aan deze norm voldoet als dat het Europese integratieproces inhoud (en inhoudt) dat lidstaten zich aan dit model conformeren.<sup>57</sup> Hoewel vrede op het Europese terrein vaak is opgevoerd als legitimatie voor de Europese integratie en de normalisering van de liberale democratie, bekritisieren Walters en Haahr deze normalisering als een methode waarmee de liberale democratie in stand kon worden gehouden.<sup>58</sup> Walters en Haahr stellen dat de liberale democratie door de institutionalisering in de EU kon worden beschermd en verspreid.<sup>59</sup>

Manners spreekt van een normatief Europa, maar de uitvoering van de normen is niet onbetwist. Hoewel het mogelijk is dat er een specifiek discours de overhand heeft in de politieke praktijk of zelfs een hegemoniale status kan hebben, bestaan er altijd andere discourses en (re)constructies van betekenissen.<sup>60</sup> Om die reden spreekt Diez van een Europees discursief slagveld waarop discourses met elkaar competeren over de betekenisgeving aan politieke situaties.<sup>61</sup> Walters en Haahr spreken eveneens in termen van een Europees discursief slagveld om competitie tussen conceptualisering van Europa te duiden.<sup>62</sup>

---

<sup>54</sup> Ibidem, 241.

<sup>55</sup> Diez, 'Reconsidering "normative power Europe"', 614.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Ibidem, 629 and 631.

<sup>58</sup> Ibidem, 34; Walters and Haahr, *Governing Europe*, 68-69.

<sup>59</sup> Walters and Haahr, *Governing Europe*, 68-69.

<sup>60</sup> Diez, 'Europe as a discursive battleground', 23.

<sup>61</sup> Ibidem, 6.

<sup>62</sup> Walters and Haahr, *Governing Europe*, 67-68. In tegenstelling tot Diez gebruiken Walters en Haahr theorie van Foucault als methodisch raamwerk en nemen ze termen en begrippen van Foucault over in hun analyse. Diez gebruikt conceptualisering die door andere auteurs zijn afgeleid van theorieën van Foucault. De methodische uitwerking van Diez is verkozen boven de methodische uitwerking van Walters en Haahr omdat Diez de focus legt op analyse van het discursieve debat. Walters en Haahr passen theorie van Foucault toe in een bredere context van praktijken van besturen en dat is te breed voor de hoeveelheid onderzoek die past in dit paper.

Het is de bedoeling om in het bronnenonderzoek te analyseren uit welke discoursen EU-politici en Orbán spreken, hoe deze discoursen het politieke conflict vormgeven en hoe deze discoursen geplaatst kunnen worden in de context van een normatief Europa. Om die reden wordt Hongaars bestuur geconceptualiseerd als een DNP waar, in het geval van dit onderzoek, twee partijen betekenis aan proberen te geven. Aan de ene kant is dit de regering-Orbán, aan de andere kant de Europese Commissie en Artikel 7-voorstanders binnen de EU. De legitimaties van Orbán en EU-politici worden geplaatst in de context van een normatief Europa. In het debat tussen Orbán en EU-politici worden liberale normen enerzijds verworpen en anderzijds gebruikt als uitgangspunten. De EU wordt daarom benaderd als een discursief veld waar naast liberale discoursen ook illiberale discoursen opereren. Het feit dat liberalisme is geïnstitutionaliseerd door de EU sluit andere, illiberale, discoursen niet uit.

## Hoofdstuk 2: Een retorisch debat omwille van het legitimeren van een (il)liberale visie. Onbuigzaam debat tussen Orbán en zijn EU-opponenten

Orbán en zijn EU-opponenten voeren met felle retoriek debat over het illiberale bestuur van EU-lidstaat Hongarije. In dit hoofdstuk wordt onderzoek gedaan naar de conceptuele vormgeving van Hongaars bestuur vanuit het perspectief van een (il)liberaal discours door enerzijds de regering van Orbán en anderzijds de Europese Commissie. Daarvoor is de grondwet, getiteld ‘The Fundamental Law of Hungary’ van de Orbán regering uit 2011 als beginpunt van herdefiniëring van Hongaars bestuur gekozen. Uitspraken en stellingen van zowel Orbán als de Commissie naar aanleiding van de constitutiewijziging worden in dit hoofdstuk benaderd als articulaties die invulling geven aan wat, in deze context, Hongaars bestuur en Europa zijn. Het is de bedoeling om daarbij te kijken hoe de termen liberalisme en illiberalisme worden ingezet om een bepaald karakter toe te kennen en welke betekenis dit karakter heeft. De volgende deelvraag staat in dit hoofdstuk centraal: hoe heeft de constitutiewijziging die na het aantreden van Orbán is ingevoerd een discours van (il)liberalisme in relatie gebracht tot de conceptualisering van Hongaars bestuur?

### *De huisregels van de Europafamilie*

Bij het EU-lidmaatschap horen bepaalde voorwaarden, waaronder het uitvoeren van voorschriften die zijn opgesteld in de Copenhagen Criteria.<sup>63</sup> Dit betreft een reeks liberale principes die overeenkomen met de vijf principes die door Manners worden gekarakteriseerd als westerse normen.<sup>64</sup> Daarnaast dienen lidstaten regels, standaarden en beleidsrichtlijnen die onder de EU-wet vallen uit te voeren.<sup>65</sup> Het is de taak van de Commissie om de naleving van EU-wetgeving onder lidstaten te controleren. Indien er sprake is van ondermijning, kan de Commissie wettelijk optreden door een infringement

---

<sup>63</sup> European Union, ‘Accession Criteria (Copenhagen Criteria)’, [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession\\_criteria\\_copenhagen.html](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html) (10 juni 2020).

<sup>64</sup> European Union, ‘Accession Criteria’.

<sup>65</sup> Ibidem.

procedure tegen een lidstaat te starten.<sup>66</sup> Dit houdt in dat de lidstaat een verzoek van de Commissie ontvangt om de mogelijke schending in kwestie te verduidelijken.<sup>67</sup> Als de verklaring van de lidstaat niet voldoet, wordt een dringend verzoek tot hervorming gestuurd.<sup>68</sup> In het geval dat de lidstaat opnieuw niet voldoet, kan de Commissie beslissen om de zaak over te dragen aan het Europees Gerechtshof.<sup>69</sup> Het Gerechtshof kan de zaak verder uitwerken en de lidstaat verplichtingen tot hervorming opleggen.<sup>70</sup> Naar aanleiding van de Hongaarse constitutiewijziging heeft de Commissie drie infringement procedures ingesteld, betreffende de onafhankelijkheid van de nationale centrale bank, justitie en de data-beschermingsautoriteit.<sup>71</sup> Onderdelen van de Constitutie verschaffen de Orbán regering (directe) invloed in, bijvoorbeeld, processen binnen justitie.<sup>72</sup> Op deze manier wordt Hongarije gelokaliseerd als een EU-lidstaat die gebonden is aan politieke normen en regels.

Deze bindende relatie tussen Hongarije en de EU komt naar voren in de volgende uitspraak die is gedaan door José Manuel Barroso, President van de Commissie: 'It is essential for the European Commission to make sure that EU law, both in letter and in spirit, is fully respected by Hungary, as by any other Member State.'<sup>73</sup> Deze zin illustreert de socialisering en institutionalisering van EU-normen zoals is getheoretiseerd door

---

<sup>66</sup> European Commission, 'Infringements: frequently asked questions', 17 January 2012, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_12\\_12](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_12) (10 juni 2020).

<sup>67</sup> European Commission, 'Infringements: frequently asked questions'.

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> Ibidem.

<sup>71</sup> European Commission, 'European Commission opens accelerated infringement proceedings against Hungary', 17 January 2012, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_12\\_17](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_17) (10 juni 2020).

