

De jacht op Hongaarse ngo's

Een verkennend onderzoek naar de factoren die bijdragen tot de veranderde legitimiteit van Hongaarse NGO's in de huidige politieke context.

Van Damme Annabel

R0377168

Masterproef aangeboden tot
het behalen van de graad

MASTER IN DE VERGELIJKENDE EN
INTERNATIONALE POLITIEK

Promotor: Prof. Dr. Peter Vermeersch

Verslaggever: Prof. Dr. Sofie Mariën

Academiejaar 2016-2017

De jacht op Hongaarse ngo's

Een verkennend onderzoek naar de factoren die bijdragen tot de veranderde legitimiteit van Hongaarse NGO's in de huidige politieke context.

Van Damme Annabel

R0377168

Masterproef aangeboden tot
het behalen van de graad

MASTER IN DE VERGELIJKENDE EN
INTERNATIONALE POLITIEK

Promotor: Prof. Dr. Peter Vermeersch

Verslaggever: Prof. Dr. Sofie Mariën

Academiejaar 2016-2017

Samenvatting

Sinds enkele jaren bouwt Viktor Orbán in Hongarije aan een illiberaal politiek project. Begin 2017 richt hij zijn pijlen op de niet-gouvernementele organisaties (NGO's), door een nieuw wetsvoorstel (de LexNGO) aan het parlement voor te stellen en door hen als buitenlands gespuis af te schilderen. Naar aanleiding van deze recente gebeurtenissen onderzoekt deze thesis of er sprake is van een gewijzigde legitimiteit van de Hongaarse NGO's, en welke factoren hiertoe hebben bijgedragen. Daarnaast gaat deze studie na welke strategieën deze organisaties momenteel hanteren binnen de gewijzigde politieke context, en of deze gebruikte strategieën de democratie ondersteunen. Deze vragen worden beantwoord aan de hand van semigestructureerde diepte-interviews met vier NGO's die een rol spelen in het migratievraagstuk en mensenrechten (Tász, Menedék, Amnesty International, Migration Aid) in combinatie met een uitgebreide documentanalyse. De interviews werden in Budapest afgenomen bij de vertegenwoordigers van de NGO's. De resultaten van deze studie duiden op een gewijzigde legitimiteit van de Hongaarse NGO's. Met behulp van de *Explaining Outcome Process-Tracing Methode* toont deze studie verder aan dat politieke, institutionele, financiële, sociale en ideologische factoren bijdragen tot deze gewijzigde legitimiteit. Door deze nieuwe situatie veranderen de NGO's gedeeltelijk van strategieën: voor een stuk blijven ze pleitbezorgers van de democratie maar daarnaast is er een shift merkbaar van directe naar indirecte ondersteuning van de democratie. In welke mate deze gehanteerde strategieën effectief weerwerk kunnen bieden, zal in de toekomst nog moeten blijken. In de discussie en reflectie nuanceren we de bevindingen van de studie. Als besluit formuleren we een aantal sterktes en beperkingen van de huidige studie en geven we een aanzet tot toekomstig wetenschappelijk onderzoek.

Inhoudstafel

Samenvatting	i
Lijst van afkortingen.....	v
Lijst van figuren	vi
Voorwoord.....	vii
Inleiding.....	1
1. Theoretisch kader en literatuurstudie: de civiele maatschappij en haar rol binnen de democratie	4
1.1. <i>De Founding Fathers</i>	5
1.2. <i>Het maatschappelijke middenveld als katalysator voor democratisering?</i>	5
1.3. <i>De mythe van het maatschappelijke middenveld?</i>	6
1.4. <i>De civiele maatschappij en haar rol binnen de democratie in Hongarije</i>	6
1.5. <i>Kritiek op de twee dominante stromingen</i>	8
1.6. <i>Het maatschappelijk middenveld als mogelijkheid</i>	9
2. Een verkennend onderzoek.....	11
2.1. <i>Achtergrond en onderzoeksvragen</i>	11
2.2. <i>Onderzoeksdesign: Explaining Outcome process-tracing in case study</i>	12
2.3. <i>Dataselectie, -verzameling en onderzoekseenheden</i>	13
2.4. <i>Analyse: thematisch onderzoek van de interviews en documentanalyse</i>	15
3. Achtergrond: de evolutie van de civiele maatschappij en het illiberale project in Hongarije.....	16
4. Resultaten: de Hongaarse NGO's aan het woord	19

4.1.	Is er sprake van een gewijzigde legitimiteit voor NGO's in de huidige Hongaarse politieke context?.....	19
4.2.	Explaining Outcome Process-Tracing: factoren die bijdragen aan de verminderde legitimiteit voor NGO's	22
4.2.1.	Politieke factoren.....	22
	<i>Gekwalificeerde meerderheid en een zwakke oppositie na 2010</i> .23	
	<i>Het maatschappelijke middenveld in het gewijzigde politieke klimaat</i>	23
4.2.2.	Institutionele factoren	24
	<i>Checks and balances en centralisering van het politieke systeem</i> 24	
	<i>Regulering van de media en toegang tot publieke informatie</i>	26
	<i>Nationalisering civiele maatschappij en beleid gericht op getrouwe NGO's</i>	27
	<i>Impact op de civiele maatschappij</i>	27
4.2.3.	Financiële factoren	28
	<i>Voorkeursbehandeling van pro-regering organisaties</i>	28
	<i>Impact op de civiele maatschappij: in financieel nauwe schoentjes</i>	29
4.2.4.	Sociale factoren	30
	<i>Het driesporenbeleid van de regeringen Orbán: 2010-heden</i>	30
	<i>Intimidatiecampagne tegen kritische NGO's</i>	30
	<i>Impact op de civiele maatschappij: intimidatie en stigmatisering</i> 32	
4.2.5.	Ideologische factor	34
	<i>Een onderschatte maar invloedrijke factor in Hongarije?</i>	34
	<i>Anti-liberaal</i>	34

4.2.6.	De factoren die bijdragen tot de gewijzigde legitimiteit van de bevraagde NGO's.....	36
4.3.	Strategieën	38
4.3.1.	<i>Democratische waakhond</i>	38
4.3.2.	<i>Publieke sfeer en 'voice' aan minderheidsgroepen</i>	39
4.3.3.	<i>Strategische procesvoering en lobbyen</i>	40
4.3.4.	<i>'Overlevingsstrategie': pragmatische houding en ad hoc samenwerking</i>	42
4.3.5.	<i>Neutrale houding</i>	43
5.	Vooruitzichten op verandering	44
5.1.	<i>Europese weg: top-down democratisering?</i>	44
5.2.	<i>Nationale weg: mobilisatie van het volk en bottom-up democratisering</i>	45
	Discussie en reflectie: de uitdaging van antidemocratische krachten in Hongarije.....	48
	Conclusie.....	50
	Bibliografie.....	53
	Bijlagen	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
	Bijlage 1: topiclijst interviews.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
	Bijlage 2: Hongaarse regering stapt uit OGP.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
	Bijlage 3: Hongaars Protest..	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
	Bijlage 4: Interview 1 Máté Szabó	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Bijlage 5: Interview 2 Attila Szabó (Menedék)...**Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

Bijlage 6: Interview 3 (Amnesty International)...**Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

Bijlage 7: Interview 4 (Migration Aid)..... **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

Lijst van afkortingen

AI	Amnesty International
CEU	Centraal-Europese Universiteit
CÖF	<i>Civil Összefogás Fórum</i> (Civic Unity Forum)
CS	Civil Society
CSO	Civil Society Organisatie
EKINT	Eötvös Karoly Institute
EOPT	Explaining Outcome Process-Tracing
EU	Europese Unie
GCO	Government Control Office
HCLU	Hungarian Civil Liberties Union (=Tász)
HHC	Hungarian Helsinki Committee
KDNP	<i>Kereszténydemokrata Néppárt</i>
LGBTI	Lesbian Gay Bisexual Transgender and Intersex
LMP	Politics Can Be Different
NCA	<i>Nemzeti Civil Alap</i> (National Civil Fund)
NCF	National Cooperation Fund
NGO	niet-gouvernementele organisatie
PMO	Prime Minister's Office
PT	Process-Tracing
Tász	<i>Társaság a Szabadságjogokért</i> (Engelse naam: HCLU= Hungarian Civil Liberties Union)
TI	Transparency International
UNHCR	United Nations Human Rights Council

Lijst van figuren

- Fig. 1:** Evolutie van democratiescores van de Centraal Europese landen (2007-2017). 17
- Fig. 2:** Globale achteruitgang in democratische vrijheid. 18
- Fig. 3:** Factoren die bijdragen tot de gewijzigde legitimiteit van NGO's in Hongarije anno 2017. Eigen schema. 36

Voorwoord

Centraal en Oost-Europa.

Een regio met een rijk en woelig verleden. Een regio die voor velen een ver van hun bed show is, maar vandaag de dag landen bevat waar populisme en extreemrechts gedijt.

Een onderzoek naar de speelruimte voor NGO's in Hongarije zegt voor velen in mijn omgeving weinig of niets. Dit thema is in 2017 echter brandend actueel geworden. Het voorbije jaar volgde ik het spoor van de Hongaarse NGO, een zoektocht die zonder een aantal mensen niet mogelijk zou zijn:

Voor zijn sturing, academische expertise en kritische feedback, een woord van dank aan mijn promotor prof. Dr. Peter Vermeersch.

Voor hun deelname en interesse in het onderzoek, en de diepgaande inzichten in de Hongaarse civiele maatschappij, een woord van dank aan de respondenten in Budapest.

Om achter mij te staan bij het aanvangen van de opleiding geschiedenis “een diploma dat geen enkele werkgever zoekt”, om het mede mogelijk te maken een verrijkende buitenlandse stage in Genève te doen en van het verblijf in Budapest in het kader van deze studie, voor hun aanmoediging en ondersteuning, een groot woord van dank aan mijn ouders.

Voor de ontspanning, de jazzavonden in het STUK, en alle ervaringen die mijn studententijd gekleurd hebben, een woord van dank aan mijn vriend en vrienden.

Annabel Van Damme.

'Above all, being a democrat means not being afraid; not being afraid of people with different opinions, different mother tongues, or people from different races...not being afraid of all those imaginary fears which are only made real by our fear of them.'

István Bibó, *The Misery of the Small States of Eastern Europe* (1946)

Inleiding

Budapest, 8 september 2014. Drieënveertig politieagenten vallen de kantoren van de Ökotars Foundation, een niet-gouvernementele organisatie (NGO) die instaat voor de verdeling van de 'Norway Funds', en DemNet, een NGO die civiele samenwerking en democratieversterking beoogt, binnen. Met een overdreven machtsontplooiing wordt de directrice van de Ökotars Stichting in een politiecombi geduwd en nemen de agenten documenten, telefoons en computers in beslag (HHC, TI, HCLU, & EKINT, 2017). Deze raid was het sluitstuk van een eerder begonnen proces van de Hongaarse regering tegen NGO's die geld krijgen uit het Noorse fonds en die beschuldigd werden van wanbeheer en financiële wanpraktijken. Een rechtbank in Boedapest oordeelde echter in januari 2015 dat het optreden van de politie volstrekt onwettelijk was. Bovendien vond een externe onderzoekscommissie geen onregelmatigheden, noch wettelijke inbreuken (UNHCR, 2016).

Het klimaat rond burgerlijke dissidente stemmen is in Hongarije al langer vertroebeld: reeds in 2013 maakte de regering een oplistings van organisaties die gefinancierd worden door buitenlandse fondsen, hoofdzakelijk komende uit de Open Society Foundation van de naar de Verenigde Staten geëmigreerde Hongaarse zakenman György Soros (HHC et al., 2017). Volgens de regering zijn dit pseudo-NGO's die de prowesterse krachten in Hongarije moeten verankeren. Het is tegen deze achtergrond dat we de huidige gebeurtenissen in Hongarije moeten kaderen. De state of the nation van 2017 betekende een nieuwe cesuur in de geschiedenis van aanvallen op de Hongaarse civiele maatschappij. Orbán noemde

in de toespraak deze organisaties het transnationale imperium van György Soros, die met ‘zwaar geschut en grote sommen geld’ zijn tentakels op Hongarije vestigt (Prime Minister’s Office, 2017). Daarenboven sprak hij in metaforische taal over migratie als een Hongaars paard van Troje dat migranten en terroristen in draf binnenloodst in ‘hun natie’ (Gorondi, 2017). En het zijn net de internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties die deze migranten –tegen de wil van het Hongaarse volk– ondersteunen (PMO, 2017).

Volgens analisten luidt 2017 het einde van het Hongaarse middenveld in (Stockmans, 2017; Byrne, 2017). De regering-Orbán werkte eind maart 2017 een wet uit voor buitenlandse gefinancierde organisaties zodat ze hun fondsen zouden moeten aangeven en hun organisatie als buitenlands gefinancierd moeten registreren. Dit doen ze onder het motto van meer transparantie en democratische verantwoording, terwijl analisten net vrezen dat op die manier het speelveld van de NGO’s drastisch dreigt te worden ingeperkt (Bayer, 2017a; Buldioski, 2017). Begin april van dit jaar neemt Viktor Orbán de academische vrijheid in het vizier. Zonder voorafgaand debat stemt het Hongaarse parlement voor een wet die de liberale Centraal-Europese Universiteit (CEU) in Budapest kan ontbinden. Ondanks dagen van massale protesten en kritiek van intellectuelen, ondertekent ook de Hongaarse president kort daarop de wet. Verscheidene analisten roepen de EU op om iets te doen tegen de uitholling van de Europese vrijheden in Hongarije (Botstein, Christ, & Cole, 2017; Mudde, 2017).

De recente gebeurtenissen doen de wenkbrauwen fronsen: Is er sprake van een gewijzigde legitimiteit voor NGO’s in de huidige Hongaarse politieke context (zoals verschillende analisten aanstippen)? Zo ja, welke factoren kunnen die gewijzigde legitimiteit verklaren? Een andere vraag die daaruit voortvloeit is hoe de institutionele, politieke en contextuele factoren de strategieën van de NGO’s hebben vormgegeven en of de organisaties pleitbezorgers zijn van de democratie.

De discussie over de staat van de democratie in Hongarije blijkt een veelbesproken thema in de academische wereld. Onder het communistische juk van de Sovjet-Unie werd Hongarije nog gezien als de ‘gelukkigste barak’ omwille van haar vooruitstrevende krachten. Orbán zelf bestempelt sinds 2014 zijn land als een niet-liberale democratie, een “illiberal democracy”. Kim Lane Scheppele (2013), een specialiste in de Hongaarse grondwet, spreekt van een Frankenstaat, een autocratisch regime waarbij toch alles binnen het constitutionele kader plaatsvindt.

Deze thesis probeert een bijdrage te leveren aan de discussie over de aard en vitaliteit van de Hongaarse civiele maatschappij. Door te kijken naar een sample van NGO’s die werken in het kader van de vluchtelingencrisis en mensenrechten in het algemeen, wordt nagegaan of zij ruimte krijgen om hun activiteiten te ondernemen. De rol van het maatschappelijk middenveld binnen een liberale democratie is een belangrijke kwestie in de academische wereld. De rol van dat middenveld binnen democratieën die ogenschijnlijk lijken te verglijden naar een minder democratisch systeem, werd tot nog toe niet onderzocht. Deze thesis wenst een inzicht te bieden in huidige maatschappelijke processen in Hongarije, en de beïnvloedende factoren die de huidige legitimiteit van NGO’s verklaren. Bovendien kijkt de studie naar de strategieën die de organisaties gebruiken, en welke de democratie ondersteunen. Een eerste aanzet wordt als dusdanig gegeven tot de studie van de Civil Society (CS) in illiberale democratieën, wat kan leiden tot een aantal hypothesen en inzichten die door andere academici in toekomstig onderzoek kunnen weerlegd of bevestigd worden.

1. Theoretisch kader en literatuurstudie: de civiele maatschappij en haar rol binnen de democratie

Het denken rond de civiele maatschappij speelde zich lange tijd grotendeels af in academische kringen. Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw kwam daar verandering in met de revoluties in Centraal- en Oost-Europa, de dekolonisering en de opkomst van NGO's die de internationale agenda bepaalden. Niet enkel intellectuelen, maar ook internationale actoren, beleidsmakers en donoren begonnen na te denken over de rol van de civiele maatschappij binnen een samenleving (Edwards, 2014).

Ondanks de lange voorgeschiedenis van het concept, bestaat er geen eensgezindheid rond de definiëring ervan. Het enige waarover men het eens lijkt te zijn, is dat het een vaag concept is (Hyden, Court, & Mease, 2004). Ondanks de *fuzzyness* van het begrip bestaat er enige consensus dat het gaat om het domein binnen het sociale leven dat autonoom van de staat fungeert, als een soort intermediaire tussen de private sector en de staat, met als hoofdkenmerk een actief engagement van burgers die hun ideeën uitdrukken in de publieke sfeer (Deakin, 2001; Diamond, 1994; Elliot, 2003; Linz & Stepan, 1997).

