



Norge og Europa i møte med orbánsk illiberalisme

*Av Albert Didriksen, masterstudent ved Institutt for statsvitenskap,
UiO og praktikant i Civita våren 2020*

Da Nobelkomiteens daværende leder Thorbjørn Jagland annonserte Den europeiske union (EU) som vinner av Nobels fredspris i 2012, ble EUs innsats for fred, forsoning, demokrati og utvikling i Europa trukket frem.¹ Begrunnelsen rimte godt med EUs selverklærte verdisystem. I EU-traktatens artikkel 2 fastsettes det at Unionen bygges på verdier som verdighet, frihet, demokrati, likhet, rettssikkerhet og respekt for menneskerettighetene.² Nevnte fredspris er en fortjent anerkjennelse av at EU har gjort mye riktig i sitt arbeid for å etterleve sin ideologi.

De siste årene har likevel liberale og demokratiske verdier³ vært under stadig sterkere angrep i flere europeiske land og i EUs medlemsstater. Pressefriheten er blitt innskrenket, sivilsamfunn,

domstoler og opposisjonspartier satt under press, og friheter vi liker å ta for gitt er blitt angrepet. Det klareste eksemplet på dette finner vi i Ungarn, der Viktor Orbán og hans parti Fidesz har styrt landet siden 2010. Dette bør oppleves dypt bekymringsfullt for alle som setter sin lit til det liberale demokratiet som den absolutt beste tilgjengelige styreform.

I dette notatet vil jeg først ta for meg de siste årenes utvikling i Ungarn, med fokus på perioden etter 2010, da Fidesz overtok makten. Så vil jeg undersøke hvorvidt retningen Orbán har tatt er ideologisk motivert. Deretter vil jeg se på hva henholdsvis EU og Norge har gjort i møte med ungarsk illiberalitet. EU-politikere er blitt kritisert for å være for lite samkjørte i møte med Orbáns politikk, men virker omsider å ta grep. Norske myndigheter stoppet midlertidig EØS-pengene til Ungarn i 2014. Dette er til nå det mest alvorlige diplomatiske trekket Orbán er blitt konfrontert med. Forhandlinger med Ungarn om EØS-midlene for neste periode foregår fortsatt. Derfor argumenterer jeg avslutningsvis for at Norge bør sette så strenge betingelser som mulig for denne pengestøtten.

Orbán Ungarn

Ungarn ble, sammen med ni andre land, innlemmet i EU i 2004. Inngangen til dette var en folkeavstemning i 2003, der over 80 prosent av stemmene gikk i retning medlemskap. I forkant av referendumet hadde alle store partier støttet opp om EU og argumentert mot skeptikerne, som først og fremst var bekymret for tap av landets suverenitet. Resultatet ble altså en overveldende seier på EU-siden.⁴ Ungarn gikk inn i EU med støtte i folket.

Den venstreliberale regjeringen som styrte landet de følgende årene håndterte den økonomiske krisen i 2008 dårlig og viste seg i tillegg å være svært korrupt. Dette førte til at de ungarske venstreliberales tillit i befolkningen stupte. Parlamentsvalget i 2010 gav regjeringsskifte til Orbán og Fidesz med over 2/3 av representantene, altså kvalifisert flertall.

Siden dette har partiet Fidesz, med statsminister Viktor Orbán i spissen, styrt landet på en illiberal og mindre demokratisk kurs. Landets score på den uavhengige demokratiindeksen til Freedom House har i de siste 10 årene falt fra 91 til 70 av 100 mulige poeng.⁵ Dette gjør landet til den første av EUs medlemsstater til å gå fra «free» til «partly free» under Freedom Houses kategorisering. På en annen anerkjent rangering, V-dem, mistet Ungarn våren 2020 sin status som demokrati, og er nå den europeiske unionens første «electoral autocracy».⁶

Orbán og hans parti hvilte ikke på laurbærene etter valgseieren i 2010, og innførte en ny grunnlov allerede våren 2011. Grunnloven, som det siste tiåret er blitt endret hele syv ganger, møtte skarp kritikk fra vestlige politikere, sivilsamfunnet og Europaparlamentet for å lede landet i en illiberal retning. De viktigste ankepunktene var at loven tok makt fra domstolen, og at den definerer ekteskap som en «institusjon mellom en mann og en kvinne». Sistnevnte endring ble tolket som diskriminerende mot LHBT-personer.⁷

Samme år ble landets valgsystem endret på en måte som gjorde det vanskeligere for små- eller nylig etablerte partier å gjøre det bra.⁸ Det er lett å se her at Fidesz ønsket å styrke sin posisjon,

mens det eneste veletablerte opposisjonspartiet (MSZP) hadde rekordlav tillit i befolkningen. Senere ble også landets valgkretser tegnet om på en måte som passet regjeringspartiet best.