<sup>72</sup> European Commission, 'Hungary – infringements: European Commission satisfied with changes to central bank statute, but refers Hungary to the Court of Justice on the independence of the data protection authority and measures affecting the judiciary', 25 April 2012, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_12\\_395](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_395) (10 juni 2020).

<sup>73</sup> European Commission, 'Statement by president Barroso following his meeting with the prime minister of Hungary Viktor Orbán', 24 January 2012, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_12\\_40](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_40) (10 juni 2020).



Manners.<sup>74</sup> De normen zijn wettelijk bindend.<sup>75</sup> In theorie zijn normen volledig gesocialiseerd wanneer ze als normen niet meer in acht worden genomen maar vanzelfsprekend zijn geworden.<sup>76</sup> De benaming voor de Commissie als de ‘Guardian of the Treaties,’ die wordt aangehouden door de EU, illustreert het normatieve aspect van de Commissie en benadrukt dit op een moralistische manier.<sup>77</sup>

De fundering waarop de EU in verdragen en wetten is geconstitueerd geeft richting aan de invulling van politieke modellen in lidstaten en creëert een zekere eenheid onder deze lidstaten. Een volgende uitspraak van Barroso, die gepaard ging met de aankondiging een procedure in te stellen tegen Hongarije nadat een analyse van de Grondwet had plaatsgevonden, illustreert hoe Europa volgens de norm van de EU-wetgeving wel en niet moet zijn: ‘Hungary is a key member of the European family. We do not want the shadow of doubt on respect for democratic principles and values to remain over the country any longer. The quicker that this is resolved the better.’<sup>78</sup> De formulering ‘Europese familie’ karakteriseert Europese staten als een groep onder een overkoepelende identiteit die gekenmerkt wordt door westerse normen. De twee regels die volgen impliceren dat de problematische onderdelen van de Hongaarse constitutie buiten deze identiteit vallen en dat dit beholpen moet worden. Er wordt in deze uitspraak een discursieve Europese ‘zelf’ tegenover een ‘ander’ geconstitueerd. Hier wordt de zelf in relatie tot de identiteit van de ander gekarakteriseerd door democratische principes en waarden, op de manier zoals dit principe door Walters en Haahr is getheoretiseerd.<sup>79</sup> Op deze manier wordt een invulling gegeven aan wat Europa is en wat het wel en niet moet zijn. Tegelijk worden de handelingen van de Commissie gelegitimeerd in de conceptualisering dat Hongaars illiberalisme een bedreiging voor Europa is.<sup>80</sup>

---

<sup>74</sup> Manners, ‘Normative power Europe’, 241.

<sup>75</sup> Ibidem.

<sup>76</sup> Finnemore and Sikkink, ‘International norm dynamics’, 895.

<sup>77</sup> European Commission, ‘Infringements: frequently asked questions’.

<sup>78</sup> European Commission, ‘European Commission opens accelerated infringement proceedings against Hungary’.

<sup>79</sup> Walters and Haahr, *Governing Europe*, 67.

<sup>80</sup> Diez, ‘Europa as a discursive battleground’, 628.

## *De opstandige Orbán*

Orban geeft in duidelijke taal aan dat enkel de Hongaarse regering bepalend is in de vormgeving van Hongaars bestuur.<sup>81</sup> In maart 2012, twee maanden na het besluit van de Commissie tot de infringement procedure, gaf Orbán ter gelegenheid van de Hongaarse nationale dag een speech waarin hij uitspraken deed die een begrenzing van inspraak van de EU op de Hongaarse constitutie kenbaar maakten.<sup>82</sup> De volgende uitspraak illustreert dit: 'Hungarians will not live as foreigners dictate, will not give up their independence or their freedom, therefore they will not give up their constitution either.'<sup>83</sup> In deze uitspraak wordt een andere betekenis gegeven aan de infringement procedure van de EU. Terwijl de Commissie ongelijke aspecten van de Hongaarse constitutie problematiseert, problematiseert Orbán deze problematisering. Hij vult de betekenis van de procedure in als een schending van Hongaarse 'soevereiniteit'. Walters en Haahr stellen dat de Europese integratie heeft geleid tot woekerende vormen van soevereiniteit in Europa.<sup>84</sup> Dat wil zeggen dat staten aspecten van de EU-wetgeving proberen te omzeilen, bijvoorbeeld op de manier zoals de regering Orbán dat doet.<sup>85</sup>

Orbán brengt dit idee in ter legitimatie van de Hongaarse afwijking van het gestandaardiseerde idee van politieke modellen in de EU. Hierbij geeft Orban dit gestandaardiseerde idee een imperiale betekenis, door de procedure te omschrijven als een poging om Hongaars bestuur te vormen tot een model dat Hongarije als natie niet wil. De volgende uitspraak bevat eveneens dit idee: 'Freedom means that we decide about the laws governing our own life, we decide what is important and what isn't. From the Hungarian perspective, with a Hungarian mindset, following the rhythm of our Hungarian hearts. We will not be a colony.'<sup>86</sup> Met termen uit de tweede zin spreekt

---

<sup>81</sup> Orbán, geciteerd in Ian Traynor, 'Hungary prime minister hits out at EU interference in national day speech', *The Guardian*, 15 march 2012.

<sup>82</sup> Traynor, 'Hungary prime minister hits out at EU interference'.

<sup>83</sup> Orban, geciteerd in Traynor, 'Hungary prime minister hits out at EU interference'.

<sup>84</sup> Walters and Haahr, *Governing Europe*, 10-11.

<sup>85</sup> Ibidem.

<sup>86</sup> Traynor, 'Hungary prime minister hits out at EU interference'. Andras Bozóki onderzoekt Orbáns positionering van zichzelf als culturele vertegenwoordiger van Hongarije. Bozóki stelt dat Orbán hierin succesvol is omdat hij charismatisch inspeelt op emoties. Zie: Bozóki, Andras, 'Consolidation or second

Orban het idee uit dat er een unieke Hongaarse politieke ervaring bestaat die onderdeel is van een Hongaarse natie. De verplichting voor lidstaten om zich te conformeren aan het politieke model van de EU wordt ingevuld als inbreuk op de Hongaarse manier van politiek voeren.

Met zijn definiëring van Hongaars bestuur geeft Orbán tegelijk een eigen betekenis aan Europa. Hoewel Orbán de procedure in ferme taal uitdrukt als een inbreuk, duidt de regering Orbán Hongarije als onderdeel van een uniform Europa in Artikel E van de Hongaarse constitutie: '[i]n order to enhance the liberty, well-being and security of the people of Europe, Hungary contributes to the creation of European unity.'<sup>87</sup> Met deze woorden wordt Hongarije onderdeel gemaakt van een Europees grondgebied waar de normen van vrijheid en vrede van het normatieve Europa de richtlijnen zijn. Europa wordt hier ingevuld als een grondgebied dat is verbonden op grond van vrede en veiligheid voor de mensen die er leven. Institutionele uniformiteit wordt buiten deze articulatie gelaten. In een bekende speech uit 2014 stelt Orbán dat de vorming van Hongaars bestuur als uniek Hongaars project mogelijk is binnen de EU: '[...] to build an illiberal state within the EU. I think this is possible. Our EU membership does not rule out this option.'<sup>88</sup> Orbán negeert hier het genormaliseerde idee dat Europese lidstaten, onder meer, verbonden dienen te zijn op grond van hetzelfde institutionele politieke model. Orbán stelt dat deze normalisering geen gelijkheid tussen lidstaten met zich heeft meegebracht omdat in de relatie tussen oudere en nieuwe lidstaten, het de oude lidstaat is die de nieuwe lidstaat dicteert hoe politiek moet worden ingericht.<sup>89</sup> Door de normativiteit van de EU conceptueel te beschuldigen, legitimeert Orbán dat zijn eigen normen en beleid een andere koers hebben.<sup>90</sup> Op deze manier plaatst Orbán aspecten van de transitie van Hongarije van communisme naar liberalisme in de

---

revolution? The emergence of the New Right in Hungary', *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 24 (2008) 2, 191-231, aldaar 225.