De rol van dat middenveld binnen een democratie is ook het voorwerp van academisch debat. Enerzijds zijn er denkers (de Tocqueville, 1969; Arato, 1992, Putnam, 1993) die een sterk maatschappelijk middenveld als voorwaarde voor een effectieve democratie zien. Anderzijds zijn er sceptici (Berman, 1997; Molnár, 2016) die wijzen op de nefaste effecten die de CS kan hebben op een democratie, waarbij Weimar Duitsland als ultiem worstcasescenario wordt aangestipt. Een andere stroming (Baker, 2002, Behr & Siitonen, 2013; Pietrzyk-Reeves, 2015) houdt rekening met de feitelijke en institutionele context en beschouwt de CS als mogelijke beleidspartner en kritische instantie in de publieke sfeer.

1.1. *De Founding Fathers*

Een historische tijdreis leert dat het denken rond de civiele maatschappij haar wortels kent in de geschriften van de antieke denkers Aristoteles en Cicero (Aristoteles, 1998; Cicero, 1999). Zij reflecteerden als eersten over de idee van een civiele gemeenschap waarbij actieve en verantwoordelijke burgers centraal staan en het openbare nut dienen. Schotse Verlichtingsdenkers bouwden voort op deze Grieks-Romeinse ideeën en upgraden het concept van de civiele maatschappij naar de 17^{de}-eeuwse samenleving waarin ze leefden. Het concept werd losgekoppeld van de staat, en gelinkt aan vrije associaties en burgers die voor hun eigen vrijheden opkwamen. John Locke introduceerde de notie van een sociaal contract tussen de samenleving en de staat, waarbij deze laatste moest instaan voor een aantal vrijheden (Pietrzyk-Reeves, 2015). De idee van een ‘burgerlijke samenleving’ werd voor het eerst geïntroduceerd in de achttiende eeuw, in Ferguson’s *Essay on the History of Civil Society*. Samen met onder andere Hume en Smith, presenteerden ze de civiele maatschappij als een oplossing tegen de bedreigingen van de markteconomie en politieke centralisatie (Kudlenko, 2015). Deze denkers zien de waarde van de civiele maatschappij in haar beschermende kracht tegen het despotisme van de staat (Edwards, 2014).

1.2. *Het maatschappelijke middenveld als katalysator voor democratisering?*

De school die de link legt tussen de civiele maatschappij en de democratie vindt zijn wortels in Alexis de Tocqueville’s (1969) werk *Democracy in America*. Hij ziet burgerlijke apathie als de grootste bedreiging voor de democratie. Putnam (1993) bouwt in zijn analyse van Italiaanse burgerverenigingen hierop voort en legt nog meer de link tussen de civiele maatschappij en de sterkte van de democratie. Hij ontwikkelt de notie van ‘sociaal kapitaal’, een indicator van burgerlijk engagement en samenwerking, dat bijdraagt aan de kwaliteit van democratische instellingen. Verschillende werken

(Barber, 1998; Diamond, 1994) verschenen over hoe de ideaaltypische burgerlijke maatschappij er juist moest uitzien en welke democratische functies ze moest hebben. Academics (Barber, 1998; Keane, 1998; Madison, 1998; Seligman, 1997) vertrokken hierbij vanuit het normatief geloof dat de civiele maatschappij gelijk stond aan een goede samenleving. Deze normatieve ondertoon kent vandaag de dag weinig gevolg en heeft plaats gemaakt voor een empirisch analytische benadering die een brede definitie van de civiele maatschappij aanneemt (Volkhart, 2005).

1.3. De mythe van het maatschappelijke middenveld?

Een aantal critici wijzen erop dat een sterke civiele maatschappij niet de facto leidt tot democratische consolidatie, maar integendeel nefaste gevolgen kan hebben voor het politiek systeem. Sheri Berman (1997) argumenteert dat een actief maatschappelijk middenveld kan leiden tot het ontstaan van een illiberaal regime (Kudlenko, 2015). De nazi's profiteerden volgens haar van de dichte netwerken van CSOs in Weimar Duitsland wat heeft bijgedragen tot het verglijden van de democratie in een fascistische nazistaat (Berman, 1997). Ook Molnár (2016) plaatst vraagtekens bij de link tussen het maatschappelijk middenveld en de democratie. Hij toont aan dat een aantal conservatieve burgerbewegingen een mythisch nationalisme en het rechts-radicalisme aanwakkeren en bijgevolg de democratie ondergraven in Hongarije.

1.4. De civiele maatschappij en haar rol binnen de democratie in Hongarije

Het denken rond het maatschappelijke middenveld als katalysator voor democratisering was zeer invloedrijk voor de studie van de politieke transformaties in de postcommunisme landen in de jaren '90 (Cox & Gallai, 2014). In de context van het einde van de Koude oorlog ontstond de idee dat de civiele maatschappij als bakken tegen het communistische regime en als basis voor de democratische orde kon gebruikt worden (Kubicek, 2002). De afwezigheid van een maatschappelijk middenveld zou bijgevolg een staat overlaten aan

een despotisch lot (Pietrzyk-Reeves, 2015). Als indicatoren voor de sterkte van het maatschappelijke middenveld werd gekeken naar het lidmaatschap van en deelname in burgerbewegingen (Cox & Gallai, 2014). Sommigen (Kubicek, 2002; Mudde, 2007) zien de rol van de civiele maatschappij als sleutelactor in het democratische transitieproces, terwijl anderen (Roniger, 1994; Walzer, 1998) het zwaartepunt van haar rol leggen in haar stabiliserende kracht binnen een democratie.

In de jaren '90 legden academici (Anheier & Sebel, 1998; Patrick, 1996; Rau, 1991; Spencer, 1995) die schreven over de transformatie van het communistische Hongarije naar een liberale democratie ook deze link tussen het belang van burgerbewegingen en een sterke democratie. In Centraal- en Oost-Europa herleefde de idee van een civiele maatschappij als een samenleving die losstond van de communistische staat onder academici en leiders van de oppositie (Pietrzyk-Reeves, 2015). Janina Frentzel-Zagorska (1990) keek naar de wortels van de civiele burgermaatschappij en traceerde deze in de jaren '70, om te concluderen dat zowel de hervormingsgezinde elite als de burgermaatschappij het institutionele kader na de val van de muur hebben vormgegeven in Hongarije. Bill Lomax (1997) stelde dat de zwakte van de democratie in Hongarije ligt aan het feit dat het land na de transitie geen onafhankelijke burgerbewegingen kon versterken.¹

Het maatschappelijke middenveld als middel tegen de autoritaire staat in de postcommunistische landen is een wijdverbreid idee. Volgens Pietrzyk-Reeves (2015) kwam het maatschappelijk middenveld in mindere mate op de publieke agenda van beleidsmakers die de transitie naar een democratisch systeem moesten leiden. Volgens haar is er in bepaalde gevallen zelfs sprake van de mythe van de civiele maatschappij. Zij wijst erop dat in de meeste postcommunistische landen een actieve civiele maatschappij

¹ Zie onder meer Howard, M. M. (2002). The Weakness of Postcommunist Civil Society. *Journal of Democracy*, 13(1), 157-169. doi:10.1353/jod.2002.0008

eerder uitzondering dan regel is. Ze brengt dus een belangrijke inhoudelijke nuance aan in de Tocquevillaanse stroming: de civiele maatschappij als argument voor democratisering is onvoldoende om de transformaties in de postcommunistische landen te verklaren. Een cruciale stap in de democratische weg is namelijk de verankering van de rule of law en ten tweede het vertrouwen van burgers in hun instellingen (Pietzryk-Reeves, 2015).

1.5. Kritiek op de twee dominante stromingen

De literatuur omtrent het belang van de civiele maatschappij roept een aantal vragen op. Het traditionele debat is in zekere mate in twee kampen verdeeld: zij die vanuit een normatief geloof de civiele maatschappij als per definitie versterkend en goed vinden voor de democratie (Barber, 1998; Keane, 1998; Madison, 1998; Seligman, 1997). Sceptici (Berman, 1997; Molnár, 2016) wijzen dan weer op de nefaste effecten die het maatschappelijke middenveld kan hebben op een democratie, met Weimar Duitsland als ultiem worstcasescenario.

Vooreerst gaan de academici die zich inschrijven in de Tocquevillaanse traditie ervan uit dat een sterke civiele maatschappij automatisch leidt tot stabiliteit in een liberale democratie. Dit is problematisch omdat het volgens een aantal auteurs (Mercer, 2002; Suleiman, 2013) leidt tot een legitimatie van een normatief Westers wereldbeeld waarbij financiële steun aan NGO's zou leiden tot liberale democratieën. In eerste instantie is de uitkomst van de rol van NGO's in democratieën veel minder voorspelbaar dan aangenomen door deze normatief liberale school (Mercer, 2002). Bovendien trekken een aantal critici (Howell & Pearce, 2001; Seligman, 1992) deze Westerse visie op het maatschappelijke middenveld en haar toepasbaarheid in andere samenlevingen in twijfel (Kudlenko, 2015). Anderzijds houden academici (Berman, 1997; Howard, 2001) die spreken van een mythe van de civiele maatschappij, te weinig rekening met institutionele factoren. Zowel het maatschappelijke middenveld als de democratie kunnen lam gelegd worden door sociale praktijken en politieke tradities, zoals

cliëntelisme, corruptie en een hiërarchische institutionele structuur (Kover, 2015).

Uit bovenstaande kritieken wordt geconcludeerd dat het maatschappelijke middenveld niet per definitie als bakken tegen autoritaire regimes gezien kan worden. Bovendien is de impact van de CS sterk afhankelijk van de context waarin ze opereert. De vraag welke rol een civiele maatschappij kan vervullen in een niet-liberale maatschappij, zoals Orbán Hongarije zelf bestempelt, dringt zich op. Hoe ziet het maatschappelijk middenveld eruit in een geleide illiberale samenleving? Een meer contextgevoelige en minder waarden beladen aanpak in de studie van de rol van de civiele maatschappij en de democratie is aan de orde.

1.6. Het maatschappelijk middenveld als mogelijkheid

Recente studies (Behr & Siitonen, 2013; Pietrzyk-Reeves, 2015) hebben meer aandacht voor de civiele maatschappij binnen een specifieke context. Een groot verschil met de normatieve benadering is dat deze studies het maatschappelijke middenveld niet langer als tegengesteld aan de staat zien. Daarentegen vertrekken ze vanuit de idee dat er een relatie is tussen de twee actoren, waardoor deze stroming meer aandacht schenkt aan de institutionalisering en de participatieve dimensie van de civiele maatschappij (Pietrzyk-Reeves, 2015)². Het maatschappelijke middenveld kan de locus zijn voor dialoog, beleidskritiek en samenwerking tussen diverse actoren. Het maatschappelijke middenveld als mogelijkheid betekent in deze thesis dat samenwerking tussen civiele en staatsactoren mogelijk is en dat beide actoren de ‘publieke sfeer’ vormgeven (Calhoun, 2011).

² Petrova en Tarrow (2007) stelden een nieuw concept voor: transactioneel activisme, dat kijkt naar de banden tussen niet-statelijke actoren en tussen politieke actoren en instituties, als alternatief voor het participatief activisme dat enkel focust op de graad van deelname aan burgerbewegingen (Cox & Gallai, 2014).

De visie die de civiele maatschappij en de staat als samenwerkingsactoren ziet, sluit aan bij de idee dat het betrekken van het maatschappelijke middenveld in de besluitvorming de democratische legitimiteit verhoogt (Heidbreder, 2012). De civiele maatschappij als mogelijkheid past bijgevolg binnen het kader van het denken rond de participatieve democratie die een levendig maatschappelijk middenveld als versterkend ziet voor de democratie (Gellner, 1996). Maar de participatieve democratie is meer dan alleen beleidspartnerschap, het houdt tevens de mogelijkheid van kritische reflectie in de publieke sfeer in. Volgens Habermas (1992) is de publieke sfeer de arena waar de civiele maatschappij kan terugvechten, waar ze met name bezorgdheden van het volk van de private naar de publieke sfeer brengt en op die manier de macht van het volk in een liberale democratie vrijwaart (Laville, Young, & Eynaud, 2015).

Ook recente werken over het maatschappelijke middenveld in Hongarije hebben oog voor de bredere context en de civiele maatschappij als mogelijkheid: Ágh (2015a) bespreekt Hongarije als worstcasescenario voor het verval van de democratie. Specifieker argumenteert hij dat de radicale omslag in de wetgeving de marginalisering van en de staatscontrole op de civiele maatschappij en de media in de hand werkte. Als reactie hiertegen ontstond er een bottom-up democratiseringsproces, geleid door het maatschappelijke middenveld, dat zich verzet tegen de toenemende autocratische regeerstijl van de regering Orbán. Ágh (2015a) eindigt met een positieve noot en besluit dat Europeanisering en democratisering geleid door de civiele maatschappij een tweede kans verdienen in Hongarije. Naast deze studie van Ágh (2015a) verschijnen er met de regelmaat van de klok rapporten over de situatie in Hongarije geschreven door het Freedom House, het Bertelsmann Instituut, enzovoort (Kovács, 2015; Hegedüs, 2016, 2017). Het probleem met deze studies is dat ze zich niet inschrijven binnen de academische literatuur en los van elkaar verschijnen. Ze zijn waardevol om iets te leren over de huidige ontwikkelingen in Hongarije, maar voegen weinig toe aan het academische debat.

2. Een verkennend onderzoek

2.1. *Achtergrond en onderzoeksvragen*

In deze thesis wordt geopteerd om niet uit te gaan van een *a priori* link tussen een sterke civiele maatschappij en een stabiele democratie. Evenmin wordt een normatief betoog gehouden hoe het ideaaltypische Hongaarse maatschappelijk middenveld er zou moeten uitzien. Deze thesis tracht daarentegen te kijken naar de contextuele factoren zoals de inperking van institutionele vrijheden en restricties die door de staat opgelegd worden aan burgerlijke organisaties. De studie leunt omwille van de focus op de publieke sfeer en beleidssamenwerking aan bij de stroming van “het maatschappelijke middenveld als mogelijkheid”. De theorie van de civiele maatschappij als mogelijkheid stelt dat NGO’s in liberale democratieën, afhankelijk van de institutionele en contextuele factoren, kunnen samenwerken met autoriteiten en de publieke sfeer mee vorm geven. De Hongaarse civiele maatschappij is echter werkzaam in de context van het niet-liberale project dat Viktor Orbán vanaf 2014 installeerde.

Deze studie tracht in eerste instantie te achterhalen of er sprake is van een beperkte legitimiteit voor Hongaarse civiele organisaties. Een eerste onderzoeksvraag gaat na of de geïnterviewde NGO’s hun functie als actor in de publieke sfeer en beleidspartner kunnen vervullen in het huidige politieke klimaat. De tweede onderzoeksvraag die hieruit voortvloeit is welke factoren die huidige positie van NGO’s kunnen verklaren. Bovendien wordt nagegaan welke strategieën de NGO’s gebruiken in het politiek veranderde klimaat: zijn de organisaties verdedigers van de democratie? De onderzoeksvragen kunnen samengevat worden als volgt:

OV 1: Is er sprake van een gewijzigde legitimiteit voor NGO’s in de huidige Hongaarse politieke context?

OV 2a: Welke factoren dragen bij tot de veranderde legitimiteit van NGO’s?

OV 2b: Hoe hebben de institutionele, politieke en contextuele factoren de strategieën van de NGO's vormgegeven? Op welke manier ondersteunen zij de democratie?

2.2. *Onderzoeksdesign: Explaining Outcome process-tracing in case study*

Deze studie heeft als doel een academische lacune op te vullen: op basis van de literatuurstudie blijkt namelijk dat er weinig wetenschappelijke studies bestaan over de huidige positie van NGO's in Hongarije. Omwille van deze lacune wordt er gekozen voor een kwalitatieve methodologie, een *case study*, een intensieve studie van één enkele unit of een aantal units. Een singlecase study is het meest geschikt wanneer een onderwerp weinig of niet verkend is (Gerring, 2007). Yin (2014) argumenteert bovendien dat een case study het meest gepast is bij verklarende studies.

Om de factoren te onderzoeken die de positie van de civiele maatschappij als mogelijkheid bemoeilijken, wordt gekozen voor de *process-tracing* (PT) methode. Deze methode heeft als doel om in singlecasestudies de causale mechanismen die een bepaalde uitkomst vormgeven, bloot te leggen (George & Bennet, 2005). Beach en Pedersen (2013) onderscheiden drie varianten binnen PT: *theory building*, *theory testing* en *explaining outcome*.³ PT is een veel gebruikte onderzoeksmethode om beleidsinvloed na te gaan (Klüver, 2013).⁴ PT is echter ook geschikt om een minimale verklaring op te

³ Theorie opbouwend onderzoek doelt aan de hand van empirisch bewijs in een case tot een *middlerange* theorie te komen. In theorie testend onderzoek wordt een theorie getest door een causale hypothese op te stellen die het verband tussen oorzaak X en uitkomst Y mogelijks verklaart. Deze beide vormen van PT zijn uitgesloten in dit onderzoek omdat oorzaak X niet gekend is.

⁴ Bij onderzoek naar beleidsverandering worden echter de twee andere varianten, het theorie opbouwend en theorie testend onderzoek het meeste gebruikt.

bouwen voor een bijzondere uitkomst van een historisch of maatschappelijk fenomeen: de methode leent zich ertoe de unieke situatie voor NGO's in Hongarije anno 2017 te verklaren. Het huidige onderzoek steunt op de *Explaining Outcome Process-Tracing* methode (EOPT) die probeert de achterliggende factoren van een bepaalde case minimaal te verklaren (Beach & Pedersen, 2013).

EOPT is een iteratieve onderzoeksstrategie die een complex conglomeraat van systematische en niet-systematische, case-specifieke causale mechanismen blootlegt die de uitkomst Y bepalen. Het belang van de case-specifieke mechanismen maakt dat EOPT vaak vergeleken wordt met historisch onderzoek, maar het verschil met de historische methode is de focus die bij EOPT op het verklarende, causale aspect ligt (Beach en Pedersen, 2016). Er zijn twee mogelijke werkwijzen bij een casegerichte EOPT: de deductieve en de inductieve aanpak. De huidige situatie van Hongaarse NGO's is een weinig bestudeerd fenomeen waardoor deze thesis de inductieve aanpak verkiest (Beach & Pedersen, 2013).⁵

2.3. *Dataselectie, -verzameling en onderzoekseenheden*

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, werden semigestructureerde diepte-interviews afgenomen met sleutelactoren van vier Hongaarse NGO's ter plaatse in hun kantoren in Budapest. De keuze van deze organisaties verliep niet willekeurig. Het gaat om elite-interviews met vier NGO's die werkzaam zijn rond de vluchtelingencrisis, mensenrechten en vrijheden in het algemeen. Deze keuze werd bewust gemaakt omdat enerzijds deze thema's, de migratiecrisis en mensenrechten, politiek gevoelig liggen en anderzijds deze organisaties kritisch staan ten opzichte van het beleid

⁵ De deductieve aanpak bij Explaining Outcome Process-Tracing is enkel mogelijk wanneer er reeds bepaalde theorieën voor handen zijn die deze uitkomst kunnen verklaren, die dan getoetst worden tegen het empirische materiaal. In deze studie gaat het om een recent proces, waarbij er nog geen bestaande theorieën getoetst kunnen worden.

van de regering.⁶ In een liberale democratie kunnen dit soort NGO's theoretisch gezien een samenwerkingspartner zijn van of een tegenwicht vormen voor de regering. Het is interessant om te kijken welke ruimte NGO's krijgen en welke strategieën ze hanteren binnen een 'illiberale democratie'.

Een topiclijst (bijlage 1) werd opgesteld aan de hand van 6 indicatoren die een antwoord moeten geven op de vraag binnen welk kader de NGO's werkzaam zijn. Deze indicatoren zijn gebaseerd op CIVICUS, een NGO die wereldwijd de toestand van de civiele maatschappij monitort. Haar *Enabling Environment National Assessment (EENA)* project kijkt naar de context waarin de civiele maatschappij binnen een land functioneert (Firmin & Van Severen, 2017).⁷ De topiclijst bevat aanvullend ook enkele specifieke vragen over de Hongaarse context. De vragen werden zo open mogelijk gehouden zodat er ruimte was voor aanpassingen op het moment zelf. Omdat volgens Scheppele (2013) governance checklists niet werken in 'Frankenstaten', kijkt deze thesis bovendien naar de contextuele en wettelijke factoren die de speelruimte voor het maatschappelijke middenveld mogelijk negatief beïnvloeden.

De kracht van diepte-interviews ligt in het exploratieve karakter van de dataverzameling en de mogelijkheid om te peilen naar achterliggende motivaties. Voordelen van deze methode zijn dat er nieuwe ideeën verkend kunnen worden (Stebbins, 2001, 50).

⁶De geselecteerde organisaties betreffen Amnesty International Hungary (Amnesty International Magyarország), de Hungarian Civil Liberties Union (Társaság a Szabadságjogokért - Tász), Menedék Hungarian Association for Migrants en Migration Aid Hungary. Zie bijlage 4-7 voor de transcripties.

⁷ Concreet wordt gekeken naar volgende indicatoren: registratie, werking, de vrijheid van vereniging en meningsuiting, toegang tot financiële middelen en de relatie tussen de civiele maatschappij en de regering.

2.4. *Analyse: thematisch onderzoek van de interviews en documentanalyse*

In een eerste fase werden de interviews getranscribeerd om ze vervolgens thematisch te coderen. De keuze om thematisch te coderen heeft te maken met het belang van de onderzoeker in deze methode: interpretatie van expliciete en impliciete ideeën vanuit de data in thema's staat centraal (Guest, Mac Queen, & Namey, 2011).⁸ Om de interviews te analyseren, wordt gebruik gemaakt van een combinatie van een deductieve en een inductieve methode. Deductief omdat de literatuur aanneemt dat NGO's de functie van mogelijkheid tot beleidssamenwerking en kritische dialoog in de publieke sfeer op zich kunnen nemen.⁹ Bovendien wordt er tijdens de analyse teruggekoppeld naar het theoretische kader. Het merendeel van de analyse is echter inductief: op basis van de ruwe data worden nieuwe thema's gecodeerd in functie van de onderzoeksvragen.¹⁰ Bij wijze van triangulatie worden de onderzoeksresultaten aangevuld met rapporten om de geldigheid te maximaliseren (Roose & Meuleman, 2014).

⁸ De keuze om thematisch te coderen bouwt voort op het feit dat de analyses in de diepte kunnen verkend worden. De kern van deze methode ligt namelijk in haar *analytische karakter* en probeert sociale processen te begrijpen in plaats van louter te beschrijven.

⁹ Zo werd bijvoorbeeld voor de analyse van de interviews de code 'publieke sfeer' of 'beleidssamenwerking' reeds *a priori* vastgelegd.

¹⁰ Een voorbeeld van een inductieve codering is de volgende passage: *I think to say that something is not based on the practice of the ECHR or the European values, which is a very figurative thing to say. We can say this to 10% of the Hungarian society, who are sensitive on this question. We don't have any clue on how to reach the other 90% of the society, they don't care.* Deze passage werd gecodeerd als 'moeilijkheden publieke communicatie' die dan onder het thema 'publieke sfeer' past.

3. Achtergrond: de evolutie van de civiele maatschappij en het illiberale project in Hongarije

Hongarije kent een rijke traditie van maatschappelijk engagement. Onder het communistische bewind waren reeds een aantal verzetsbewegingen actief, met in de hoofdrol de hervormingsgezinde technocratische elite. Deze groep installeerde na de Hongaarse Opstand van 1956 een liberaal bewind dat ruimte liet voor sociale autonomie en vereniging. Wanneer het land in de periode 1989-1990 het oude regime afwierp, floreerde de ontwikkeling van de civiele maatschappij (Bertelsmann Stiftung, 2016, 25). In 1989 keurde het Hongaarse parlement de wet op vrijheid van associatie goed, waardoor het maatschappelijke middenveld vanaf dan beschermd werd door het wettelijke systeem (Kuti, 2008, 12).

In het begin van de jaren 2000 werd met de oprichting van het *Civil Office* de samenwerking tussen de Hongaarse regering en het maatschappelijke middenveld geïnstitutionaliseerd. Parallel met deze gebeurtenis ontwikkelde de Hongaarse regering haar “civiele strategie” die de ontwikkeling van civiele organisaties en strategische partnerschappen moest aanmoedigen. In dat kader werd het National Civil Fund (*Nemzeti Civil Alap*, NCA) opgericht als onafhankelijke organisatie die het maatschappelijke middenveld dient te ondersteunen (Kuti, 2011). Tegelijkertijd bleef de civiele maatschappij gefragmenteerd en enigszins gedomineerd door staatsautoriteiten (Bertelsmann Stiftung, 2016, 25). De dominantie van de autoriteiten op burgerlijk engagement wordt evenwel meer en meer verankerd na het aantreden van de regering-Orbán in 2010.

Op politiek vlak is Hongarije al enige tijd het zorgenkind binnen de Europese Unie, in het bijzonder wanneer het aankomt op het waarborgen van Europese burgerlijke vrijheden en rechten. Sinds 2014 kondigt Orbán regelmatig aan een niet-liberaal project te willen uitbouwen in Hongarije. Onder meer waarschuwt hij het volk voor de obstakels die de natie in de weg staan zoals de NGO's die betaalde politieke (liberale) activisten zijn (PMO 2014). Naast het verankeren van Fidesz' macht in diverse staatsinstellingen keert de

Hongaarse regering zich stelselmatig tegen instellingen die de informele democratie ondersteunen. Zij zijn obstakels in de uitbouw van de illiberale staat.

Van 2010 tot 2014 duidde het Freedom House, een organisatie die rapporten maakt over de wereldwijde staat van de democratie, het land nog aan als een geconsolideerde democratie (Kovács, 2014). Het jaar erop veranderde deze status in een semi-geconsolideerde democratie, een categorie die het land vandaag de dag nog is toegekend (Kovács, 2015; Hegedüs, 2016, 2017). Figuur 1 toont aan dat 2010, het jaar waarin de coalitie Fidesz-KDNP haar verkiezingsoverwinning boekte, het begin inluidt van de democratische achteruitgang in Hongarije. Concreet gaat het om een daling van 2,15 in 2007 naar 3,54 in 2017. De sterkste daling wordt vastgesteld tussen 2010 en 2012 wanneer de coalitie de grondwet wijzigde en uiteindelijk een nieuwe installeerde. Door de illiberale democratie in Hongarije houdt de neerwaartse trend aan (het land is momenteel de slechtste leerling van de Centraal-Europese klas).

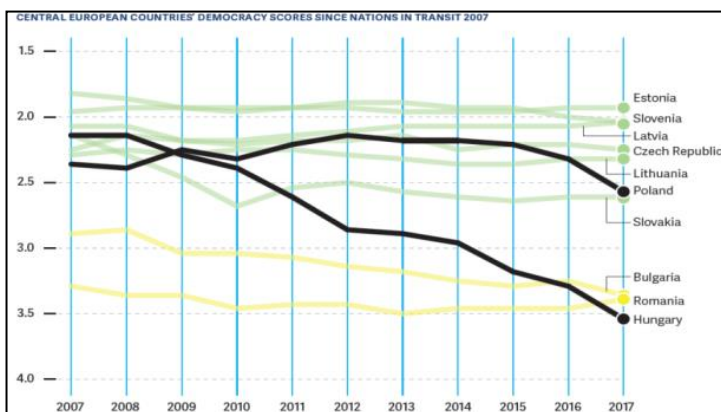


Fig. 1: Evolutie van democratiescores in de Centraal Europese landen (2007-2017). Schaal gaat van 1-7, met 1= hoogste niveau van democratische vooruitgang, 7= laagste niveau. Bron: N. Schenkkan, *Nations in Transit*, 2017.

Figuur 2 is een visuele voorstelling van landen die de voorbije 10 jaar het sterkst achteruitgingen op hun democratische indicatoren. Hongarije prijkt bovenaan de lijst als enige lidstaat van de Europese Unie en staat binnen de top 15 van landen die de meeste democratische achteruitgang boekten. Het moet slechts landen als Azerbeidzjan, Venezuela, Yemen voorlaten en laat zelfs Oekraïne en Rusland achter zich (figuur 2).

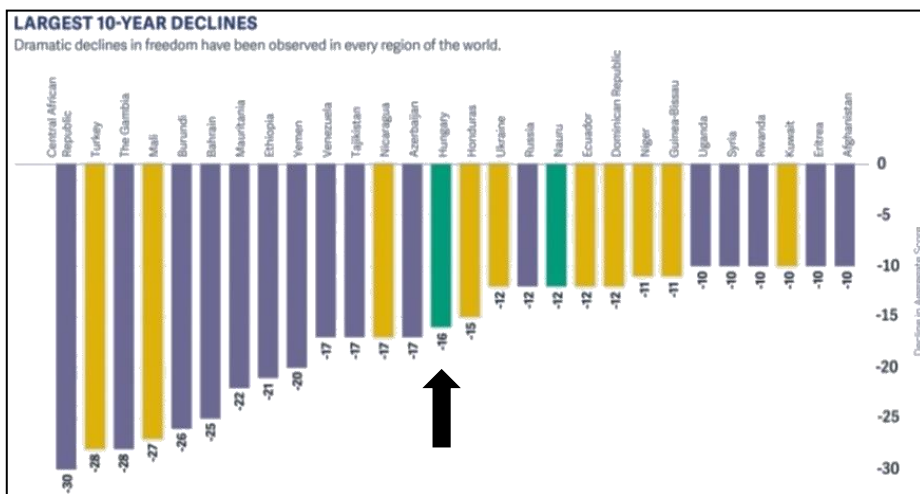


Fig. 2: Globale achteruitgang in democratische vrijheid. Schaal: 0-100, 0=slechtste, 100=beste score. Bron: Puddington, A., & Roynance, T., *Populists and Autocrats: the Dual Threat to Global Democracy*, 2017.

4. Resultaten: de Hongaarse NGO's aan het woord

In deze resultaatsectie wordt de huidige situatie besproken waarin de NGO's in Hongarije werkzaam zijn. In een tweede deel worden aan de hand van Explaining Outcome Process-Tracing (EOPT) de systematische en case-specifieke factoren toegelicht die een mogelijke invloed hebben op de legitimiteit van de NGO's. Tot slot worden de strategieën die deze organisaties hanteren onder de loep genomen.

4.1. Is er sprake van een gewijzigde legitimiteit voor NGO's in de huidige Hongaarse politieke context?

In de state of the nation van 2017 hekelde Orbán de NGO's als het imperium van Soros die 'zijn tentakels' op Hongarije vestigt (PMO, 2017). De regering werkte bovendien de LexNGO uit. Deze aan het Hongaarse parlement voorgestelde wet T/14967, heeft betrekking op organisaties die buitenlandse fondsen ontvangen. Concreet betekent het wanneer een organisatie meer dan 7.2 miljoen HUF¹¹ aan buitenlandse financiering ontvangt, inclusief EU fondsen, ze als dusdanig geregistreerd moet worden (Interview 3).

Door deze gebeurtenissen rijst de vraag of de legitimiteit van Hongaarse NGO's als actor in de publieke sfeer en het beleid gewijzigd is. Theoretisch gezien is de publieke sfeer het platform waarlangs de civiele maatschappij communiceert met de burgers. De publieke sfeer is intermediair tussen de civiele maatschappij en de staat, het klankbord waar burgers hun bezorgdheden kunnen uiten (Schechter, 2000). In de praktijk wordt anno 2017 de publieke legitimiteit van NGO's op twee manieren beknot: enerzijds door het discours van de Hongaarse regering en anderzijds door de voorgestelde LexNGO.

Sinds het begin van dit jaar verscherpt het discours van de regering ten aanzien van kritische NGO's. Nemeth Szilard,

¹¹ Equivalent aan 23000 EURO

vicevoorzitter van Fidesz, kondigt het nieuwe jaar aan als het jaar waarin het “Sorosleger uit het land verbannen zal worden” (Zoltan, 2017). Ook in de state of de nation worden de NGO’s als vijanden van Hongarije beschouwd (PMO, 2017).

Verder is de wet die in 2017 aan het parlement is voorgelegd (de LexNGO), symbolisch voor de gewijzigde publieke legitimiteit van NGO’s. Het voorstel om deze organisaties officieel als buitenlands gefinancierd te labelen, discrediteert immers hun opinies. De LexNGO houdt namelijk drie verplichtingen in. Ten eerste is er de verplichte registratie als buitenlands gefinancierde organisatie. Vervolgens moet elke buitenlandse donatie worden aangegeven, gaande van fondsen van buitenlandse regeringen tot de kleinste private microdonaties. Ten slotte moet op iedere publicatie die de organisatie uitgeeft het label ‘buitenlands gefinancierd’ geplaatst worden (Interview 1). De stempel van buitenlandse actor (of in het gehanteerde discours ‘verrader’) en de idee andere belangen te behartigen dan de Hongaarse, vermindert de publieke invloed en de geloofwaardigheid van de Hongaarse NGO’s. Het wetsvoorstel tracht de functie van de NGO’s als beleidspartner en publieke, kritische instantie te ontmantelen en dit bij wet vast te leggen: deze LexNGO zou m.a.w. de situatie voor civiele maatschappij organisaties drastisch kunnen veranderen. Indien de wet wordt goedgekeurd, mag de NGO voor 5 opeenvolgende jaren geen enkele buitenlandse financiële steun ontvangen om als neutraal te kunnen gelden. In een situatie waarbij de NGO’s al moeite hebben om financieel te overleven, is dit quasi onmogelijk (Interview 2).¹²

Verder hangen de sancties van de strikte regelgeving als een zwaard van Damocles boven hun hoofd. Een organisatie die niet aan de regels voldoet, krijgt in eerste instantie een waarschuwing van de openbare aanklager. Eveneens kunnen boetes tot 3000 euro worden

¹² Bovendien vrezen de organisaties voor het psychologische effect: buitenlandse donoren, hoofdzakelijk de kleine private donoren, kunnen afgeschrikt worden door het label of vrezen voor de situatie van familieleden in Hongarije zelf (Interview 1-3).

opgelegd of kan een proces worden opgestart om de werkzaamheden van de organisatie stop te zetten. De regering beoogt hiermee de werking van de NGO's te destabiliseren en hen in een kwaad daglicht te stellen (Interview 1-3).