<sup>87</sup> ICL Project, 'Fundamental Law of Hungary – part I', last amendment: 11 march 2013, <https://www.servat.unibe.ch/icl/hu00000.html> (10 juni 2020).

<sup>88</sup> Orbán, geciteerd in Csaba Tóth, 'Full text of Viktor Orbán's speech at Baile Tusnad (Tusnádfürdő) of 26 July 2014', *The Budapest Beacon*, 29 July 2014.

<sup>89</sup> Orbán, geciteerd in Tóth, 'Full text of Viktor Orbán's speech'.

<sup>90</sup> Deze strategische legitimaties worden getheoretiseerd door Andrew Cortell en James Davis. Zie: Andrew P. Cortell and James W. Davis Jr., 'Understanding the domestic impact of international norms: a research agenda', *International Studies Review* 2 (2002) 1, 65-87, aldaar 66.

uitbreiding van de EU als vormen van politieke overheersing.<sup>91</sup> Orbán creëert hiermee zowel een Europa waarvan Hongarije onderdeel is en beschikt over de vormgeving van Hongaars bestuur, als een Europa waar Hongaars bestuur door de EU wordt gedictieerd op een ongunstige wijze voor Hongarije. Beide betekenissen dienen ter ondersteuning van de hervorming van Hongarije tot illiberale staat.

*Het Hongaarse 'onvervreembare recht tot zelfbeschikking'*

Orbán introduceert illiberalisme als een politiek model waarmee Hongarije als natie zich van ongewenste dominantie van West-Europees liberalisme kan onttrekken door een politiek systeem in te richten dat in dienst is van de Hongaarse natie.<sup>92</sup> Zoals blijkt in de volgende formulering van Orbán, opereert hij hiermee vanuit een metanarratief van nationalisme: 'We are searching for (and we are doing our best to find, ways of parting with Western European dogmas, making ourselves independent from them) the form of organizing a community, that is capable of making us competitive in this great world-race.'<sup>93</sup> Zoals door Diez wordt gesteld, fungeren metanarratieven als grote ideeën waarop een argument gebaseerd kan worden zonder dat er verder fundering vereist is om het metanarratief te verduidelijken.<sup>94</sup> Met 'world-race' doelt Orbán op een competitie in het heruitvinden van succesvolle politieke modellen na liberalisme, die volgens hem tussen staten plaatsvindt.<sup>95</sup> Orbán probeert met een herdefiniëring van Hongaars bestuur Hongarije los te maken uit een ongewild lage positie in de internationale rangorde van machtige en welvarende staten. Dit doet hij door liberalisme als schuldige hiervoor aan te wijzen en dit te verwerpen als model. Walters

---

<sup>91</sup> Orbán, geciteerd in Tóth, 'Full text of Viktor Orbán's speech'.

<sup>92</sup> Ibidem.

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> Diez, 'Europe as a discursive battleground', 22.

<sup>95</sup> Orbán, geciteerd in Tóth, 'Full text of Viktor Orbán's speech'. In zijn analyse van deze speech, stelt Michael J. Boyle dat de dominante status van liberalisme op het niveau van natiestaten en in internationale politiek onder druk ligt. Evenals Orbán stelt Boyle dat dit komt door een toenemend aantal illiberale staten die de gezaghebbende positie van liberale Europese staten en de Verenigde Staten uitdagen. Boyle noemt Rusland, India en China. Zie: Michael J. Boyle, 'The coming illiberal order', *Survival* 58 (2016) 2, 35-66, aldaar 37.

en Haahr stellen dat een dergelijke conceptualisering van liberalisme strategisch functioneert ter legitimatie van illiberalisme.<sup>96</sup>

Met enkel diplomatieke druk vanuit de Commissie is de EU er niet in geslaagd om Hongaars bestuur te hervormen tot een liberaal model. In de jaren na de constitutionwijziging volgde een reeks infringement procedures en werd Hongarije meermaals opgeroepen te komen dagen voor het Europees Gerechtshof.<sup>97</sup> Een deel van deze procedures hebben ertoe geleid dat voorstellen tot wetswijzigingen van de Commissie daadwerkelijk door de regering-Orbán zijn ingewilligd.<sup>98</sup> In de praktijk weet de Orbán-regering echter om deze wetsherzieningen heen te draaien.<sup>99</sup> Bovendien verandert de illiberale koers van de regering-Orbán niet, zoals blijkt uit de aannname van een bijgewerkte versie van de Constitutie in 2018. Daarin is opgenomen dat Hongarije beleid voert volgens de richtlijnen van de EU-verdragen, onder voorwaarde dat dit beleid '[...] shall not limit the inalienable right of Hungary to determine its territorial unity, population, form of government and state structure.'<sup>100</sup>

De normativiteit van de EU speelt een belangrijke rol in de conceptualisering van de Hongaarse staat. Tegen de achtergrond van een liberaal democratisch Europa weet Orbán illiberalisme als nieuwe staatsvorm te conceptualiseren. De infringement procedures naar aanleiding van de grondwetsherziening geven Orbán de mogelijkheid om zijn anti-Brusselretoriek in te zetten. Via anti-Brusselretoriek en een nationalistisch discours presenteert Orbán zijn illiberalisme als een Hongaars politiek model. De normativiteit van de EU wordt door Orbán strategisch ingezet om zijn illiberale koers te legitimeren. Orbáns illiberalisme is door de Commissie gepresenteerd als een bedreiging voor de EU. Tegelijkertijd veronderstelt de taak van de 'Guardian of the Treaties' dat de democratische toestand van lidstaten kan worden gehandhaafd. Zoals Boyle stelt, is het echter de vraag of het illiberalisme in Hongarije een uitzondering zal blijven onder Europese staten. Ondanks de constitutionele funderingen van de EU blijkt het voor een

---

<sup>96</sup> Haahr and Walters, *Governing Europe*, 67.

<sup>97</sup> Judith Sargentini, Nusrat N. Bahadur and Aleksejs Dimitrovs, 'Hungary's systematic threat to the EU core values', *Clingendael Institute*, 6 march 2019.

<sup>98</sup> Sargentini, Bahadur and Dimitrovs, 'Hungary's systematic threat'.

<sup>99</sup> Sargentini, Bahadur and Dimitrovs, 'Hungary's systematic threat'.

<sup>100</sup> Ministry of Justice Hungary, 'The Fundamental Law of Hungary', as in force on: 29 june 2018, <https://www.refworld.org/pdfid/53df98964.pdf> (10 juni 2020).

lidstaat mogelijk om hier vanaf te wijken. De identiteit van Europa is daarmee een discursief veld waarin, zoals Walters en Haahr stellen, naast het liberale discours ook andere discourses opereren waarmee het begrip democratie kan worden geconceptualiseerd.