Samengevat luidt het jaar 2017 een nieuw dieptepunt in de relatie tussen de regering en de civiele maatschappij in. De huidige situatie toont aan dat Hongaarse NGO's moeilijkheden ondervinden om hun democratiserende rol op te nemen. De Hongaarse regering beschouwt hen in het officieel discours als buitenlands gefinancierde 'natieverraders'. Hun werking wordt extra bemoeilijkt door het voorstel tot een wijziging van de regelgevende context. De voorgestelde wet 'LexNGO' legt een aantal bijkomende voorwaarden en sancties op, en zet mogelijk een aantal fundamentele vrijheden op de helling.¹³ Dit wetvoorstel toont aan dat zowel de legitimiteit van de NGO's in de publieke sfeer als de mogelijkheid beleidspartner te zijn, aanzienlijk veranderd is en bedreigd wordt. Exemplarisch voor hun gewijzigde legitimiteit is het feit dat Civicus Monitor het Hongaarse maatschappelijke middenveld in 2017 als "geblokkeerd" aanduidt (Civicus Monitor, 2017). Daarmee is het land het enige binnen de Europese Unie met deze categorie. Het volgende deel zoomt in op de politieke, institutionele, financiële, sociale en ideologische factoren die dit beeld verklaren.

¹³ Attila Szabó van Menedék geeft aan dat de LexNGO in de praktijk een beperking op de vrijheid van vereniging betekent (Interview 2). Het HHC en Tász analyseerden bovendien de LexNGO en wijzen op de schending van een aantal vrijheden. De niet-navolging van administratieve verplichtingen vormt een rechtsgrond om een organisatie te ontbinden en betekent bijgevolg een inbreuk op de vrijheid van vereniging. Bovendien ontbrak iedere open consultatie tijdens het besluitvormingsproces wat een schending vormt van het recht op deelname aan publieke zaken. De vereiste om de naam, het land en de stad van iedere buitenlandse donor te publiceren is een schending van het recht op de bescherming van data en het recht op privacy. Tot slot houdt LexNGO een restrictie in op de vrijheid van meningsuiting omdat de onderworpen organisaties een negatief stigma krijgen (HCLU, & HHC, 2017).

4.2. **Explaining Outcome Process-Tracing: factoren die bijdragen aan de verminderde legitimiteit voor NGO's**

Op basis van de EOPT analyse van de geïnterviewde NGO's dragen de politieke, institutionele, financiële, sociale en ideologische factoren bij tot het afkalven van de publieke rol van de NGO's en hun beleidssamenwerking. De onderzoeker vertrekt vanuit een uitkomst 'Y' –de verminderde publieke en beleidslegitimiteit van de bevraagde NGO's– om vervolgens terug te keren in de tijd om op inductieve wijze de factoren te achterhalen die deze uitkomst bestendigden. Deze aanpak is minder gedreven door theorie maar is casegericht en vertrekt vanuit een bottom-up analyse, vanuit de data van de interviews en de documenten, om tot een verklarend mechanisme te komen (Beach & Pedersen, 2013). Deze resultaatsectie wordt afgerond met een schematische voorstelling van het EOPT proces met de verschillende factoren en hun invloed op de huidige legitimiteit van NGO's (Figuur 3).

4.2.1. **Politieke factoren**

Aan de hand van de EOPT analyse blijkt het gewijzigde politieke klimaat een eerste 'systematische' factor te zijn die bijdraagt tot de verminderde legitimiteit van de NGO's in Hongarije anno 2017.¹⁴

¹⁴ Systematische factoren betekenen in deze studie factoren die *in principe* toegepast kunnen worden op andere cases. Dit wil niet zeggen dat deze factoren niet eigen zijn aan de Hongaarse case, maar kunnen later als *building blocks* voor toekomstig onderzoek dienen (Beach & Pedersen, 2013, 2016). De veronderstelling dat een gekwalificeerde meerderheid en een verzwakte oppositie in andere cases de legitimiteit van NGO's mogelijk aantasten is plausibel.

Gekwalificeerde meerderheid en een zwakke oppositie na 2010

In 2010 scoorde de nationaal-conservatieve Fideszpartij, met Viktor Orbán als kopstuk, een grote overwinning tijdens de parlementaire verkiezingen. Samen met de coalitiepartner KDNP, de christelijke partij, sleepten ze 263 van de 386 zetels, bijna goed voor 70% van de zetels, in de wacht (Innes, 2015, 96). Volgens János Kornai (2015) symboliseert het jaar 2010 een U-bocht in de Hongaarse politieke geschiedenis. In dat jaar evolueerde Hongarije namelijk van een land in transitie, dat haar markteconomie en naleving van de rechtsorde aan het verankeren was, naar een gecentraliseerd politiek systeem met een moeilijk van elkaar te scheiden uitvoerende en wetgevende macht.

In april 2014 won Fidesz het drieluik aan verkiezingen: ze boekten zowel op nationaal, regionaal en Europees vlak een overwinning. Op nationaal niveau behaalde de KDNP-Fidesz coalitie beduidend minder stemmen dan in 2010 (45% ten opzichte van 53%), maar kon toch haar twee derde parlementaire meerderheid behouden door een aantal kiesregels die in de periode ervoor veranderd waren (Ágh, 2016, 282). De democratische oppositie was in 2014 erg verdeeld en nooit een uitdager van de Fidesz-KDNP coalitie. Het extreemrechtse Jobbik, of de Beweging voor een Beter Hongarije, kon daarentegen 20% van het stemmenaantal binnenhalen (Bertelsmann Stiftung, 2016, 2).

Het maatschappelijke middenveld in het gewijzigde politieke klimaat

“But, off course, in the political sphere we experience a lot of change. We are often treated as enemies of the government and not as partners.” (M. Szabó, persoonlijke communicatie, 04 april 2017).

De EOPT analyse vertrekt in het jaar 2010, waarin op politiek vlak een kentering plaatsvond. Alle geïnterviewde actoren zijn het eens met de stelling dat het speelveld voor NGO's sinds 2010 stelselmatig

vernavd wordt. Vóór het ‘tijdperk Orbán’ waren de organisaties frequente bezoekers van parlementaire commissies, werden ze uitgenodigd deel te nemen aan professionele discussies en werd er naar hun mening gevraagd in het wetgevingsproces (Interview 1-3).

Het gewijzigde politiek klimaat heeft tot gevolg dat hun activiteiten en doelen moeilijker worden gerealiseerd. De regering keert zich bovendien tegen de kritische NGO’s omdat een krachtadige oppositie, die alternatieve beleidsvisies kan formuleren, ontbreekt (interview 1). Áron Demeter van Amnesty International wijst erop dat deze NGO’s de regering in verlegenheid brengt door o.a. rechtszaken te winnen voor het Hof van Straatsburg en de corruptie aan het licht te brengen. Door deze situatie beschouwt de overheid hen als een ‘pain in the ass’ (Interview 3). Volgens Szabó bevinden Tász en andere NGO’s zich hierdoor in een bevreemdende situatie: overheidsinstanties beschouwen hen als politieke actoren die buitenlandse meesters dienen. Dit ondergraaft niet alleen hun standpunten maar ook hun geloofwaardigheid als professionele partners inzake het beleid (Interview 1).

4.2.2. **Institutionele factoren**

Analyse van de interviews en documenten geeft centralisering van het politiek systeem, het afbrokkelen van de checks and balances, de inkrimping van het mediaklimaat en de nationalisering van civiele organisaties aan als systematische institutionele factoren die de legitimiteit van de NGO’s bestendigen anno 2017.

Checks and balances en centralisering van het politieke systeem

De gekwalificeerde meerderheid die Fidesz-KDNP in 2010 behaalde, stelde hen in een positie de politieke macht te monopoliseren. Fidesz voerde een nieuwe grondwet door die in werking trad vanaf januari 2012, veranderde de electorale regels en begon aan de stelselmatige afbouw van het *checks and balances* systeem. De regering centraliseerde de macht en installeerde partijgetrouwen in voordien onafhankelijke instellingen waaronder het Grondwettelijke Hof

(Ágh, 2016, 280). De regering legde deze instelling verder aan banden door de rechters te vervangen, hun macht om in te grijpen op wetten te verkleinen en een aantal bijkomende amendementen rond haar werking door te voeren (Bertelsmann Stiftung, 2016, 2). In de periode vóór 2012 benoemde een commissie, die één lid per parlementaire groep bevatte, de geschikte kandidaten voor het Grondwettelijke Hof, waarna een 2/3^{de} meerderheidsstemming in het parlement plaatsvond. Er moest dus iedere keer een consensus gevonden worden tussen de oppositie en de regerende partij. Een wetsamendement, goedgekeurd in juni 2010, veranderde deze situatie door te bepalen dat de leden van de verkiezingscommissie proportioneel moeten zijn ten aanzien van de grootte van de parlementaire groep. Hierdoor heeft de Fidesz-KDNP momenteel de meerderheid in deze commissie en moet er niet langer gezocht worden naar een consensus met de oppositie (HCLU, HHC, & EKINT, 2015).

Het Hongaarse parlement wordt in dit systeem een machine die aan de lopende band wetten opstelt en doorvoert (Kornai, 2015). Scheppele (2012) geeft aan dat de Orbán-regering in het eerste anderhalf jaar 359 nieuwe wetten stemde, waarvan 14 binnen dezelfde dag. Analisten spreken over een Potemkin democratie waarbij via wettelijke middelen de democratische regels veranderen naar een autocratisch politiek systeem (Ágh, 2016, 280). Scheppele (2014) wijst erop dat de grondwettelijke hervormingen en wetsveranderingen een Frankenstaat hebben gecreëerd. Dit uit zich in een geheel van wetten waar afzonderlijk gezien niets mis mee lijkt, maar wanneer ze samenkomen binnen één wettelijk systeem ze een ‘monsterstaat’ oprichten (Schepele, 2014).

Wettelijke restricties op de civiele maatschappij waren er in de regeringsperiode 2010-2014 nog niet. Wel kwam er kritiek van onder andere de Europese Unie over hoe de grondwetswijziging in Hongarije verlopen was. In haar mening over de nieuwe Hongaarse grondwet betreurt de Venice Commissie dat het proces van grondwetswijziging zich voltrok zonder voorafgaand debat in de media of consultatie van de civiele maatschappij (Europese Commissie, 2011). Destijds kwam

er al veel kritiek op het proces en de inhoud van het nieuwe constitutionele regime, niet alleen vanuit de hoek van de academische wereld, maar ook vanuit het maatschappelijke middenveld (Fleck et. al, 2011).

Regulering van de media en toegang tot publieke informatie

Naast strikte wijzigingen aan het politiek-institutioneel bestel is het nuttig de veranderingen in het medialandschap te belichten. Een inkrimping ervan kan immers gevolgen hebben voor het maatschappelijk middenveld die haar bezorgdheden moet kunnen uiten. In de periode na 2010 richtte de regering-Orbán vrij snel haar pijlen op de media. Een Media Council werd gecreëerd, die boetes kan uitschrijven wanneer de berichtgeving niet ‘evenwichtig’ is, met aan het hoofd hiervan een Fidesz vertrouweling. Ook de overige 5 zitjes in deze Raad worden warm gehouden door Fidesz partijgenoten (Bánkuti, Halmai, & Scheppele, 2012, 140). De publieke media is in dit systeem de spreekbuis van de Hongaarse regering: de Media Council bepaalt wie er te gast mag zijn in publieke programma’s. De Hongaarse publieke omroep, MTI, produceert bovendien al het nieuws voor de publieke nationale mediakanalen. Critici wijzen erop dat onafhankelijke berichtgeving door deze maatregelen quasi onmogelijk wordt (Center for Media and Communication Studies, 2012, 66).

Illustratief voor de verslechtering van het klimaat voor dissidente stemmen waren de gebeurtenissen vanaf 2013. In de zomer van dat jaar verscheen er in *Heti Válasz*, een overheidsgezinde krant, een lijst van 11 NGO’s die buitenlandse belangen zouden dienen. In oktober 2016 beëindigde de grootste oppositiekrant *Népszabadság* haar werkzaamheden wegens financiële moeilijkheden (Freedom House, 2017). Volgens NGO’s en de oppositie is dit echter een drogreden en ze wijzen de Hongaarse regering met de vinger aan (De La Baume, 2016).

Nationalisering civiele maatschappij en beleid gericht op getrouwe NGO's

Fidesz streeft ernaar partijgetrouwe civiele bewegingen te creëren, een proces dat al voor de verkiezingen van 2010 begon. Wanneer Fidesz in 2002 de verkiezingen verloor, lanceerde de partij de idee om eigen burgerlijke kringen uit de grond te stampen. Deze kringen creëerden eigen associaties en organisaties die zich registreerden als NGO's. Een aantal onder hen brachten politici voort, waarbij de organisatie hen steunde en een belangrijke rol speelde in hun verkiezingsoverwinning. Kover (2015) besluit in haar onderzoek over de civiele maatschappij in Hongarije dat Fidesz het recht op associatie misbruikte om eigen NGO's, jaknikkers, te creëren. Deze organisaties zijn dan het politieke verlengstuk van Fidesz in de samenleving. Op deze manier konden deze organisaties ingezet worden in de politieke campagne van de verkiezingen van 2010.

Na deze verkiezingen werden staatsgetrouwe maatschappelijke organisaties onder de paraplu van het nieuw opgerichte Civic Unity Forum (Civil Összefogás Fórum, CÖF), een pseudo NGO, gebracht (Ágh, 2016, 281). Volgens Scheppele (2014) zijn het CÖF en Fidesz amper van elkaar te onderscheiden.

Impact op de civiele maatschappij

De positie van de civiele maatschappij verzwakt stelselmatig door maatregelen die aan de *checks en balances* raken. De traditionele tegengewichten zijn hierdoor niet langer in staat onafhankelijk te functioneren, en in een institutioneel klimaat waarin de regering vrij spel heeft, is het moeilijk een tegenstem te vormen (Interview 1-3). Een aantal van de organisaties wensen als outsider deel te blijven uitmaken van een systeem van checks and balances en wijzigden hierop van strategie (bijvoorbeeld door een meer gematigde en pragmatische houding aan te nemen).¹⁵

¹⁵ Zal besproken worden onder het luik 'strategieën'.

De geïnterviewde civiele organisaties geven verder aan dat formeel geen restricties gelden op de vrijheid van meningsuiting, maar het aantal fora waar ze hun opinies kunnen uiten, is afgenomen door de regulering van de media (interview 2). Vanaf 2014 zijn er bovendien geregeld rechtszaken om de verbetering van de toegang tot informatie te eisen (Ágh, Dieringer, & Bönker, 2016, 16). In de zomer van 2015 werd de Freedom of Information Act (Act No CXII) geamendeerd waardoor toegang tot publieke regeringsinformatie op drie manieren strikter gereguleerd werd: aanvragen kunnen niet langer anoniem gebeuren, de aanvrager dient alle kosten te betalen en, in gevallen waarbij data beschermd is door copyrights, mogen geen kopieën gemaakt worden (Magyar, 2016, 141). De respondenten geven aan dat voor het verkrijgen van regeringsinformatie een officiële aanvraag ingediend moet worden. In een aantal gevallen moet het bekomen van informatie worden afgedwongen via de rechtbank. Dit creëert een situatie waarbij de NGO's en journalisten achter de feiten aanhollen, wat hun publieke sfeer functie bemoeilijkt (Interview 1 en 3).

4.2.3. Financiële factoren

Ten derde detecteert EOPT als systematische, financiële factor de voorkeursbehandeling van pro-regeringsorganisaties. Uit de interviews en documenten blijkt dat dit de financiële draagkracht en de publieke legitimiteit van de NGO's anno 2017 vermindert.

Voorkeursbehandeling van pro-regering organisaties

Als centraal maatschappelijk orgaan van de Orbán-regering sponsort het CÖF bijna enkel civiele organisaties die de Hongaarse regering genegen zijn (Ágh, 2015a, 11). Het National Civil Fund (NCA) dat een ondersteunende en monitorende functie heeft inzake maatschappelijke organisaties, werd herdoopt tot het National Cooperation Fund (NCF). De besluitvorming van dit nationale fonds verloopt echter niet transparant en onderzoek van Direkt 36 toont aan dat er een sterke bevoordeling is van civiele organisaties die banden

hebben met Fidesz (USAID, 2015). Het NCF financiert enkel overheidsgetrouwe associaties, waardoor NGO's met een visie die ingaat tegen de belangen van de Hongaarse regering, stelselmatig worden onder gefinancierd (Schraad-Tischler, 2015, 18).

Impact op de civiele maatschappij: in financieel nauwe schoentjes

Door de financiële bevoordeling van partijgetrouwe organisaties verschenen buitenlandse donoren op het speltoneel om de onevenwichtige situatie in Hongarije te herstellen. Kritische NGO's die fondsen van onafhankelijke buitenlandse donoren zoals de Noorse of Zwitserse fondsen ontvingen, kwamen op een zwarte lijst terecht. Ook 3 NGO's die in deze studie geïnterviewd werden, met name Tász, AI en Menedek, ontvangen donaties uit dit NGO Fonds (Norwegian Civil Fund, 2017). Één van de grootste problemen voor NGO's in Hongarije is de financiële afhankelijkheid van buitenlandse donoren (Kover, 2015, 195). Omwille van de financiële moeilijkheden doekten in 2017 vier kritische NGO's, die opkomen voor de rechten van de Roma, hun werking op (Hegedüs, 2017, 6). Ook voor de bevraagde NGO's is dit het geval: geen van hen ontvangt overheidssteun, een bewuste keuze om de politieke neutraliteit te garanderen en te ontsnappen aan de bureaucratistische controle die met staatsfinanciering gepaard gaat (interview 1-4).

Niet alleen bevinden kritische NGO's zich in financieel nauwe schoentjes, ook worden ze als 'buitenlandse actor' negatief voorgesteld. Het feit dat buitenlandse donoren NGO's ondersteunen houdt voor de regering Orbán een opportuniteit in: organisaties met buitenlandse inkomsten, zijn voortaan 'verraders' van de Hongaarse natie (Interviews 1-3).

4.2.4. **Sociale factoren**

Beeldvorming, stigmatisering en intimidatie van NGO's door de Hongaarse regering wordt als vierde systematische factor in de EOPT analyse behandeld.

Het driesporenbeleid van de regeringen Orbán: 2010-heden

De Orbán-regeringen consolideerden sinds 2010 niet enkel de macht inzake het politieke en institutionele bestel, maar probeerden bovendien stelselmatig meer controle te krijgen over de samenleving in haar geheel. Vanaf 2010 spitst het beleid inzake de publieke sfeer zich toe op 3 pijlers. Een eerste bestaat erin het merendeel van maatschappelijke organisaties te nationaliseren (cf. CÖF). Bovendien krijgen de Fidesz-getrouwe civiele organisaties een financiële voorkeursbehandeling. Ten slotte wordt een 'intimidatie en ontmoedigingsbeleid' gevoerd tegen de overblijvende NGO's. Nationalisering, financiële preferenties en 'ontmoediging en intimidatie' vormen bijgevolg samen de rode draad van het 'civiel-maatschappelijke' beleid in Hongarije.

Intimidatiecampagne tegen kritische NGO's

NGO's worden sinds 2010, in het discours van politieke afgevaardigden en regeringsvriendelijke media, beschuldigd van volksverraad of buitenlands politiek activisme (interview 1-3). Wanneer in 2015 het Europese continent te maken krijgt met de vluchtelingencrisis, is de reactie in Hongarije strikt. In de politieke communicatie deinst de regering-Orbán er niet voor terug de migrant te koppelen aan terroristische dreiging (EurActiv, 2015). De retoriek ten aanzien van NGO's wordt vanaf 2016 verweven met het migratievraagstuk, omdat volgens de Hongaarse regering de civiele organisaties die genuanceerder kijken naar migratie, behoren tot de invloed van George Soros (HHC et al., 2017).

Dit beleidsspoor gaat niet alleen gepaard met een bepaald discours, ook in de praktijk wordt het dissidente stemmen moeilijk gemaakt. Door een aantal onderzoeken te openen tegen kritische NGO's probeert de Hongaarse regering de reputatie van deze instanties in diskrediet te brengen. Het Government Control Office (GCO) initieerde in mei 2014 een doorlichting van NGO's met buitenlandse fondsen. Het gaat in het bijzonder om het NGO Fonds dat een onderdeel is van de EEA/Noorse fondsen en dat specifiek beoogt de civiele sector in Hongarije te versterken. De Hongaarse regering verdenkt de betrokken NGO's ervan het geld te gebruiken om de oppositiepartij Politics Can Be Different (LMP) te versterken, wat een inbreuk zou uitmaken op een interne Hongaarse aangelegenheid (AI, 2015, 6). In de periode 2009-2014 verdeelde het Noorse NGO Fonds 13,5 miljoen euro aan verschillende Hongaarse NGO projecten (Norwegian Civil Fund, 2015). Vier organisaties, Ökotárs Foundation, Autonomía Foundation, DemNet en de Kárpátok Foundation staan in Hongarije in voor de allocatie van dit geld aan verschillende projecten. Ook in september 2014 besloot de regering een doorlichting te houden bij 58 buitenlands gefinancierde NGO's op verdenking van fraude (AI, 2015). Een externe onderzoekscommissie vond echter geen onregelmatigheden, noch wettelijke inbreuken in de werking van de doorgelichte NGO's (UNHCR, 2016).

Viktor Orbán krijgt internationaal de wind van voren met dit beleid. Barack Obama uitte in 2014 openlijk kritiek op de regulering en intimidatie van de civiele maatschappij in Hongarije (Hungarian Spectrum, 2014). Michel Frost, de VN-rapporteur over de situatie van mensenrechtenverdedigers, uitte na zijn bezoek aan Hongarije in februari 2016 grote bezorgdheid over de publieke stigmatisering van NGO's als buitenlandse agenten. Bovendien plaatste hij vraagtekens bij de wettelijkheid van de doorlichtingen van het GCO (UNHCR, 2016). Ook vanuit de hoek van de Europese Unie kwam kritiek, meer bepaald de Commissioner for Human Rights uitte gelijkaardige bezorgdheden (Raad van de Europese Unie, 2014).

Impact op de civiele maatschappij: intimidatie en stigmatisering

Om de vluchtelingencrisis te beheersen, ontstonden groepen van vrijwilligers, aanvankelijk georganiseerd als losse verbanden in Facebookgroepen, die zich geleidelijk registreerden als NGO's. Migration Aid Hungary is hier een voorbeeld van (interview 4). Sommige van de NGO's werden echter door de regering als buitenlandse agenten bestempeld. De regering maakte gebruik van bestaande angsten bij de bevolking om nu ook de NGO's in een slecht daglicht te plaatsen (Interview 3).

Volgens de geïnterviewde organisaties was de omgang van de regering met deze crisis problematisch. Een referendum, een 'nationale consultatie', werd uitgeschreven waarbij migratie gelinkt werd aan terrorisme (Interview 1). De stigmatisering van NGO's is niet uitsluitend gekoppeld aan de vluchtelingencrisis. Vandaag de dag is het meer gelinkt aan buitenlandse fondsen en George Soros (interview 3).

Om de stigmatisering kracht bij te zetten, wordt er gelijktijdig een intimidatiecampagne opgezet tegen kritische NGO's om hen de mond te snoeren. De financiële schandaalsfeer die bij de doorlichtingen gecreëerd werd, beschadigde het publieke imago van Tász, Amnesty en Menedék. Criminele procedures werden opgestart, die volgens Tász onrechtmatig waren omdat er bij de doorlichtingen zelf niets bezwarend gevonden werd (Interview 1).

In het jaar 2017, met de LexNGO, worden de 2 strategieën met elkaar verweven. Door de NGO's publiekelijk te kenmerken als niet-transparante én buitenlandse instanties verliezen ze een deel van hun publieke geloofwaardigheid. De regering wil op deze manier een breuk creëren tussen de civiele maatschappij en de samenleving, terwijl de civiele maatschappij inherent deel uitmaakt van de samenleving. Daarbovenop komt de dreiging van de stopzetting van hun werkzaamheden (door de LexNGO), wat een afschrikkingseffect kan hebben. De drijfveer achter deze wet is volgens de regering de nood aan meer transparantie. Volgens AI en Tász echter publiceren

alle organisaties hun financiën online en is het bijgevolg een drogreden (Interview 1 en 3).

Het ‘transparantie argument’ kadert in het streven van de regering om het de NGO’s moeilijk te maken om zich kritisch op te stellen ten aanzien van de regering. De NGO’s vroegen namelijk meer transparantie van de regering, die op haar beurt hetzelfde eiste van deze organisaties. Tász onderstreept de absurditeit van deze situatie: de Hongaarse regering vraagt meer transparantie van de civiele sector terwijl ze zelf niet aan de kleinste transparantievereisten kunnen voldoen (interview 1). De regering stapte namelijk eind december 2016 uit het Open Government Partnership (bijlage 2), een overeenkomst tussen Europese regeringen die de verbintenis aangaan om transparant te zijn. AI benadrukt dat de wetgeving duidelijk gericht is tegen 5 of 10 kritische organisaties: het HHC, TI, Tász, AI en Greenpeace (Interview 1 en 3).

De ondervraagde organisaties stellen dat de LexNGO gebaseerd is op een combinatie van het Russische en Israëlische model (AI, 2017; HCLU, 2017). Deze wet werd voorafgegaan door het lanceren van een nieuw referendum “Let’s stop Brussels”. Het referendum peilt naar de mening van de burgers over hoe het land moet reageren tegen de Europese Unie die illegale immigranten toelaat in Hongarije. Een vierde vraag heeft betrekking op de rol van NGO’s in de Hongaarse samenleving:

More and more foreign-supported organizations operate in Hungary with the aim of interfering in the internal affairs of our country in an opaque manner. These organizations could jeopardize our independence. What do you think Hungary should do?

- (a) *Require them to register, revealing the objectives of their activities and the sources of their finances.*
- (b) *Allow them to continue their risky activities without any supervision (Spike, 2017).*

Volgens Máté Szabó van Tász zijn referenda propagandamiddelen bij uitstek voor een regering die legitimiteit zoekt voor haar beleid. Problematisch hierbij is dat iedere antwoordcategorie het regeringsbeleid ondersteunt (Interview 1).

4.2.5. Ideologische factor

Een onderschatte maar invloedrijke factor in Hongarije?

Via EOPT detecteert deze studie (aan de hand van documentanalyse en elite-interviews) een aantal politieke, institutionele, financiële en sociale factoren als invloedrijke variabelen. Dit zijn de zogenaamde ‘systematische factoren’, die *theoretisch* ook toepasbaar zijn op andere cases. Uit de interviews kwam echter een vijfde, mogelijk betekenisvolle, case-specifieke factor naar voren: de ideologische strijd die Orbán aangaat met maatschappelijk kritische stemmen.

Anti-liberaal

“They’re very afraid of liberal thinkers, they think that liberalists will kill Europe in the long term, that’s why we have to set aside all these liberal thinkers and whip them out of the country.” (A. Szabó, persoonlijke communicatie, 04 april 2017)

In april 2017 nam Orbán de CEU, de liberaal-vrijdenkende universiteit die financieel gesteund wordt door George Soros, onder vuur. Door de wet op het Hoger Onderwijs te amenderen, en een nieuwe wet voorop te stellen, kan de sluiting van de universiteit worden bevolen (Interview 1). Volgens de bevraagde NGO’s is de reden hiervoor niet dezelfde als deze bij de wet aangegeven. De nieuwe wet bepaalt dat buitenlandse universiteiten zich enkel kunnen vestigen in Hongarije als er ook een campus is in het land van herkomst. In de case van de CEU is er geen campus in New York waardoor de Amerikaanse en Hongaarse regering tot een internationale overeenkomst moeten komen over het voortbestaan van de universiteit (interview 1-3).

Volgens Menedék is de ware reden ideologisch van aard. De CEU is de antithese van alles waar Orbán niet voor staat: een vrijdenkend liberaal kritisch organisatie. Peter Harrach van de KDNP, coalitiepartner van de Orbánregering, beschouwt de CEU als een militaire academie voor liberale denkers die de Hongaarse natie beschadigt. Er zijn parallellen tussen de wetgeving op de universiteit CEU (LexCEU) en deze op de NGO's (Lex NGO). In beide gevallen gaat het om instanties die door het buitenland worden gefinancierd en kritisch staan ten opzichte van het Hongaarse beleid. Het zijn organisaties die een meer liberale koers varen en die niet passen in het illiberaal project van het Hongarije van Orbán – het zijn liberale doornen in het oog van Viktor Orbán (Interview 2).

Een andere reden die door AI en Tász wordt aangehaald is het feit dat Orbán zich gesterkt voelt door de nieuwe machtsbekleder in het Witte Huis die een nieuwe bondgenoot zou kunnen worden. Volgens de geïnterviewde actoren is de regeringscoalitie steeds op zoek naar een vijand: de vluchteling, de liberaal, de kritische NGO of Brussel. Een vijandbeeld past binnen de bredere strategie van Orbán om kritische stemmen te verstommen (Interview 1 en 3).

4.2.6. De factoren die bijdragen tot de gewijzigde legitimiteit van de bevraagde NGO's

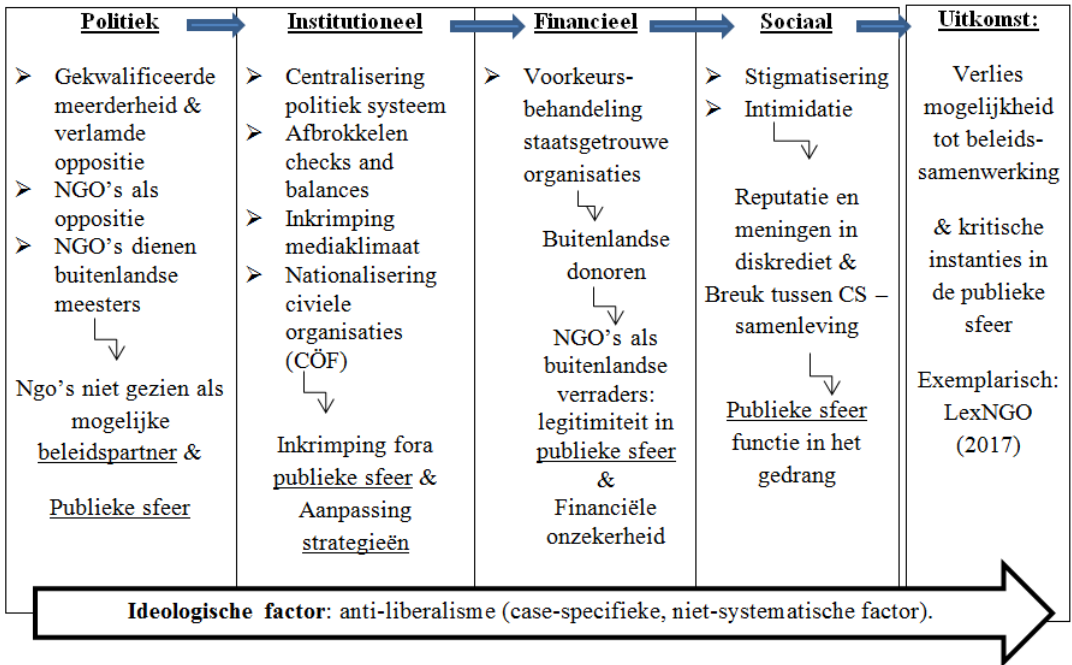


Fig. 3: Factoren die bijdragen tot de gewijzigde legitimiteit van NGO's in Hongarije anno 2017. Eigen schema.

Op basis van de EOPT analyse van de geïnterviewde NGO's komen volgende factoren naar voren: politieke, institutionele, financiële, sociale en ideologische factoren dragen bij tot het afkalven van de publieke rol van de NGO's en hun beleidsamenwerking. Hierbij speelt het anti-liberalisme (ideologische, case-specifieke factor) een cruciale rol.

De beleidspartnerfunctie is eerst en vooral afhankelijk van het huidige politieke klimaat in Hongarije. De politieke meerderheid (en een zwakke oppositie) maken het de Hongaarse regering gemakkelijk om kritische stemmen in de samenleving waaronder de NGO's te

negeren of tegen te werken. Gedreven door een sluimerend antiliberalisme beschouwt Orbán de NGO's als 'oppositie-actoren' die buitenlandse (liberale) meesters dienen, waarvan George Soros de verpersoonlijking is. Dit zet de Hongaarse regering ertoe aan de beleidssamenwerking te beknotten door zowel de politieke als sociale instellingen (CÖF) te centraliseren en te onderwerpen aan de Fidesz' doctrine. Bovendien wordt de werking van de bevroegde NGO's bemoeilijkt door hen financieel te benadelen.

Uit het onderzoek blijkt dat vooral de 'publieke sfeer functie' wordt uitgehold. De NGO's worden hierbij extra getroffen door de illiberale ambities. Op politiek vlak uit dit zich in het bestempelen van de NGO's als 'buitenlandse operatoren' en het verwijt de oppositie te verstevigen. Op institutioneel vlak werden de fora stelselmatig gekortwiek en de toegang tot publieke informatie bemoeilijkt. De financiële bevoordeling van gezagsgetrouwe organisaties met de daaropvolgende steun door buitenlandse donoren aan liberale NGO's, heeft er mede voor gezorgd dat het illiberale discours van Orbán nog werd versterkt.

Zowel op sociaal als politiek vlak probeert de regering de macht van de NGO's in te perken en de legitimiteit van de organisaties in twijfel te trekken. Dit proces kent een voorlopig orgelpunt in de LexNGO. Door daarenboven een stigmatisering en intimidatiecampagne op te starten, tracht de regering niet enkel hun legitimiteit en positie in de publieke sfeer te schaden, maar wordt ook hun durf op de proef gesteld. In dergelijke omstandigheden is een zekere vorm van zelfbescherming door de NGO's om hun werking niet op het spel te zetten niet irreëel. In het laatste deel van deze studie gaan we in op de strategieën die de NGO's hanteren om met deze gewijzigde situatie om te gaan.