### Hoofdstuk 3: De macht van de normatieve EU is begrenst. Een illustratie door het illiberale Hongaars bestuur

Na een reeks infringement procedures met te weinig resultaat, is het Europees Parlement overgestapt naar een sterker middel: Artikel 7. De Artikel 7-procedure is de meest geduchte wettelijke procedure waarmee de EU kan ingrijpen op structurele en ernstige schending van liberale waarden door een lidstaat.<sup>101</sup> In het uiterste geval is het namelijk mogelijk om een lidstaat alle rechten in de EU te ontnemen.<sup>102</sup> In dit hoofdstuk wordt discoursanalyse rondom de Artikel 7 procedure betreffende Hongarije uitgevoerd. Uitspraken aangaande Artikel 7 en Hongarije van enerzijds voorstanders en anderzijds Orbán worden geanalyseerd als onderdelen van een tegengesteld discours en als praktijken van specifieke articulaties. De nadruk ligt op de legitimerende functie die het discours en de articulaties hebben. De focus op de relatie tussen discours en legitimatie komt naar voren in de volgende deelvraag, die centraal staat in de uitwerking van de discoursanalyse in dit hoofdstuk: hoe is de invoering van Artikel 7 ge(de)legitimeerd vanuit een (il)liberaal discours?

#### *De illiberale 'besmetting' van de EU*

In uitspraken van EU-critici van Orbán wordt de illiberale categorisering van 'Hongaars beleid' gebaseerd op de aspecten waarmee de regering Orbán afwijkt van normen van de EU. Op grond van de aanklachten en de articulatie die daarop gefundeerd is, wordt de inachtneming van de Artikel 7 procedure tegen Hongarije gelegitimeerd.

Europarlementariër in de Groenenfractie namens de Nederlandse partij GroenLinks en schrijfster van het Artikel 7-rapport Judith Sargentini, haar beleidsadviseur Nusrut Bahadur en Europarlementariër van de Groenenfractie Aleksejs Dimitrovs noemen in hun artikel 'Hungary's systematic threat to the EU core values' schendingen van veelzijdigheid aan media, onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en fundamentele burgerrechten als de centrale aanklachten over de illiberalisering van het Hongaars

---

<sup>101</sup> European Union, 'Article 7'.

<sup>102</sup> European Union, 'Article 7'.

bestuur.<sup>103</sup> Als 'hoekstenen' van de rechtstaat zouden burgerrechten, mediavrijheid en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht worden aangetast om kritische stemmen te verstommen terwijl macht in de handen van Orbán en zijn bondgenoten wordt geconcentreerd, aldus Sargentini en haar collega's.<sup>104</sup> Het gevolg hiervan zou zijn dat de Hongaarse menigte blind wordt gehouden voor corruptie en verdere aanpassingen van de Hongaarse constitutie.<sup>105</sup> Bovendien zou het publieke debat worden overgenomen door vijandige retoriek en racisme.<sup>106</sup> Op grond van deze overwegingen komen Sargentini en haar collega's tot de articulatie van Hongaars bestuur als illiberaal.<sup>107</sup>

Voorafgaand aan de initiëring van de Artikel 7-procedure heeft het Europees Parlement (EP) in de maand april van 2017 tweemaal gedebatteerd over het illiberale Hongaarse bestuur.<sup>108</sup> Frans Timmermans, eerste vice-voorzitter van de Europese Commissie, besprak in zijn opening van het debat op 26 april de zorgen van het Europees Parlement aangaande de situatie in Hongarije. Aanleiding voor de twee debatten was de invoering van de 'Hungarian Higher Education law' op 4 april 2017. Timmermans stelde dat deze wet een poging was om de in Hongarije gevestigde liberale Central European University (CEU) te sluiten.<sup>109</sup> In dit debat kenmerkt en problematiseert Europarlementariër Sophie in 't Veld Hongaars bestuur als een 'systematic destruction of the democratic rule of law and fundamental rights.'<sup>110</sup> Net als Sargentini en collega's benadert In 't Veld de Hongaarse democratie als een systeem dat in zijn geheel wordt ondermijnd.<sup>111</sup> Deze systematische benadering is in het rapport door het EP verwerkt tot een opgestelde ranglijst van schendingen door de regering-Orbán.<sup>112</sup> In 't Veld stelt dat het EP deze systematische problematiek moet inzien en

---

<sup>103</sup> Sargentini, Bahadur and Dimitrovs, 'Hungary's systematic threat'.

<sup>104</sup> Ibidem.

<sup>105</sup> Ibidem.

<sup>106</sup> Ibidem.

<sup>107</sup> Ibidem.

<sup>108</sup> European Parliament, 'Situation in Hungary (debate)', 26 april 2017, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2017-04-26-ITM-014\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2017-04-26-ITM-014_EN.html) (10 juni 2020).

<sup>109</sup> Timmermans, in European Parliament, 'Situation in Hungary'.

<sup>110</sup> In 't Veld, in European Parliament, 'Situation in Hungary'.

<sup>111</sup> Ibidem.

<sup>112</sup> De ranglijst betreft: '(1) the functioning of the constitutional and electoral system; (2) the independence of the judiciary and of other institutions and the rights of judges; (3) corruption and



aanpakken, wil het de ‘integriteit’ van de EU behouden.<sup>113</sup> Het perspectief waarin de kernwaarden van de EU op het spel staan en behouden moeten worden en waarin de identiteit van de EU zelf niet ter discussie staat, zal in dit hoofdstuk worden herhaald als een metanarratief. Articulaties en legitimaties omtrent Artikel 7 die hier op dit metanarratief worden gebaseerd, vormen de kern van de onbuigzaamheid van het politieke debat tussen EU-critici en Orbán.

Artikel 7 is opgesteld als de wettelijke procedure waarmee de EU een lidstaat kan waarschuwen en eventueel bestraffen indien er sprake is van onvoldoende naleving van EU-regels omtrent democratisch bestuur en mensenrechten.<sup>114</sup> De wet is geconstrueerd in de periode van Europese integratie vanwege de verwachting toentertijd dat nieuwe lidstaten uit Oost-Europa op termijn moeite zouden kunnen hebben met het waarborgen van mensenrechten vanwege het communistische verleden.<sup>115</sup> De procedure kan door het EP, de Commissie of een-derde van de lidstaten worden geïnitieerd als er volgens hen sprake van is dat een lidstaat in ernstige en structurele mate de EU-kernwaarden als vermeldt in Artikel 2 uit het EU-Verdrag schaadt.<sup>116</sup> Het voorstel kan met vereiste steun van het EP worden aangenomen door de Raad van de Europese Unie als er een meerderheid van vier-vijfde van de lidstaten hierin daarmee instemt.<sup>117</sup> In dat geval neemt de Raad de procedure in haar volledigheid over. De lidstaat wordt door de Raad opgeroepen om in hoorzittingen verantwoording af te leggen en aanbevelingen voor hervormingen van de Raad in acht te nemen.<sup>118</sup> Wanneer blijkt dat de lidstaat naar

---

conflicts of interest; (4) privacy and data protection; (5) freedom of expression; (6) academic freedom; (7) freedom of religion; (8) freedom of association; (9) the right to equal treatment; (10) the rights of persons belonging to minorities, including Roma and Jews, and protection against hateful statements against such minorities; (11) the fundamental rights of migrants, asylum seekers and refugees; (12) economic and social rights.’ Verderop in het rapport zijn de twaalf punten inhoudelijk uitgewerkt. Zie: European Parliament, ‘Report’, 4 July 2018, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_EN.html) (10 juni 2020).

<sup>113</sup> In 't Veld, in European Parliament, ‘Situation in Hungary’.

<sup>114</sup> Ginger Hervey and Emmet Livingstone, ‘What is Article 7?’, *Politico*, 13 January 2016.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

<sup>116</sup> Sargentini, Bahadur and Dimitrovs, ‘Hungary’s systematic threat’. Deze waarden komen neer op respect voor ‘menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtstaat en mensenrechten’.

<sup>117</sup> European Union, ‘Article 7’.

<sup>118</sup> *Ibidem*.

aanleiding van de aanbevelingen geen verbetering in de situatie heeft aangebracht, rest de Raad de vervolgstap een stemming te houden betreffende het ontnemen van rechten van de lidstaat in kwestie binnen EU-instituties.<sup>119</sup> In deze stemming is het akkoord van alle lidstaten, afgezien van de lidstaat in kwestie, vereist.<sup>120</sup> Door deze voorwaarde is het vrijwel onhaalbaar om Artikel 7 daadwerkelijk te effectueren.