4.3. Strategieën

Als NGO's hun functie als mogelijkheid ten volle willen opnemen, dienen ze hun strategieën aan te passen en opnieuw legitimiteit te verwerven. Een stroming binnen de academische wereld (Linz en Stepan, 1997, Rupnik & Zielonka, 2013) kent een democratiserende rol toe aan de civiele maatschappij.

Ágh (2015b) argumenteert dat in Hongarije een “participatieve beweging” ingezet is als heropleving van de civiele maatschappij. Het gaat hierbij om een informele en bottom-up democratisering als reactie tegen de erosie van de formele checks en balances en de staatscontrole op de formele instituties. In zo'n klimaat hebben civiele organisaties de mogelijkheid een mobiliserende en democratie-ondersteunende rol op te nemen, om aldus de participatieve democratie te bestendigen (Ágh, 2015b). De auteur onderscheidt in dit kader 6 democratie ondersteunende functies: *waakhond, professionele en wettelijke ondersteuning, zelfverdediging, onderzoek, publieke sfeer functie, zelfverdediging tegen autocratische regering* en tot slot *mobilisatie van het volk* (Ágh, 2015a).

In wat volgt, beschrijven we de strategieën die de geïnterviewde organisaties hanteren om de democratie te ondersteunen en opnieuw legitimiteit te verwerven.

4.3.1. Democratische waakhond

Een eerste strategie bestaat in de rechtstreekse verdediging van de democratische rechten en de internationale normen. Tász beschouwt zichzelf als een democratische waakhond die ‘blaft’ wanneer een fundamenteel recht geschonden wordt in de Hongaarse samenleving. Deze strategie, de wettelijke pleitbezorging, is reeds 20 jaar de hoeksteen in het beleid van de organisatie. Tász benadrukt dat in een normale constitutionele democratie zo'n waakhonden de staat aanmanen de fundamentele rechten te waarborgen. Volgens de

organisatie lapt de Hongaarse regering deze fundamentele vrijheden echter aan zijn laars. Zo kondigde de regering onder meer aan dat ze uit de Europese Conventie van de Mensenrechten zouden stappen (interview 1).

Een voorbeeld van de democratische waakhondfunctie is de analyse die Tász in samenwerking met het HHC maakte over de LexNGO.¹⁶ Het HHC, een organisatie die niet bevestigd werd, is een andere waakhond in Hongarije, die regelmatig rechtszaken aanspant tegen de Hongaarse staat. Zo won het HHC in maart 2017 bij het Hof van Straatsburg de ‘Illias en Ahmed’ zaak over de mensonwaardige behandeling van asielzoekers in Hongarije. Dit Hof sprak een boete tegen de Hongaarse regering uit, maar de regering weigert deze te betalen (Than, 2017). Ook AI was betrokken bij deze zaak (interview 3).

In de rol van ‘democratische waakhond’ tonen NGO’s zich actieve pleitbezorgers van de democratie. Cases aanvechten voor internationale rechtbanken en het onder de aandacht brengen van de schendingen van de Europese waarden, is volgens Ágh (2015a) een manier om de staatscontrole op de Hongaarse democratie te verminderen. De NGO’s proberen de regering te overtuigen hun verantwoordelijkheid op te nemen, door bijvoorbeeld een briefwisseling op te zetten waarin het belang van de Europese waarden en standaarden wordt beklemtoond.

4.3.2. *Publieke sfeer en ‘voice’ aan minderheidsgroepen*

De publieke sfeer is de locus waar de civiele organisaties de officiële mediaberichtgeving kunnen tegenspreken (Ágh, 2015a). Bovendien kunnen organisaties er publieke druk uitoefenen op antidemocratische actoren of maatregelen (Nosko, 2014). Tász

¹⁶ Dit document toont aan welke fundamentele rechten geschonden zullen worden.

probeert de Hongaarse burgers over hun fundamentele rechten en vrijheden te voor te lichten (HCLU, 2017).

Mediacampagnes en bewustmaking vormen een gedegen strategie die de geïnterviewde organisaties toepassen in de publieke sfeer. Door te rapporteren over de segregatie van de Roma, de situatie voor asielzoekers, druggebruikers of gehandicapten, LGBTI-rechten, gender issues, edm. proberen ze gevoelige thema's onder de aandacht te brengen van het Hongaarse volk en beleidsmakers (interviews1-3). Het prioriteren en thematiseren van minderheids- en genderissues zorgt volgens Ágh (2015a) ervoor dat gemarginaliseerde groepen een stem krijgen, wat de participatieve democratie ten goede komt.

Menedék daarentegen trekt de effectiviteit van het verwijzen naar de Europese waarden in twijfel: het is een erg figuratieve manier van spreken die maar 10% van de samenleving aanspreekt (Interview 2). Deze kanttekening wijst op moeilijkheden die NGO's ondervinden in hun strategieën om opnieuw betekenisvol te worden in de publieke sfeer. Ook Áron Demeter maakt deze kanttekening: NGO's die bijvoorbeeld het volk bewust willen maken van Roma discriminatie, botsen op burgerlijke apathie. Om het in zijn woorden te zeggen: "I shouldn't say this, but who cares?" (Á. Demeter, persoonlijke communicatie, 5 april 2017).

4.3.3. *Strategische procesvoering en lobbyen*

"We have to file those cases to the court and we have to convince the court how to decide in those cases. This is why we say that we became part of the system of the checks and balances, but we are not inside the state, but as an outsider." (M. Szabó, persoonlijke communicatie, 04 april 2017).

De 3 kerntaken van Tász zijn wettelijke belangenbehartiging, strategische procesvoering en communicatie met de burgers. Sinds

2010 is het hoofdaccent verschoven van wettelijke belangenbehartiging naar procesvoering en publieksvoorlichting.

Door de behandeling van cases waar fundamentele vrijheden op het spel staan, probeert deze organisatie via gerechtelijke weg politieke vrijheden te beschermen. Zij benadrukt politiek onafhankelijk te zijn en enkel in uitzonderlijke omstandigheden cases aan te nemen waarin ze politici verdedigen: illustratief hiervoor is de case uit 2008 wanneer Tász Viktor Orbán verdedigde. Via procesvoering probeert de organisatie het wettelijke systeem te waarborgen en fundamentele rechten te verdedigen. Tász beschouwt de rechtbanken die nog niet gecentraliseerd zijn als enig overgebleven ‘check’ in het systeem. Zij zijn vaak de enige die nog recht spreken die niet in de lijn ligt van regeringsstandpunten. Szábo geeft aan dat NGO’s een deel van de *checks en balances* geworden zijn, maar dan niet binnen de Hongaarse staat wel als outsider (Interview 1).

Ook AI ziet het gedecentraliseerde rechtssysteem als mogelijkheid om het wettelijke systeem te beïnvloeden. Een andere manier om indirect een invloed uit te oefenen op het beleid en de publieke sfeer is lobbyen. Zo is er één geïnstitutionaliseerd platform, de in 2012 opgerichte Human Rights Round Table, een forum dat tweemaal per jaar samenkomt en waar stakeholders van verschillende NGO’s zetelen en samenkomen met staatsbeambten. Het probleem met dit forum is echter dat er geen follow-up is van de best practices die naar voren geschoven worden. Een tweede achillespunt is dat het merendeel van de NGO’s het forum verlaten heeft, vooral sinds de buitenlandse fondsen in diskrediet werden gebracht. Vandaag de dag zijn enkel AI en de Háltér Society, een LGBTI-organisatie, nog actieve leden die hopen via agendasetting en een beleid van bewustmaking een indirecte invloed uit te oefenen op het beleid. Daarnaast lobbyt AI bij de Ombudsman in Hongarije, die één grote troef in handen heeft: hij kan wetten verwijzen naar het Grondwettelijke Hof. De Ombudsman is evenwel terughoudend omdat hij zijn (kritische) positie niet zelf in het gedrang wenst te

brengen. Hij wenst vooral op de bewustmaking te wegen via zijn kritische rapporten (Interview 3).

De strategische procesvoering, lobbyen en de publieksvoorlichting worden meer gehanteerd door de gewijzigde politieke en institutionele context. Deze strategieën ondersteunen de democratie op indirecte wijze. Voor 2010 konden bijvoorbeeld ‘onwettelijke wetten’ aangevochten worden bij het Grondwettelijke Hof. Dit is nu niet meer mogelijk door de verandering van de samenstelling en bevoegdheden ervan door de invoering van de Fundamental Law in 2012 (interview 1).

Doordat de NGO's minder gebruik kunnen maken van ‘traditionele tools’ proberen ze de democratie op indirecte manier te ondersteunen. Het maatschappelijke middenveld kan niet de formele instellingen vervangen, maar neemt door deze ‘democratie-ondersteuning’ een vitale corrigerende rol als ‘outsider check’ op zich als reactie tegen de achteruitgang van de democratie (Ágh, 2015b). Bovendien trachten AI en Tász via lobbyen het beleid én de publieke sfeer vorm te geven (Interview 1 en 3).

4.3.4. *‘Overlevingsstrategie’: pragmatische houding en ad hoc samenwerking*

De overlevingsstrategie heeft als hoofddoel het behoud van de activiteiten van de NGO en professionele ad hoc samenwerkingsverbanden met overheidsinstanties. Dit betekent niet dat de organisaties het altijd eens zijn met regering, maar ze verkiezen zich niet te sterk tegen de regering af te zetten. Menedék is een voorbeeld van deze pragmatische houding: de organisatie plaatst de civiele maatschappij in de publieke sfeer minder centraal, maar benadrukt meer de rol van de NGO's als professionele partners. Hierdoor worden ze minder beschouwd als actieve pleitbezorgers van de democratie *an sich*.

Menedék haalt aan dat het moeilijk is om een professionele discussie te hebben in politiek gevoelige dossiers. De organisatie streeft naar een zo humaan mogelijk migratiebeleid en richt zich daarom hoofdzakelijk op ad hoc samenwerking met de regering om dit beleid te waarborgen. Zo is er een samenwerkingsverband met de Hongaarse politie in de detentiecentra waar geweigerde asielzoekers verblijven tot ze doorgestuurd worden. Ook wordt de dialoog bewaakt met staatsbeambten, zoals met het hoofd van de Migration and Asylum Office (bijvoorbeeld over de nood van sociale werkers in transitzones). Deze twee samenwerkingsverbanden zijn enkel mogelijk omdat het gaat om particuliere kwesties die politiek minder gevoelig liggen. Menedék probeert zich zo professioneel mogelijk op te stellen en is inzake het migratiebeleid compromisbereid.¹⁷ Om hun samenwerking met de politie niet in het gedrang te brengen, zoeken ze naar een common ground met de regering en passen ze hun discours aan (interview 2).

4.3.5. *Neutrale houding*

Deze laatste strategie bestaat in het negeren van de verminderde legitimiteit van NGO's in Hongarije, maar kan geen strategie genoemd worden. Het is eerder een houding die enkel bezig is met het vervullen van de praktische noden van de doelgroep van organisaties. Deze houding is enkel terug te vinden bij Migration Aid, die als vrijwilligersgroep enkel veldwerk verricht. Ze zien geen vruchten in het publiekelijk bekritisieren van de regering omdat ze hun toegang tot de vluchtelingenkampen niet ontzegd willen zien. Bovendien werkt deze NGO ook niet samen met andere NGO's die in het veld werken zoals Menedék of 'Let's help the refugees together'. Hun strategie is noch gericht op kritiek in de publieke sfeer, noch zien ze mogelijkheden als beleidspartner (interview 4).

¹⁷ Als de regering bijvoorbeeld een hek wenst te bouwen aan de grens uit louter praktische redenen om de toevloed van vluchtelingen te 'managen' dan is Menedék bereid hierin mee te gaan zolang er nadien gezorgd wordt voor een humane opvang.

5. Vooruitzichten op verandering

De verandering in het institutionele, politieke, financiële, sociale en ideologische klimaat deed de NGO's van strategieën veranderen. Naast directe vormen van democratie ondersteuning (cf. strategie waakhond), verschoof het accent geleidelijk naar indirecte steun aan het democratische bestel. Dit gebeurt vandaag de dag voornamelijk via strategische procesvoering, publieksvoorlichting en lobbywerk. Deze strategieën blijken niet altijd even succesvol: in de publieke sfeer botsen de organisaties op burgerlijke desinteresse of ondervinden ze moeilijkheden het volk te mobiliseren.

Deze situatie lijkt op het eerste zicht niet bevorderlijk voor de vooruitzichten op verandering. Nochtans zijn er recent positieve tekenen zichtbaar: de Hongaarse jeugd en bevolking komt op straat als reactie tegen de LexCEU en de LexNGO. Deze bewustwording en actie kan een opportuniteit inhouden voor de NGO's om zich te verenigen in het verzet tegen een al te autoritaire regering en in de strijd voor de democratie. Dit luik bespreekt de visie van de geïnterviewde NGO's over de wegen die in de toekomst genomen moeten worden.

5.1. Europese weg: top-down democratisering?

De illiberale democratie in Hongarije bezorgt de Europese Unie democratische kopzorgen. De EU is een belangrijke speler: Hongarije is als lid van de Unie immers gebonden door de internationale en Europese verdragen. De geïnterviewde organisaties kunnen de tools die dit lidmaatschap met zich meebrengt aanwenden. Rechtsgeschillen kunnen voor het Europees Hof voor Mensenrechten worden gebracht, inbreukprocedures kunnen worden opgestart in geval de lidstaten verdragsregels niet respecteren. Ook zijn het Europees Parlement en de Parlementsleden belangrijke actoren om de problemen in Hongarije internationaal en tussen lidstaten aan te kaarten. Één van de grootste troeven die de Unie in handen heeft, is het invoeren van artikel 7 van het Verdrag van de Europese Unie,

ook wel de “nucleaire optie” genoemd. In geval een lidstaat de fundamentele Europese vrijheden schendt, kan de Unie dit artikel inroepen, en in een eerste fase een formele waarschuwing te sturen. Theoretisch kan in een volgend stadium sanctionering en opschorting van het stemrecht worden ingeroepen (Scheppelle, 2017; Bugarič, 2016).

Volgens AI echter reageren de Europese Commissie en Raad vrij zwak in het dossier-Hongarije. Verder dan dreigementen komt het niet (Interview 2). Toch heeft de Europese Commissie de inbreukprocedure opgestart naar aanleiding van de LexCEU en de LexNGO (Europese Commissie, 2017). Ook de fractie waarin Orbán zetelt, de Europese Volkspartij (EVP – EPP) toonde zich van haar meest kritische kant. Dit kan een belangrijk signaal vormen die autocratische ambities van de coalitie Fidesz-KDNP moeten temperen.

Volgens de bevroegde actoren wordt het beleid van Orbán geruggesteund door de structurele fondsen die vanuit de Unie naar Hongarije vloeien. Een mogelijke oplossing is het toedraaien van deze geldstromen. Zowel Menedék als Tász waarschuwen echter dat dit soort oplossing een tweesnijdend zwaard zou kunnen worden. Orbán heeft immers al een nieuwe donor gevonden voor zijn beleid, in de vorm van een nieuw nucleair project waarbij de Russische staatsgigant Rosatom biljoenen in de Hongaarse economie zou pompen. Bovendien zou het dichtdraaien van de Europese geldkraan Orbán verder doen wegdrijven van de Unie in de open armen van Rusland (interview 1-3).

5.2. Nationale weg: mobilisatie van het volk en bottom-up democratisering

Ondanks het feit dat de geïnterviewde organisaties de voordelen erkennen van het Europese lidmaatschap, benadrukken ze dat de sleutel in de handen ligt van het Hongaarse volk. De problemen waarmee de civiele maatschappij vandaag geconfronteerd wordt,

kunnen namelijk niet losgekoppeld worden van de autocratische ambities van de regeringen-Orbán en de veranderingen die reeds doorgevoerd werden (interview 1-3). De aard van civiele actie verandert snel in de nieuwe EU-lidstaten, waarbij een shift ontstaat naar informele bewegingen die via de sociale media en andere platformen het volk mobiliseren (Norwegian Civil Fund, 2015).

Na het onderwerpen van de staatsinstellingen aan het gezag van de regering, keert Orbán zich meer en meer tegen de informele democratie-ondersteunende instellingen. De LexNGO heeft in wezen als doel de meningsvrijheid en de publieke impact van de NGO's in te perken. Dit lijkt een ogenschijnlijk uitzichtloze situatie voor NGO's. Toch is de kiem van verandering merkbaar: in Budapest is een participatieve beweging in de maak. Sinds de aankondiging van de LexCEU en de LexNGO komen mensen wekenlang massaal op straat. Er waait een nieuwe eurofiele wind, waarbij er niet enkel er geprotesteerd wordt tegen de bedreiging van de academische vrijheid, maar ook voor de vrijheid van de Hongaarse NGO's (Dunai, 2017). Vooral in stedelijke regio's is het volk in de weer tegen de autocratische ambities van de Orbán-regering. De vraag naar hulp van de Europese Unie weerklinkt luid in de straten van Budapest. Demonstranten betogen voor meer EU en minder Russische inmenging in Hongarije (Associated Press, 2017).

Ook de 3 van de 4 geïnterviewde organisaties nemen hieraan actief deel: het gaat om Tász, Menedék en Amnesty (EKINT, 2017). Één van de grotere bijeenkomsten was een protestactie op het Heroes Square waar 100 NGO's en meer dan 10.000 mensen aan deelnamen en zich verenigden rondom het woord "civil" (bijlage 3). Het informeel, bottom-up protest, is erg diffuus, en één van de grootste uitdagingen voor de toekomst is om verenigd te zijn. Een aanzet hiertoe is het lanceren van de #IStandWithNgos campagne.¹⁸

¹⁸ Gelanceerd op het platform I Support Cause:
<https://www.isupportcause.com/campaign/istandwithngos-1>

De nieuwe informele bewegingen leggen een generatieverschil bloot, waarbij het vooral de jongeren zijn die op straat trekken. Zij hebben niet langer het beeld van Orbán als bevrijder van het communisme, maar dit van autocraat. Bovendien zijn hun referentiekaders opengetrokken naar internationale perspectieven, wat resulteert in een openheid ten aanzien van de wereld (Ágh, 2015a).

De recente gebeurtenissen in Budapest komen overeen met wat Ágh (2015a) de *mobilisatie van het volk* noemt, een informele democratie ondersteunende strategie die van onderuit wordt aangestuwd. De massale protesten creëren een momentum, waarbij de NGO's een belangrijke rol in de her-democratisering op zich kunnen nemen. AI geeft wel aan dat zonder ruggensteun van politieke partijen het moeilijk is om zaken in beweging te krijgen (interview 3). Ook hier is een informele turn aan de gang in Hongarije: het in januari opgerichte Momentum Movement, ontstaan als losse beweging, registreerde zich in maart 2017 als politieke partij en is één van de drijfveren achter de protesten (Bayer, 2017b). De mobilisatie van het volk, geleid door NGO's en politieke partijen, kan in de toekomst een belangrijkere democratie ondersteunende strategie worden.

Discussie en reflectie: de uitdaging van antidemocratische krachten in Hongarije.

Onze studie toont aan dat er belangrijke ontwikkelingen plaatsvonden voor NGO's in Hongarije. De regering-Orbán voerde zowel op politiek, institutioneel, financieel en sociaal vlak een aantal hervormingen door die nadelige gevolgen hebben voor deze organisaties. Het veranderde hun legitimiteit als mogelijke beleidspartner en ze verloren aan publieke geloofwaardigheid. Uit de resultaten blijkt verder dat de NGO's hierdoor hun strategieën aanpasten, waarbij ze evolueerden van directe naar indirecte democratie ondersteuning.

De resultaten, dat NGO's democratie-ondersteunende actoren zijn, moeten echter genuanceerd worden. Een blik op de literatuur leert immers dat een aantal auteurs (Berman, 1997; Molnár) de link tussen democratie en de civiele maatschappij in vraag stellen. De civiele maatschappij kan in sommige cases aanleiding geven tot extreem gedachtegoed en uiteindelijk zelfs de democratie omverwerpen (Berman, 1997). Ivan Bistbó, 20^{ste}-eeuwse Hongaarse intellectueel, waarschuwde reeds in het vorige millennium voor het antidemocratische sentiment in de Oost-Europese landen. Deze landen werden historisch gezien dikwijls overheerst door grote Europese of andere machten waardoor voor hen de idee van 'de dood van de natie' erg reëel klinkt. Volgens Bibó (2015) kenmerkt het historische verleden van de Oost-Europese landen hun gevoelens ten aanzien van de democratie. Tijdens historische keerpunten waarbij onderdrukkende politieke systemen vervangen werden door een democratisch bestel, ervoeren deze landen dit als rampzalig voor de nationale gemeenschap. Deze historische herinnering gaf aanleiding tot een antidemocratisch nationalistisch sentiment (Bibó, 2015).

Ook in Hongarije is niet iedere vorm van civil society democratie ondersteunend te noemen. Kürti (2003) wees in het begin van dit millennium op een aantal ongewenste bijeffecten van de CS in Hongarije. Volgens hem was er een subcultuur van neonazi's en

skinheads die een extremistische stroming in de samenleving aanvoeren (Kürti, 2003). Molnár (2016) toont aan dat de huidige Hongaarse CS een voedingsbodem is voor xenofobisch, nationalistisch en antidemocratisch gedachtegoed.¹⁹ De combinatie van een nationalistische en antiliberaalere regeringsretoriek met het nationalistische sentiment dat uitgedragen wordt door nationalistische groeperingen²⁰ is mogelijk een uitdaging voor de democratie ondersteunende NGO's in de toekomst (Molnár, 2016).

In het regeringsdiscours waarin Viktor Orbán buitenlands gefinancierde NGO's afschildert als 'natieverraders', is het aannemelijk dat Hongaars (radicaal) nationalistische groeperingen in zo'n omgeving kunnen floreren. Tegelijkertijd biedt deze context een opportuniteit aan de pro-regering NGO's (waarvan het CÖF de bekendste is) om groter te worden.²¹

Zowel op academisch als beleidsvlak vormen dit soort groeperingen, de "donkere kant" van de CS, met hun anti-liberalisme en antidemocratisch sentiment, een uitdaging (Mudde, 2003). Met het sluimerend ideologisch anti-liberalisme van Viktor Orbán is dit een issue dat zowel de academische literatuur als de nationale en internationale (EU) beleidsmakers in het achterhoofd dienen te houden. De vraag of NGO's een democratie ondersteunend proces van onderuit kunnen leiden, hangt bijgevolg ook af van welke civil society organisaties in de toekomst de bovenhand krijgen in de Hongaarse samenleving.

¹⁹ Molnár hanteert een brede definitie van CS om op die manier de link tussen nationalisme en de publieke sfeer en antidemocratische groeperingen op te nemen.

²⁰ Voorbeelden zijn de *Hungarian Guards*, de paramilitaire vleugel van de Jobbik partij, en de *Goyim Riders*, die als ngo geregistreerd werd in 2006 en een antisemitisch, extreem nationalistisch discours hanteert (Molnár, 2016).

²¹ Het CÖF organiseerde in 2012 en 2014 "peace marches", optochten die pro-regeringsgezind zijn. De organisatie wordt door de regering gefinancierd via beurzen van het staatsbedrijf Magyar Villamos Művek. Bovendien ontvangt de organisatie donaties uit een Fidesz stichting (Hungarian Spectrum, 2017).

Conclusie

De civiele maatschappij als mogelijkheid veronderstelt een rol als beleidspartner en kritische instantie binnen het publieke forum voor NGO's in liberale democratieën. Het doel van deze studie was een beter begrip van de legitimiteit van Hongaarse NGO's anno 2017, een uniek en onderbelicht fenomeen in de academische literatuur. Aan de hand van de methode van EOPT en thematische codering van de elite-interviews bij vier Hongaarse NGO's werd nagegaan welke factoren bijdragen tot hun huidige situatie. Hoe deze organisaties met hun veranderde legitimiteit omgaan en of hun strategieën democratie ondersteunend te noemen zijn, was de tweede rode draad in deze thesis.

Aan de hand van de EOPT analyse toegepast op documenten en de elite-interviews van 4 Hongaarse NGO's werden vier systematische (politiek, institutioneel, sociaal, financieel) en één case-specifieke factor blootgelegd die bijdragen tot een verminderde publieks- en beleidslegitimiteit voor Hongaarse NGO's. Intern is de legitimiteit van NGO's beperkt door de wijzigingen die aangestuurd zijn door het antiliberalisme van de Fidesz ideologie en ook effectief geconcretiseerd werden in het gewijzigde politiek-institutioneel, financieel en sociaal klimaat. De staatscontrole nam drastisch toe op zowel institutioneel, politiek, sociaal en financieel vlak: de checks en balances kalfden af door institutionele regelgeving, het politieke systeem, de civiele sfeer en het mediaklimaat werden gecentraliseerd en genationaliseerd. Hongarije zit in een trechter van vernauwingen waarbij op diverse vlakken de democratie en de rol van kritische civiele organisaties stelselmatig beknot worden. Een financiële voorkeursbehandeling voor 'jakkikers', een intimidatie- en stigmatiseringscampagne tegen kritische NGO's kent een voorlopig orgelpunt in de LexNGO van 2017. De Hongaarse regering bedreigt hiermee hun democratische werking, de vrijheid van associatie en de vrije meningsuiting.

Deze situatie dwingt de NGO's zich te hervormen en van strategie te wijzigen: er is een shift merkbaar van directe naar indirecte democratieondersteuning. De bevroegde organisaties kunnen op een spectrum geplaatst worden tussen activerend, pragmatisch en neutraal. De 'activerende' NGO's zijn actieve pleitbezorgers van de democratie en zij treden op als 'waakhond van de democratie'. Tász en AI zitten nog voor een stuk op het activerende deel binnen het spectrum. Het merendeel van de organisaties focust zich vandaag de dag echter op de indirecte democratie ondersteuning, en dit door strategische procesvoering, lobbyen en 'voice' in de publieke sfeer. Zowel Tász, AI, en Menedék proberen als outsider 'check' van het systeem de constitutionele vrijheden en rechten te waarborgen. Door bovendien een stem te geven aan minderheidsgroepen in de samenleving (Roma, mindervaliden, migranten, edm.) en kritische instanties te zijn in de publieke sfeer wordt de participatieve, inclusieve democratie door de organisaties versterkt.

Een kanttekening is aan de orde: niet iedere vorm van NGO-actie ondersteunt de democratie. Migration Aid verkiest een neutrale houding ten aanzien van de autocratische ambities van de Hongaarse regering aan te nemen om op die manier hun bestaan niet in het gedrang te brengen. Ook zijn er nationalistische en extremistische civiele organisaties in Hongarije die de democratie mogelijks ondergraven, en waar toekomstig onderzoek rekening mee dient te houden.

Tot slot is er intern een politieke mentaliteitsverandering ingezet, door de jeugd en progressieve krachten die een belangrijke stem van protest symboliseren. NGO's kunnen hierbij een ondersteunende bottom-up democratiseringsrol op zich nemen. Op internationaal vlak maakt het land deel uit van de EU, wat een aantal institutionele waarborgen inhoudt. In de toekomst zal moeten blijken of de Unie weerwerk kan bieden, dan wel zich moet aanpassen aan een dissidente lidstaat die een aantal Europese rechten op de helling zet.

De huidige studie –die zich baseert op rechtstreekse bevraging van NGO’s– geeft een eerste begrip van de huidige en recent gewijzigde complexe processen in de Hongaarse maatschappij. Deze rechtstreekse bevraging is een garantie voor ecologische validiteit en is met andere woorden een sterkte van de studie. Bovendien bevindt de studie zich tot voor kort op onbekend terrein en levert een eerste bijdrage tot de factoren die bijdragen tot de gewijzigde legitimiteit van NGO’s in Hongarije, en tot de gewijzigde strategieën die de NGO’s hanteren om hiermee om te gaan. Een mogelijke limitatie van deze studie is dat enkel NGO’s bevraged werden, en de resultaten mogen dus niet veralgemeend worden. NGO’s zijn niet de enige democratie ondersteunende actoren binnen de Hongaarse democratie: ook de Europese Unie, de media en de oppositie spelen hier eveneens een belangrijke rol. Bevraging van deze andere actoren met hun diverse strategieën kan en moet voorwerp zijn van toekomstig onderzoek. De hypothese dat “een informeel bottom-up democratiseringsproces geleid door NGO’s perspectieven biedt op her-democratisering” kan in toekomstig onderzoek bevestigd of weerlegd worden.

Bibliografie

- Ágh, A. (2015a). Redemocratization efforts in Hungary as a second try: civil society organizations and mass movements. *Problemy Polityki Społecznej*, 31(4), 9-36. Geraadpleegd via <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171432174>
- Ágh, A. (2015b). The Bumpy Road of Civil Society in the New Member States: From State Capture to the Renewal of Civil Society. *Politics in Central Europe*, 11(2), 7-21. doi: 10.1515/pce-2015-0007
- Ágh, A. (2016). The Decline of Democracy in East-Central Europe. *Problems of Post-Communism*, 63(5-6), 277-287. DOI: 10.1080/10758216.2015.1113383
- Ágh, A., Dieringer, J., & Bönker, F. (2016). *Hungary Country Report. Sustainable Governance Indicators 2016* (Onderzoeksrapport). Geraadpleegd via Bertelsmann Stiftung:http://www.sginetwork.org/docs/2016/country/SGI2016_Hungary.pdf
- Amnesty International (2015). *Their backs to the wall. Civil Society under Pressure in Hungary* (Onderzoeksrapport). Geraadpleegd via Amnesty International: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur27/0001/2015/en/>
- Amnesty International (2017, april 7). Hungary: Plan to brand NGOs has sombre echoes of Russia's 'foreign agents law'. *Amnesty International*. Geraadpleegd via <https://www.amnesty.org/>
- Anheier, H. & Seibel, W. (1998). The Nonprofit Sector and the Transformation of Societies: A Comparative Analysis of East Germany, Poland and Hungary. In Powell, W., & Clemens, E. (Red.) *Private Action and the Public Good* (pp. 177-192). New Haven: Yale University Press.
- Arato, A. (1992). *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT Press.

- Associated Press (2017, mei 1). Hungary: Protesters reject government's closer Russia links. *Associated Press*. Geraadpleegd via <http://www.nydailynews.com/news/wires/news/national/hungary-protesters-reject-government-closer-russia-links-article-1.3124047>
- Bánkuti, M., Halmai, G., & Scheppele, K. (2012). Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution. *Journal of Democracy*, 23(3), 138-146. doi:10.1353/jod.2012.0054
- Barber, B. (1998). *A Place for Us. How to Make Society Civil and Democracy Work*. New York: Hill & Wang.
- Baker, G. (2002). *Civil Society and Democratic Theory: Alternative Voices*. London: Routledge.
- Bayer, L. (2017a, maart 9). Hungarian law targets Soros, foreign-backed NGOs. *Politico*. Geraadpleegd via <http://www.politico.eu/>
- Bayer, L. (2017b, mei 1). Momentum Movement holds its first major rally in Budapest. *Budapest Beacon*. Geraadpleegd via <http://budapestbeacon.com/featured-articles/momentum-movement-holds-first-major-rally-budapest/46526>
- Beach, D., & Pedersen, R.B. (2016). *Causal Case Study Methods. Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Beach, D., & Pedersen, R.B. (2013). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Behr, T. & Siitonen, A. (2013, januari). *Building Bridges or Digging Trenches? Civil Society Engagement after the Arab Spring* (Working Paper Nr. 77). Geraadpleegd via http://www.fiia.fi/en/publication/308/building_bridges_or_digging_trenches/
- Berman, S. (1997). Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic. *World Politics*, 49(3), 401-429. Geraadpleegd via

<http://www.jstor.org/kuleuven.ezproxy.kuleuven.be/stable/25054008>

- Bertelsmann Stiftung (2016). *Hungary Country Report* (Onderzoeksrapport). Geraadpleegd via Bertelsmann Stiftung <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/>
- Bibó, I. (2015). The Miseries of East European Small States. In I. Zoltán Denés (Red.) *The Art of Peacemaking: Political Essays by István Bibó* (pp. 130-180). New Haven: Yale University Press.
- Botstein, L., Christ, C., & Cole, J. (2017, april 4). Hungary's xenophobic attack on Central European University is a threat to freedom everywhere. Geraadpleegd via <https://www.washingtonpost.com/>
- Bugarič, B. (2016). Protecting Democracy inside the EU: On Article 7 TEU and the Hungarian Turn to Authoritarianism. In C. Closa en D. Kochenov (Red.) *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union* (pp. 82-102). Cambridge: Cambridge University Press.
- Buldioski, G. (2017, maart 22). Hungary's Opaque Aim at Civil Society. *US News*. Geraadpleegd via <https://www.usnews.com/>
- Byrne, A. (2017, januari 13). Orban takes aim at Soros and Hungarian NGOs. *Financial Times*. Geraadpleegd via <https://www.ft.com/content/20d291f8-d87b-11e6-944b-e7eb37a6aa8e>
- Calhoun, C.J. (2011) Civil society and the public sphere. In M. Edwards (Red.) *The Oxford Handbook of Civil Society. Oxford handbooks in politics & international relations* (pp. 311-323). New York: Oxford University Press.
- Center for Media and Communication Studies (2012). *Hungarian Media Laws in Europe*. Geraadpleegd via