Het is opmerkelijk dat de inachtneming van Artikel 7 tot nu toe inderdaad is uitgevoerd tegen Oost-Europese staten die in een postcommunistische context lid zijn geworden van de EU, blijkens Hongarije en Polen. In sommige articulaties door Europarlementariërs worden vandaag de dag dergelijke discoursen van een terugval naar politieke patronen uit het communistische verleden in Oost-Europese context opgehaald. Een voorbeeld hiervan is een uitspraak van Europarlementariër en toenmalig voorzitter van de liberale ALDE-fractie Guy Verhofstadt tijdens het eerder genoemde Europees Parlement debat met Orbán op 26 april 2017, waarin hij Hongaars bestuur een moderne versie van communisme noemt.<sup>121</sup> Hierbij verwijst Verhofstadt naar het Hongaarse illiberalisme en de nationalistische en hatelijke retoriek van Orbán tegen bijvoorbeeld NGO's en de CEU.<sup>122</sup> Het feit dat Hongarije niet de enige lidstaat is waar illiberale bestuurshervormingen worden uitgevoerd, vergroot de urgentie voor de EU om op te treden tegen regering-Orbán.<sup>123</sup> De vrees dat andere lidstaten het Hongaarse voorbeeld zullen volgen werd in 'Hungary's systematic threat to the EU core values' verwoord door Sargentini en haar collega's toen zij stelden dat de herinrichting van Hongaars bestuur als illiberale opzet kan dienen voor lidstaten als Polen.<sup>124</sup> Dit perspectief wordt gedeeld door In 't Veld in haar pleidooi voor een systematische aanpak van illiberalisme in Hongarije door te stellen dat Polen 'besmet' wordt door Hongarije.<sup>125</sup> Met deze woordkeus wordt gesuggereerd dat illiberalisme het liberale

---

<sup>119</sup> Ibidem.

<sup>120</sup> Ibidem.

<sup>121</sup> Verhofstadt in European Parliament, 'Situation in Hungary'.

<sup>122</sup> Verhofstadt in European Parliament, 'Situation in Hungary'.

<sup>123</sup> Sargentini, Bahadur and Dimitrovs, 'Hungary's systematic threat'.

<sup>124</sup> Ibidem.

<sup>125</sup> Sophie in 't Veld, 'Orbán wants the European money, but not our values', 26 april 2017, <https://www.sophieintveld.eu/orb%C3%A1n-wants-the-european-money-but-not-our-values/> (10 juni 2020). In haar studie stelt Agnes Batory dat het onwaarschijnlijk is dat in andere lidstaten illiberale ontwikkelingen in gelijkwaardige mate zullen plaatsvinden. In tegenstelling tot Sargentini benadert

politieke bestel van sommige EU-lidstaten aantast. Tegelijkertijd wordt veronderstelt dat dit bestel ten opzichte van illiberalisme schoon is.

*Illiberale hervormingen in Hongarije: 'Een moeilijke fase in de ontwikkeling van de Europese Unie'*

Artikel 7-voorstanders definiëren in hun problematisering van Hongaars bestuur de EU-kernwaarden consistent als de inherente en sluitende identiteit van de EU. Dergelijke articulaties verwerpen de mogelijkheid van illiberalisering in Hongarije en Polen. Donald Tusk, voorzitter van de Europese Raad, Frans Timmermans, eerste vice-voorzitter van de Europese Commissie en fractievoorzitter Manfred Weber van de invloedrijke christendemocratie fractie EVP hebben expliciet gesteld dat Hongaars illiberalisme buiten de grenzen van de liberale identiteit van de EU valt.<sup>126</sup> Deze namen, de lancering van een reeks infringement procedures sinds Orbán's aantreden en tot slot de instemming met Artikel 7 illustreren dat een meerderheid van leidinggevende EU-politici en overige Europarlementariërs achter de respectering van de EU-kernwaarden staan. Met de verwerping van illiberalisme kan de inherentie van de EU-kernwaarden worden benadrukt.

De wijze waarop de Europese identiteit naar voren komt via een gecreëerde tegenstelling met een ander, zoals beschreven door Diez, is herkenbaar in dit debat.<sup>127</sup> Diez beargumenteert dat de wijze waarop de EU ten opzichte van anderen wordt geïdentificeerd problematisch is omdat de EU zichzelf vrijstelt van kritiek op de staat van de liberale democratie door een ander hieraan te onderwerpen.<sup>128</sup> In het discursieve

---

Batory de casus van Hongarije als een uniek geval in Europa. Haar argument is dat het ongewoon is dat een nationale partij een dergelijke meerderheid kan verkrijgen, zoals dat geldt voor Fidesz. Zie: Agnes Batory, 'Populists in government? Hungary's "system of national cooperation"', *Democratization* 23 (2016) 2, 283-303, aldaar 298-299.

<sup>126</sup> Donald Tusk 'Donald Tusk attacks Hungary's far-right prime minister Viktor Orbán at EPP meeting in Helsinki', *Productiehuis EU*, Youtube video, 5:10, 8 november 2018, [https://www.youtube.com/watch?v=pRlJkcm\\_GQBg](https://www.youtube.com/watch?v=pRlJkcm_GQBg) (10 juni 2020); Timmermans and Weber in: European Parliament, 'The situation in Hungary (debate)', 11 september 2018, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2018-09-11-ITM-011\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2018-09-11-ITM-011_EN.html) (10 juni 2020).

<sup>127</sup> Diez, "Reconsidering "normative power Europe"", 614.

<sup>128</sup> Ibidem, 631.

debat over Hongaars bestuur wordt geïmpliceerd dat in de lidstaten waar illiberale hervormingen afwezig zijn de EU-kernwaarden automatisch worden vervuld. In deze contrasterende representaties worden bijvoorbeeld praktijken van racisme en ongelijkheid in EU-lidstaten verzwegen.

Op basis van zijn casestudies noemt Manners deze normatieve macht van de EU vanwege 'the ability to define what passes for "normal" [...] the greatest power of all.'<sup>129</sup> Deze conclusie valt in de context van illiberale hervormingen in Europa te betwisten.<sup>130</sup> Na jarenlang debat in het EP is op 17 mei 2017 ingestemd met het voorstel om de Artikel 7 procedure tegen Hongarije te starten, waarbij de aangekondigde schending van de academische vrijheid rond de CEU in Hongarije doorslaggevend was.<sup>131</sup> Nadat een meerderheid van het EP op 13 september 2018 instemde met het door Sargentini opgestelde rapport, is de procedure vervolgens stil komen te liggen omdat er in de Europese Raad geen vier-vijfde meerderheid werd bereikt.<sup>132</sup> In het geval van Polen is de procedure vastgelopen na een korte serie hoorzittingen waarbij de Poolse regering verantwoording moest afleggen tegenover de Raad.<sup>133</sup> In beide gevallen is Artikel 7 inderdaad een normatief instrument.<sup>134</sup> Artikel 7 werd ingezet met de bedoeling dat de

---

<sup>129</sup> Manners, 'Normative power Europe', 253.

<sup>130</sup> Ulrich Sedelmeier concludeert eveneens dat de normatieve middelen van de EU niet voldoende druk hebben kunnen uitoefenen op de regering-Orbán. Sedelmeier legt de oorzaak hiervoor in de normatieve aard van infringement procedures en Artikel 7 en stelt dat financiële druk meer invloed zou hebben. Zie: 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, 105-121, aldaar 119. Ook Erin K. Jenne en Cas Mudde stellen dat enkel diplomatieke druk niet voldoende is ter bestrijding van Hongaars illiberalisme. Anders dan Sedelmeier, stellen Jenne en Mudde dat naast internationale druk ook nationale druk nodig is. Het is aan de Hongaarse samenleving om zich te verzetten tegen de Orbán-regering. Zie: Erin K. Jenne and Cas Mudde, 'Hungary's illiberal turn: can outsiders help?', *Journal of Democracy* 23, (2012) 3, 147-155, aldaar 155.