<https://cmds.ceu.edu/article/2014-03-09/hungarian-media-laws-europe-assessment>

- Cicero (1999). *On the Commonwealth and on the Laws* (J.E.G. Zetzel, vert.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Civicus Monitor (2017). Live Rating: Obstructed. *Civicus*. Geraadpleegd op 17 april, 2017 <https://monitor.civicus.org/country/hungary/>
- Cox, T., & Gallai, S. (2014). Civil Society and Policy Actors in Postcommunist Hungary: Linkages and Contexts. *Perspectives on European Politics and Society*, 15(1), 51-67. DOI:10.1080/15705854.2013.801705
- Deakin, N. (2001) *In Search of Civil Society*. London: Palgrave.
- De La Baume, M. (2016, oktober 10). Hungarian newspaper closure raises press freedom concerns. *Politico*. Geraadpleegd via <http://www.politico.eu/>
- De Tocqueville, A. (1969). *Democracy in America*. New York: Anchor Books.
- Diamond, L.J. (1994). Toward Democratic Consolidation. *Journal of Democracy*, 5(3), 4-17. doi:10.1353/jod.1994.0041
- Dunai, M. (2017, april 21). Hungarians protest against crackdown on education and ngos. *Reuters*. Geraadpleegd via <http://www.reuters.com/article/us-hungary-soros-protests-idUSKBN17E27R>
- Edwards, M. (2014). *Civil Society*. Hoboken: Wiley.
- Elliott, C. M. (2003) Civil society and democracy. A comparative review essay. In: C. M. Elliott (Red.) *Civil Society and Democracy. A Reader* (pp. 1–39). New Delhi: Oxford University Press.
- Europese Commissie (2017, april 26). Hungary: Commission takes legal action on Higher Education Law and sets record straight on 'Stop Brussels' consultation. *Europese*

Commissie. Geraadpleegd via http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-17-1116_en.htm

- Eötvös Karoly Institute (2017, april 13). More than 100 Hungarian NGOs and tens of thousands of people joined and demonstrated at the “Heroes’ veto” event on Budapest’s iconic Heroes’ Square. *Eötvös Karoly Institute*. Geraadpleegd via <http://www.ekint.org/en/autonomy-protection/2017-04-13/we-are-civil-society-we-are-free-we-are-hungarians-and-we-are-europeans>
- EurActiv. (2015, juni 3). Multiculturalism doesn’t work in Hungary, says Orbán. *EurActiv*. Geraadpleegd via <http://www.euractiv.com/>
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2011, juni 20). *Opinion on the new Constitution of Hungary* (CDL-AD(2011)016). Geraadpleegd via [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)016-e)
- Ferguson, A., & Oz-Salzberger, F. (Red.) (2001). *An Essay on the History of Civil Society*. Cambridge: Cambridge University press.
- Firmin, A., & Van Severen, I. (Red.) (2017). *Contested and under pressure. A snapshot of the enabling environment of civil society in 22 countries* (Onderzoeksrapport) Geraadpleegd via Civicus: http://www.civicus.org/images/EENA_Report_English.pdf
- Fleck, Z., Gadó, G., Halmai, G., Hegyi, S., Juhász, G., ... Tóth, G.A. (2011, juni). Opinion on the Fundamental Law of Hungary [Opinie]. Geraadpleegd via <http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/amicus-to-vc-english-final.pdf>
- Freedom House (2017). *Freedom of the Press 2017: Press Freedom’s Dark Horizon* (Onderzoeksrapport). Geraadpleegd via Freedom House: <https://freedomhouse.org/>

- Frentzel-Zagorska, J. (1990). Civil Society in Poland and Hungary. *Soviet Studies*, 42(4), 759-777. Geraadpleegd via <http://www.jstor.org.kuleuven.ezproxy.kuleuven.be/stable/152139>
- Gellner, E. (1996). *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*. Harmondsworth: Penguin books.
- George, A.L., & Bennet, A. (2005). *Case Studies and theory development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principle and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gorondi, P. (2017, maart 7). Hungary's leader calls migration 'Trojan Horse' of Terrorism. *Associated Press*. Geraadpleegd via <http://uk.businessinsider.com/ap-hungarys-leader-calls-migration-trojan-horse-of-terrorism-2017-3?r=US&IR=T>
- Guest, G., MacQueen, K.M., & Namey, E.E. (2011). *Applied Thematic Analysis*. Thousand Oaks: Sage.
- Habermas, J. (1992). Further reflections on the Public Sphere. In C.J. Calhoun (Red.), *Habermas and the Public Sphere* (pp. 421-462). Cambridge: MIT Press.
- Hegedüs, D. (2016). *Nations in Transit: Hungary* (Onderzoeksrapport). Geraadpleegd via Freedom House: https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2016_Hungary_0.pdf
- Hegedüs, D. (2017). *Nations in Transit: Hungary* (Onderzoeksrapport). Geraadpleegd via Freedom House: https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2017_Hungary.pdf
- Heidbreder, E. (2012). Civil Society Participation in EU Governance. *Living Reviews in European Governance*, 7(2), 5-30. doi: 10.12942/lreg-2012-2

- Howard, M. M. (2002). The Weakness of Postcommunist Civil Society. *Journal of Democracy*, 13(1), 157-169. doi:10.1353/jod.2002.0008
- Howell, J. & Pearce, J. (2001) *Civil Society and Development: A Critical Exploration*. Boulder: Lynne Rienner .
- Hungarian Civil Liberties Union (2017). About us. Geraadpleegd op 7 mei 2017 via <https://tasz.hu/en/about-us>
- Hungarian Civil Liberties Union (2017, april 13). We are staying! HCLU will not be silenced! *Hungarian Civil Liberties Union*. Geraadpleegd via <https://tasz.hu/en/news/we-are-staying-hclu-will-not-be-silenced>
- Hungarian Civil Liberties Union, Hungarian Helsinki Committee, & Eötvös Károly Institute (2015). *Analysis of The Performance of Hungary's "One-Party Elected" Constitutional Court Judges between 2011 and 2014* (Onderzoeksrapport). Geraadpleegd via http://helsinki.hu/wp-content/uploads/EKINT-HCLUHHC_Analysing_CC_judges_performances_2015.pdf
- Hungarian Civil Liberties Union, & Hungarian Helsinki Committee (2017). *Short Analysis of the Proposed Hungarian Bill on Foreign Funded Non-Governmental Organizations* (Onderzoeksrapport). Geraadpleegd via <https://tasz.hu/en/>
- Hungarian Helsinki Committee, Transparency International, Hungarian Civil Liberties Union, & Eötvös Karoly Institute (2017). *Timeline Of Governmental Attacks Against Hungarian Civil Society Organisations* (Onderzoeksrapport). Geraadpleegd via <http://www.helsinki.hu/en/timeline-of-governmental-attacks-against-ngos/>
- Hungarian Spectrum (2014, September 24). Barack Obama on the Threat to Civil Society in Africa, Asia, The Middle East and Hungary. *Hungarian Spectrum*. Geraadpleegd via <http://hungarianspectrum.org/2014/09/24/barack-obama-on-the-threat-to-civil-society-in-africa-asia-the-middle-east-and-hungary/>

- Hungarian Spectrum (2017, mei 13). Fidesz's very own "NGOs" stuffed with public money. *Hungarian Spectrum*. Geraadpleegd via <http://hungarianspectrum.org/>
- Hyden, G., Court, J., & Mease, K. (2004) *Making sense of governance. Empirical evidence from 16 developing countries*. Boulder: Rienner.
- Innes, A. (2015). Hungary's illiberal democracy. *Current History*, 114(770), 95-100. Geraadpleegd via <https://search.proquest.com/docview/1658785343?accountid=17215>
- Keane, J. (1998) *Civil Society. Old Images, New Visions*. Stanford: Stanford University Press.
- Kornai, J. (2015). Hungary's U-turn: Retreating from democracy. *Journal of Democracy*, 26(3), 34-48. Geraadpleegd via <https://search.proquest.com/docview/1697197404?accountid=17215>
- Kovács, B.A. (2014). *Nations in Transit: Hungary* (Onderzoeksrapport). Geraadpleegd via Freedom House: https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2015_Hungary_0.pdf
- Kovács, B.A. (2015). *Nations in Transit: Hungary* (Onderzoeksrapport). Geraadpleegd via Freedom House: https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT14_Hungary_final.pdf
- Kover, A. (2015). Captured by State and Church: Concerns about Civil Society in Democratic Hungary. *Nonprofit Policy Forum*, 6(2), 187-212. <https://doi.org/10.1515/npf-20140010>
- Kubicek, P. (2002). Civil Society, Trade Unions and Post-Soviet Democratisation: Evidence from Russia and Ukraine. *Europe-Asia Studies*, 54(4), 603-624. DOI: 10.1080/09668130220139181
- Kudlenko, A. (2015). From Colour Revolutions to the Arab Spring: The Role of Civil Society in Democracy Building and

- Transition Processes. *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 23(2-3), 167-179. <http://dx.doi.org/10.1080/0965156X.2015.1116790>
- Kuti, É. (2008). *Civil Europe, Civil Hungary* (Onderzoeksrapport). Geraadpleegd via de website van European House http://mek.oszk.hu/15000/15094/pdf/15094_2.pdf
- Kuti, É. (2011). Government-Nonprofit Sector Relations in Hungary. In S.R. Smith, S. Philips (Red.), *Governance and Regulation in the Third Sector: International Perspectives* (pp. 142-163). New York: Routledge.
- Kürti, L. (2003). The Uncivility of Civil Society. Skinhead Youth in Hungary. In P. Kopecky & C. Mudde (Red.) *Uncivil Society? Contentious Politics in Post-Communist Europe* (pp. 35-51). Londen: Routledge.
- Laville, J-L., Young, D.R. & Eynaud, P. (2015). *Civil Society, the Third Sector and Social Enterprise: Governance and Democracy*. New York: Routledge.
- Linz, J., & Stepan, A. (1997). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South-America and Post-communist Europe*. Baltimore: the John Hopkins University Press.
- Lomax, B. (1997). The strange death of ‘civil society’ in post-communist Hungary. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 13(1), 41-63. DOI:10.1080/13523279708415331
- Madison, G. B. (1998) *The Political Economy of Civil Society and Human Rights*. London: Routledge.
- Magyar, B. (2016). *Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary*. Budapest: Central European University Press.
- Mercer, C. (2002). NGOs, Civil Society and Democratization: A Critical Review of the Literature. *Progress in Development Studies*, 2(1), 5-22. Doi: 10.1191/1464993402ps027ra

- Molnár, V. (2016). Civil Society, Radicalism and the Rediscovery of Mythic Nationalism. *Nations and Nationalism*, 22(1), 165–185. doi: 10.1111/nana.12126
- Mudde, C. (2003). Civil society in post-communist Europe. Lessons from the ‘dark side’. In P. Kopecky & C. Mudde (Red.) *Uncivil Society? Contentious Politics in Post-Communist Europe* (pp. 152-164). Londen: Routledge.
- Mudde, C. (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mudde, C. (2017, april 3). The EU has tolerated Viktor Orbán for too long. It has to take a stand now. *The Guardian*. Geraadpleegd via <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/apr/03/eu-tolerated-viktor-orban-hungarian-central-european-university>
- Norwegian Civil Fund (2015). *Mid-term evaluation of NGO Programmes under EEA Grants 2009-2014. Evaluation report 1/2015* (Onderzoeksrapport). Geraadpleegd via <http://www.ngonorway.org/images/OutoftheBoxPart1MAINREPORT-3.pdf>
- Norwegian Civil Fund (2017). Supported Projects. Geraadpleegd op 16 april 2017 via <https://norvegcivilalap.hu/en/tamogatott>
- Nosko, A. (2014, november 5). Can a Think Tank help exposure a Captured State? *Open Society Foundations*. Geraadpleegd via <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/can-think-tank-help-expose-captured-state>
- Patrick, J.J. (1996). Civil Society in Democracy's Third Wave: Implications for Civic Education. *Social Education*, 60(7), 414-17. Geraadpleegd via <https://search.proquest.com/docview/210626745?accountid=17215>
- Petrova, T., & Tarrow, S. (2007). Transactional and participatory activism in the emerging European polity. *Comparative*

- Pietrzyk-Reeves, D. (2015). *Civil Society, Democracy and Democratization*. Frankfurt Am Main: Peter Lang Edition.
- Prime Minister's Office (2014, juli 30). Prime Minister Viktor Orbán's Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp. *Website of the Hungarian Government*. Geraadpleegd via <http://www.kormany.hu/en/>
- Prime Minister's Office (2017, februari 14). Prime Minister Viktor Orbán's State of the Nation Address. *Website of the Hungarian Government*. Geraadpleegd via <http://www.kormany.hu/en/>
- Puddington, A., & Roylance, T. (2017). *Populists and Autocrats: the Dual Threat to Global Democracy* (Onderzoeksrapport). Geraadpleegd via Freedom House: <https://freedomhouse.org/>
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Raad van de Europese Unie. (2014, december 16). *Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Hungary from 1 to 4 July 2014*. CommDH(2014)21. Geraadpleegd via [https://rm.coe.int/ref/CommDH\(2014\)21](https://rm.coe.int/ref/CommDH(2014)21)
- Rau, Z. (1991). *The Reemergence of Civil Society in Eastern Europe and the Soviet Union*. Boulder: Westview Press.
- Roniger, L. (1994). Civil Society, Patronage and Democracy. *International Journal of Comparative Sociology*, 35(3-4), 207-220. Geraadpleegd via <http://search.proquest.com.kuleuven.ezproxy.kuleuven.be/docview/1299978975?OpenUrlRefId=info:xri/sid:primo&accountid=17215>
- Rupnik, J. & Zielonka, J. (2013). The State of Democracy 20 Years on: Domestic and External Factors. *East European Politics and Societies*, 27(3), 3-25. doi:10.1177/0888325412465110

- Roose, H., & Meuleman, B. (2014). *Methodologie van de sociale wetenschappen: een inleiding*. Gent: Academia Press.
- Schecter, D. (2000). *Sovereign States or Political Communities? Civil Society and contemporary Politics*. New York: Manchester University Press.
- Schenkkan, N. (2017). *Nations in Transit: the false promise of populism* (Onderzoeksrapport). Geraadpleegd via Freedom House: <https://freedomhouse.org/>
- Scheppele, K.L. (2012, januari 2). The Unconstitutional Constitution. *The New York Times*. Geraadpleegd via https://krugman.blogs.nytimes.com/2012/01/02/the-unconstitutional-constitution/?_r=1
- Scheppele, K.L. (2013). The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work. *Governance*, 26(4), 559–562. doi:10.1111/gove.12049
- Scheppele, K.L. (2014, mei 6). Hungary and the End of Politics. *The Nation*. Geraadpleegd via <https://www.thenation.com/article/hungary-and-end-politics/>
- Scheppele, K.L. (2017, januari). Democracy in Europe: Hungary. In B. Cosijns (Voorzitter), *A triptych on Democracy in Hungary, Poland and Turkey*. Symposium van De Balie, Amsterdam.
- Schraad-Tischler, D. (2015). *Next Generation Democracy. Wider Europe: Track 1 People and Communities*. Geraadpleegd via Bertelsmann Stiftung http://nextgenerationdemocracy.org/wp-content/uploads/2014/11/NGD_RegionalReports_WiderEurope.pdf
- Seligman, A. (1992) *The Idea of Civil Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Seligman, A. (1997) *The Problem of Trust*. Princeton: Princeton University Press.
- Spencer, P. (1995). *Civil Society, Poitics, and the Revolutions of 1989-91*. Surrey: Kingston University.

- Spike, J. (2017, april 3). “Let’s Stop Brussels!”: Here is the new National Consultation. *The Budapest Beacon*. Geraadpleegd via <http://budapestbeacon.com/featured-articles/lets-stop-brussels-new-national-consultation/45493>
- Stebbins, R.A. (2001). *Exploratory research in the social sciences* (Qualitative research methods series 48). Londen: Sage.
- Stockmans, P. (2017, januari 21). Márta Pardavi: ‘Inauguratie Trump luidt repressie van Hongaarse mensenrechtenorganisaties in’. *Mondiaal Nieuws*. Geraadpleegd via <http://www.mo.be/interview/m-rta-pardavi-inauguratie-trump-luidt-onderdrukking-van-hongaarse>
- Suleiman, L. (2013). The NGOs and the Grand Illusions of Development and Democracy. *Voluntas*, 24, 241-261. DOI 10.1007/s11266-012-9337-2
- Than, K. (2017, maart 14). European Court says Hungary detained migrants unlawfully. *Reuters*. Geraadpleegd via <https://www.reuters.com/>
- United Nations Human Rights Council (2016, februari 16). *End of mission statement by Special Rapporteur Michel Frost on the situation of human rights defenders, Visit to Hungary 8-16 February 2016*. Geraadpleegd via www.ohchr.org
- USAID (2015). *The 2015 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia* (Onderzoeksrapport). Geraadpleegd via <https://www.usaid.gov/sites/default/files>
- Volkhart, V.H., (2005). Studying civil society across the world: Exploring the Thorny issues of conceptualization and measurement. *Journal of Civil Society*, 1(3), 211-228. DOI:10.1080/17448680500484749
- Walzer, M. (1998). The Civil Society Argument. In G. Shafir (Red.) *The Citizenship Debates: A Reader* (pp. 291-308). Minnesota: The University of Minneapolis Press.
- Yin, R.K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage.

Zoltan, S. (2017, januari 10). Hungary Plans to Crack Down on All Soros-Funded NGOs. *Bloomberg*. Geraadpleegd via <https://www.bloomberg.com/>