<sup>131</sup> Sargentini, Bahadur and Dimitrovs, 'Hungary's systematic threat'.

<sup>132</sup> Ibidem.

<sup>133</sup> European Parliament, 'Rule of law in Poland and Hungary has worsened', *Press Releases*, 16 January 2020,

<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200109IPR69907/rule-of-law-in-poland-and-hungary-has-worsened> (10 juni 2020).

<sup>134</sup> Deze kritiek wordt gesteund door Agnes Batory. Batory stelt dat de niet-bindende infringement procedures ertoe hebben geleid dat de EU in de praktijk enkel de mogelijkheid boden om kritiek te uiten

regering Orbán Hongaars bestuur zou herdefiniëren door zich te conformeren aan de lidmaatschapsvoorschriften van de EU.<sup>135</sup> Toch kwam het lidmaatschap van Hongarije niet op het spel te staan.<sup>136</sup> Zoals de opmerking van In 't Veld in het Europees Parlement illustreert, lijken Europese politici illiberalisering uiteindelijk te beschouwen als een tijdelijk fenomeen: "I think this is just a difficult phase in a bigger process of the European Union coming of age as a community of values and a community of law. And we will get out of this situation. [...] Hungary is a member of this family, and we will fight to get Hungary back on track and give Hungarian citizens the European values that they are entitled to, like anybody else."<sup>137</sup> De bestendigheid van het illiberale bestuur in Hongarije illustreert echter dat deze vorm van macht, in de vorm van Artikel 7, niet voldoende is om Hongarije te hervormen tot een liberale democratie.

### *Het onbeweeglijke debat tussen Orbán en zijn EU-opponenten*

Orbán vertrekt uit een compleet ander discours dan de Artikel 7-voorstanders in het discursieve debat over Hongaars bestuur. Via dat alternatieve discours hecht Orbán een andere betekenis aan Artikel 7, waarmee hij de procedure kan delegitimeren terwijl hij argumenten van Artikel 7-voorstanders weet te omzeilen. Tegenover het discours waarin de naleving van EU-kernwaarden wordt genormaliseerd, articuleert Orbán een discours van Hongaars nationalisme. Zoals is geanalyseerd in hoofdstuk 2, presenteert Orbán het beleid van zijn regering als een politieke koers die hoort bij de Hongaarse natie. Zijn beleid vertegenwoordigt wat de Hongaarse natie is en waarvoor het kiest. In zijn reactie op Artikel 7 in het EP debat op 11 september vertrekt Orbán eveneens uit een discours van nationalisme wanneer hij de procedure presenteert als een aanval op de zelfbeschikking van het Hongaarse volk. 'You say nothing less than that the Hungarian people are not reliable enough to judge what is in their interest. You think

---

op de regering-Orbán. Echter, lidstaten hadden steviger kunnen optreden met de uitvoering van deze procedures, aldus Batory. Zie: Agnes Batory, 'Populists in government? Hungary's "system of national cooperation"', *Democratization* 23 (2016) 2, 283-303, aldaar 298.

<sup>135</sup> In 't Veld in European Parliament 'The situation in Hungary'.

<sup>136</sup> Ibidem.

<sup>137</sup> Ibidem.

you know better what the Hungarian people need than the Hungarian people themselves.’<sup>138</sup>

Het feit dat EU-lidmaatschap bindende voorwaarden met zich meebrengt wordt door Orbán gedefinieerd als beledigende en kleinerende bemoeienis uit Brussel. Diez stelt inderdaad dat de normatieve EU staten poogt te vervormen naar eigen maatstaven van een liberale democratie.<sup>139</sup> In dat opzicht kan Orbáns argument verwijzen naar structurele kritiek op het Europese integratieproject, die in theorie wordt ondersteund. Een tweede punt waarop Orbán inhaakt is een verwijzing naar debat over het nastreven van EU-belangen of nationale belangen. Hij stelt dat de EU Hongarije met Artikel 7 de mogelijkheid tot het vertegenwoordigen van Hongaarse belangen wil ontnemen, omdat de regering-Orbán bij onderwerpen als migratie in Europa een andere visie aanhangt en vanuit dat perspectief beleid wil voeren. Orbán baseert zich daarbij juist op democratische gronden als hij stelt dat Hongaarse inbreng in Europese beleidsvoering gerespecteerd zou moeten worden: ‘If we really want unity in diversity, differences must not be a reason to stigmatize any country and exclude it from the possibility of common decision.’<sup>140</sup>

Timmermans reageert in dit EP debat uitgebreid op deze argumenten van Orbán. In de eerste plaats is zijn commentaar een correctie op de argumentatievorm van Orbán. Hij stelt dat Orbán het principe van democratische vrijheid niet kan inzetten als een argument om zich vrij te maken van lidmaatschapsvoorwaarden.<sup>141</sup> Timmermans besluit zijn relaas met een argument waarin hij kritiek op de normativiteit van de Europese integratie negeert. Het belang van de instandhouding van liberale democratie in EU-lidstaten wordt gebaseerd op de voorwaarde van vrede: ‘We’ve had a past – sometimes – of dictatorship through democracy. That is why we can never ignore the rule of law, nor fundamental rights, and using the argument of democracy against the law and fundamental rights is going back to a European history none of us want to see again.’<sup>142</sup> Timmermans articuleert het normatieve toezicht van de EU als een instrument waarmee vrede in Europa wordt verdedigd. Diez stelt dat deze articulatie, waarin

---

<sup>138</sup> Orbán in European Parliament ‘The situation in Hungary’.

<sup>139</sup> Diez, ‘Reconsidering “normative power Europe”’, 614.

<sup>140</sup> Orbán in European Parliament ‘The situation in Hungary’.

<sup>141</sup> Timmermans in European Parliament ‘The situation in Hungary’.

<sup>142</sup> Ibidem.

normatief Europa wordt gedefinieerd op grond van de tegenstelling met het Europese oorlogsverleden, veelvuldig wordt ingezet ter legitimatie van de institutionalisering van de liberale democratie in de EU.<sup>143</sup>

In een speech op een EVP-conferentie in de aanloop naar Europese verkiezingen in mei 2019 articuleerde Donald Tusk eveneens de normatieve strijd die gaande is binnen de Unie: 'We all want to win the upcoming elections but let us remember that at stake in these elections are not benefits and jobs but the protection of our fundamental values because without them our victory will make no sense.'<sup>144</sup> Ook Orbán presenteert als verkiezingsstrategie een context waarin voor Hongarije cruciale zaken op het spel staan. In zijn State of the nation speech van 2019 omschrijft Orbán de EU als een bedreiging voor Hongarije omdat de EU Europees en Hongaars grondgebied laat overnemen door migranten.<sup>145</sup> Orbán articuleert de EU als een instantie die Hongarije een westerse politieke koers oplegt.<sup>146</sup> Via de creatie van context gebonden bedreigingen en vijanden zoals migranten constitueert Orbán de noodzaak van sterk Hongaars leiderschap dat niet over zich heen laat lopen, waarmee hij illiberaal beleid en een extreme mate van nationalisme legitimeert.

Tot dusver is de EU er niet in geslaagd om met Artikel 7 op normatieve wijze Hongaars bestuur systematisch te hervormen.<sup>147</sup> Omdat de regering Orbán zich (onder normatieve druk) niet conformeert aan de EU-kernwaarden, is het EPP-lidmaatschap van de regeringspartij Fidesz op 20 maart 2019 tijdelijk opgeschort.<sup>148</sup> Dat betekent dat

---

<sup>143</sup> Diez, 'Reconsidering "normative power Europe"', 634.

<sup>144</sup> Tusk, 'Donald Tusk attacks Hungary's far-right prime minister Viktor Orbán'.

<sup>145</sup> Viktor Orbán, 'Prime minister Viktor Orbán's "State of the nation" address', *Website of the Hungarian Government*, 10 february 2019, <https://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-state-of-the-nation-address-2019> (10 juni 2020).

<sup>146</sup> Orbán, "'State of the nation" adress'. Orbán schaarst onder meer George Soros, NGO's in Hongarije en EU-politici die kritiek uiten op het migratiebeleid van de regering-Orbán onder de noemer van een 'westerse' vijand. Orbán schetst het beeld dat deze vijand Hongarije probeert te onderwerpen aan een westerse invloedssfeer.

<sup>147</sup> Sargentini, Bahadur and Dimitrovs, 'Hungary's systematic threat'.

<sup>148</sup> European People's Party, 'Fidesz membership suspended after EPP Political Assembly', *Press Releases*, 20 march 2019, <https://www.epp.eu/press-releases/fidesz-membership-suspended-after-epp-political-assembly/> (10 juni 2020).

de partij is uitgesloten van aanwezigheid, spreekrecht, stemrecht en de inbreng van kandidaten voor posities in de EVP.<sup>149</sup> De schorsing is aangevraagd door 13 EVP-lid partijen en met 190 stemmen voor en 3 stemmen tegen ingestemd.<sup>150</sup> Naast schendingen van EU-kernwaarden wordt ook de anti-EU retoriek van Orbán genoemd als motivatie van de schorsing.<sup>151</sup> Inmiddels is schorsing op 3 februari 2020 voor onbepaalde tijd verlengd.<sup>152</sup> De EVP stelt dat er geen sprake kan zijn van een compromis waar het de Europese kernwaarden betreft en legt de verantwoordelijkheid voor de relatie tussen de EVP en Fidesz uitsluitend bij de Hongaren.<sup>153</sup>

Met de illiberalisering van de Hongaarse staat ondermijnt de regering-Orbán de liberale normen die voorwaarden zijn van het EU-lidmaatschap. Dit feit illustreert dat het mogelijk is voor een EU-lidstaat om binnen het raamwerk van de EU een illiberale staat te bouwen. De intreding van de Artikel 7-procedure is gefundeerd op een liberaal discours en wordt gelegitimeerd door de institutionalisering van de kernwaarden. In de praktijk blijkt Artikel 7 echter normatief van aard, althans in het geval van Hongarije. Uit dit onderzoek blijkt dat de aanpak van de EU om Hongarije de liberale waarden aan te laten nemen tot dusver niet heeft gewerkt. Het liberale discours dat de EU gebruikt, heeft geen aansluiting gevonden bij de Orbán-regering omdat zij dit hebben omgevormd naar een illiberaal discours. Via zijn illiberale discours weet Orbán niet alleen de kritiek van zijn EU-opponenten te omzeilen, maar ook de diplomatieke druk van Artikel 7. Daarmee sluit dit onderzoek aan bij de kritiek van Batory, Sedelmeier en Jenne en Mudde. De normatieve capaciteit van de EU heeft in het geval van Hongarije niet kunnen voorkomen dat een lidstaat een illiberale transformatie heeft ondergaan. Het feit dat de EU geen compromis wil aangaan waar het liberale waarden betreft, roept de vraag op of uitsluiting van Hongarije uit de EU de enige mogelijkheid is in dit onbeweeglijke debat.

---

<sup>149</sup> European People's Party, 'Fidesz membership suspended'.

<sup>150</sup> Ibidem.

<sup>151</sup> European People's Party, 'Decision of the EPP Political Assembly regarding the EPP membership of Fidesz', 20 march 2019, <https://www.epp.eu/papers/proposal-of-the-epp-presidency-to-the-political-assembly-regarding-the-epp-membership-of-fidesz/> (10 juni 2020).

<sup>152</sup> Maïa de la Baume, Lili Bayer, and Jacopo Barigazzi, 'EPP prolongs suspension of Hungary's Fidesz indefinitely', *Politico*, 3 february 2020.

<sup>153</sup> Baume, Bayer, and Barigazzi, 'EPP prolongs suspension of Hungary's Fidesz indefinitely'.



## Conclusie

Met de verkiezingsoverwinning van Viktor Orbán in 2010 is Hongarije in het afgelopen decennium een illiberale politieke weg ingeslagen. Met ingang van de Hongaarse grondwetswijziging in 2011 is de regering-Orbán gestart met het invoeren van illiberale hervormingen. De EU heeft toentertijd toezicht gehouden op de totstandkoming van de grondwetswijziging en via de Europese Commissie kritiek geuit op illiberale aspecten van de hervormde constitutie. De Commissie heeft aan de Orbán-regering voorstellen ingediend om deze illiberale aspecten te wijzigen en de oproep gedaan aan de regering-Orbán om zich te houden aan de liberale waarden van het EU-lidmaatschap. In dit proces is de categorisering van illiberalisme in gebruik genomen en is de conceptualisering van Hongaars bestuur verbonden aan dit illiberale discours. Met anti-Brusselretoriek heeft Orbán duidelijk gemaakt dat Hongarije, zonder het EU-lidmaatschap op te geven, een eigen, illiberale politieke koers is ingeslagen.

Het politieke debat tussen Orbán en EU-opponenten van de regering-Orbán is in deze paper bestudeerd in de context van een normatief Europa. De conceptualisering hiervan is afkomstig van Ian Manners en Thomas Diez. Voorwaarde van het EU-lidmaatschap is dat een lidstaat zich conformeert aan het politieke model van de liberale democratie. Deze voorwaarde is bindend en de naleving hiervan onder lidstaten wordt door de EU gehandhaafd via de wettelijke infringement procedures. De normalisering van de liberale democratie onder EU-lidstaten wordt vaak gelegitimeerd vanuit het perspectief dat de vrede op het Europese continent moet worden verdedigd. Daarnaast worden de liberale waarden gepresenteerd als de kern van de identiteit van de EU. De illiberale ontwikkelingen in Hongarije werden daarom een bedreiging genoemd voor de geloofwaardigheid en het behoud van de EU. Vanuit dit liberale discours heeft de EU haar kritiek op de regering-Orbán gelegitimeerd. Omdat de EU er met de infringement procedures niet in is geslaagd het illiberale tij in Hongarije te keren, heeft het Europees Parlement ermee ingestemd de Artikel 7-procedure tegen Hongarije te activeren. Het uitblijven van liberale hervormingen toont aan dat de normatieve invloed van de EU, in het geval van Hongarije, niet sterk genoeg is om te voorkomen dat een EU-lidstaat wordt omgevormd tot een illiberale staat.

Orbán vertrekt uit een illiberaal en nationalistisch discours in zijn legitimatie van Hongaars bestuur. Dit doet Orbán door het illiberalisme te presenteren als de unieke

Hongaarse vorm van politiek voeren. Tegelijk legitimeert Orbán deze politieke koers door te stellen dat het liberale model in de toekomst niet meer succesvol zal zijn op het niveau van wereldpolitiek. De normatieve druk vanuit de EU voor liberale hervormingen presenteert Orbán in zijn anti-Brusselretoriek als een poging van het westen om Hongarije te ondermijnen. Hierbij baseert Orbán zich op een discours dat veronderstelt dat de EU Europa aan zich onderwerpt via de verspreiding van liberalisme. Deze creatie van een tegenstelling tussen de 'zelf' en de bedreigende 'ander' in een Europese context wordt door beide partijen ingezet ter legitimatie van hun perspectief.

Het politieke debat tussen Orbán en zijn EU-opponenten is in deze paper door een constructivistische lens geanalyseerd. Met behulp van de discursive nodal points-methode van Diez was het mogelijk om de discoursanalyse toe te spitsen op de (il)liberale discourses waaruit de twee partijen betekenis konden geven aan het politieke debat en hun beleid konden legitimeren. Daarmee heeft deze paper het belang van een constructivistische benadering proberen aan te tonen. In de toepassing op het debat tussen Orbán en zijn EU-opponenten blijkt deze methode relevant omdat hiermee de wisselwerking tussen het illiberale discours en het liberale discours in beeld is gekomen.

## Literatuurlijst

### *Primaire bronnen (chronologisch)*

European Commission, 'European Commission opens accelerated infringement proceedings against Hungary', 17 January 2012, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_12\\_17](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_17) (10 juni 2020).

European Commission, 'Infringements: frequently asked questions', 17 January 2012, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_12\\_12](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_12) (10 juni 2020).

European Commission, 'Statement by president Barroso following his meeting with the prime minister of Hungary Viktor Orbán', 24 January 2012, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_12\\_40](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_40) (10 juni 2020).

Traynor, Ian, 'Hungary prime minister hits out at EU interference in national day speech', *The Guardian*, 15 March 2012.

European Commission, 'Hungary – infringements: European Commission satisfied with changes to central bank statute, but refers Hungary to the Court of Justice on the independence of the data protection authority and measures affecting the judiciary', 25 April 2012, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_12\\_395](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_395) (10 juni 2020).

European Union, 'Consolidated version of the treaty on European Union. Title I Common Provisions. Article 7', *Official Journal of the European Union* C 326 55, 26 October 2012, [https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu/2012/art\\_7/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu/2012/art_7/oj) (10 juni 2020).

ICL Project, 'Fundamental Law of Hungary – part I', last amendment: 11 March 2013, <https://www.servat.unibe.ch/icl/hu00000.html> (10 juni 2020).

Tóth, Csaba, 'Full text of Viktor Orbán's speech at Baile Tusnad (Tusnádfürdő) of 26 July 2014', *The Budapest Beacon*, 29 July 2014.

Woodard, Colin, 'Europe's new dictator', *Politico*, 6 june 2015.

Hervey, Ginger and Emmet Livingstone, 'What is Article 7?', *Politico*, 13 january 2016, <https://www.politico.eu/article/hungary-eu-news-article-7-vote-poland-rule-of-law/>.

Kobeszko, Lukasz, 'Europejska wojna Orbána', ('De Europese Orbán-oorlog), *WIEZ*, 17 oktober 2016.

Mudde, Cas, 'The EU has tolerated Viktor Orbán for too long. It has to take a stand now' *The Guardian*, 3 april 2017.

European Parliament, 'Situation in Hungary (debate)', 26 april 2017, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2017-04-26-ITM-014\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2017-04-26-ITM-014_EN.html) (10 juni 2020).

In 't Veld, Sophie, 'Orbán wants the European money, but not our values', 26 april 2017 <https://www.sophieintveld.eu/orb%C3%A1n-wants-the-european-money-but-not-our-values/> (10 juni 2020).

Ministry of Justice Hungary, 'The Fundamental Law of Hungary', as in force on: 29 june 2018, <https://www.refworld.org/pdfid/53df98964.pdf> (10 juni 2020).

European Parliament, 'Report', 4 july 2018, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_EN.html) (10 juni 2020).

European Parliament, 'The situation in Hungary (debate)', 11 september 2018, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2018-09-11-ITM-011\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2018-09-11-ITM-011_EN.html) (10 juni 2020).

Rankin, Jennifer, 'MEPs vote to pursue action against Hungary over Orbán crackdown', *The Guardian*, 12 september 2018.

Tusk, Donald, 'Donald Tusk attacks Hungary's far-right prime minister Viktor Orbán at EPP meeting in Helsinki', *Productiehuis EU*, Youtube video, 5:10, 8 november 2018, [https://www.youtube.com/watch?v=pR\]kcm\\_GQBg](https://www.youtube.com/watch?v=pR]kcm_GQBg) (10 juni 2020).

Orbán, Viktor, 'Prime minister Viktor Orbán's "State of the nation" address', *Website of the Hungarian Government*, 10 february 2019, <https://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-state-of-the-nation-address-2019> (10 juni 2020).

Sargentini, Judith, Nusrut N. Bahadur and Aleksejs Dimitrovs, 'Hungary's systematic threat to the EU core values', *Clingendael Institute*, 6 march 2019.

European People's Party, 'Fidesz membership suspended after EPP Political Assembly', *Press Releases*, 20 march 2019, <https://www.epp.eu/press-releases/fidesz-membership-suspended-after-epp-political-assembly/> (10 juni 2020).

De la Baume, Maïa, Lili Bayer, and Jacopo Barigazzi, 'EPP prolongs suspension of Hungary's Fidesz indefinitely', *Politico*, 3 february 2020.

European Parliament, 'Rule of law in Poland and Hungary has worsened', *Press Releases*, 16 january 2020, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200109IPR69907/rule-of-law-in-poland-and-hungary-has-worsened> (10 juni 2020).

European Union, 'Accession Criteria (Copenhagen Criteria)', [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession\\_criteria\\_copenhagen.html](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html) (10 juni 2020).

#### *Literatuur*

**Boyle**, Michael J., 'The coming illiberal order', *Survival* 58 (2016) 2, 35-66.

**Bozóki**, Andras, 'Consolidation or second revolution? The emergence of the new right in Hungary', *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 24 (2008) 2, 191-231.

**Cortell**, Andrew P. and James W. Davis Jr., 'Understanding the domestic impact of international norms: a research agenda', *International Studies Review* 2 (2002) 1, 65-87.

**Diez**, Thomas, 'Europe as a discursive battleground. Discourse analysis and European integration studies', *Cooperation and Conflict* 36, (2001) 1, 5-38.

**Diez**, Thomas, 'Constructing the self and changing others. Reconsidering "normative power Europe"', *Journal of International Studies* 33, (2005) 3, 613-636.

**Finnemore**, Martha and Kathryn Sikkink, 'International norm dynamics and political change', *International Organization* 52 (1998) 4, 887-917.

**Foucault**, Michel, 'Questions of method', in: Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller (red.), *The Foucault effect. Studies in Governmentality. With two lectures by and an interview with Michel Foucault* (Chicago: 1991) 73-86.

**Foucault**, Michel, 'Politics and the study of discourse', in: Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller (red.), *The Foucault effect. Studies in Governmentality. With two lectures by and an interview with Michel Foucault* (Chicago: 1991) 53-72.

**Jenne**, Erin K., and Cas Mudde, 'Hungary's illiberal turn: can outsiders help?', *Journal of Democracy* 23, (2012) 3, 147-155.

**Manners**, Ian, 'Normative power Europe. A contradiction in terms?', *Journal of Common Market Studies* 40 (2002) 2, 235-258.

**Nyysönen**, Heino, 'The East is different, isn't it? – Poland and Hungary in search of prestige', *Journal of Contemporary European Studies* 26, (2018) 3, 258-269.

**Rupnik**, Jacques, 'Hungary's illiberal turn: how things went wrong', *Journal of Democracy* 23, (2012) 3, 132-137.

**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, 105-121.

**Walters**, William, and Jens H. Haahr, *Governing Europe. Discourse, governmentality and European integration* (London 2005).

**Wodak**, Ruth, 'Discourse and European integration', *KFG Working Paper* 86 (2018), 1-27.