Flere trekk av samme slag ble gjort frem mot neste valg, slik som å gjøre det vanskelig for opposisjonen å bruke politisk reklame i kommersielle medier. Samtidig som Fidesz selv spredte egen propaganda, i form av politisk reklame i den statlige kanalen, og med egne politiske budskap forkledd som informasjon fra regjeringen. Orbáns parti fikk i 2014 nok en gang 2/3 av representantene, etter en valgprosess som ble sterkt kritisert for å favorisere regjeringspartiet,⁹ og den illiberale tendensen i Ungarn, som startet i 2010, satte virkelig fart etter dette gjenvalget.

I motsetning til resten av EUs statsledere boikottet Orbán ikke Putin i forbindelse med annekteringen av Krim. Tvert imot møttes de to i Budapest for å diskutere den bilaterale avtalen om gass.¹⁰ Da den anspente flyktnings situasjonen toppet seg i Europa i 2015, var Orbán tidlig ute med å kommunisere en ekstra streng linje, og Ungarn var det første landet i Europa til å sette opp gjerder ved grensene sine. Samtidig ble landet oversvømt av plakater med regjeringsinformasjon. I første runde var det blant annet oppfordringer rettet til migranter om å ikke «ta ungareres jobber». Men hvordan disse migrantene skulle forstå dette budskapet er uvisst, siden plakatenes tekst var på ungarsk.¹¹

Flere kjente opposisjonsaviser ble stengt i perioden etter 2014, mens andre ble kjøpt opp av finansfolk med tilknytning til Fidesz. Alle statlige medier og fylkesaviser, så vel som en rekke kommersielle medier, sprer nå ren Fidesz-propaganda.¹² Men det er ikke bare folk som ønsker objektiv mediedekning som har mistet alternativer. Sivilsamfunnet fikk det stadig vanskeligere i denne perioden. NGO-er må nå oppgi om de er «utenlandsk finansiert». En ny lov gjør at personer eller grupper som hjelper illegale innvandrere med å søke asyl, kan straffes med fengsel.¹³ Andre eksempler på statlig illiberalitet i dagens Ungarn er:

- Det har vært forsøk på ensretting av de ungarske utdanningsinstitusjonene, og det tradisjonsrike universitetet CEU ble for eksempel presset til å flytte fra Budapest¹⁴
- Journalister har mistet tilgang til store deler av parlamentet¹⁵
- Orbán har varslet at regjeringen går imot domstolens avgjørelse, og nekter å betale romfolk i Gyöngyöspata penger som kompensasjon for å ha vært segregert på skolen¹⁶
- Nye lover ved unntakstilstander, spesielt utnyttet i korona-situasjonen. Dette vil diskuteres nærmere senere i notatet.

Fidesz har lyktes med sin strategi for å beholde makten i landet på måter som strider mot de grunnleggende demokratiske verdiene i EU-samarbeidet, for eksempel ved å endre valgordningen til egen fordel og ved å legge press på de rettsstatlige institusjonene i landet. Dette har ført Ungarn i en illiberal retning, og etter en ny valgseier i 2018 har Fidesz fortsatt 2/3 av representantene i parlamentet.

Pragmatisk opportunist eller ideologisk illiberalisme?

For å kunne forstå hva som kan forventes fremover, må vi undersøke hva som er motivasjonen bak den illiberale dreiningen i Ungarn. En vanlig analyse er at Orbán ikke egentlig står for ideologien han og partiet hans fronter, men en pragmatisk opportunist. Enten det er snakk om den sjåvinistiske nasjonalismen, religionstyrte konservatismen eller en uttalte illiberalisme Orbán og hans parti fremmer. Han så bare at det var mulighet for høy oppslutning rundt disse ideene, og står derfor for dem nå.

Uttrykket «politisk opportunist» er sjelden brukt med positiv konnotasjon, og det vil heller ikke jeg gjøre når det gjelder Viktor Orbáns politiske retorikk. Teorier om at illiberalismen ikke er ektefølt, vil likevel kunne innebære at tilhengere av frihet ikke trenger å være så bekymret for Orbán og hans neste steg som vi kanskje antar. Om det å motarbeide liberalisme i seg selv ikke er av verdi for Orbán, vil han kun føre en illiberal politikk så lenge dette er populært.

Det er imidlertid svakheter med tankerekken over. For ja, selvsagt er Viktor Orbán en politisk opportunist, en glimrende en sådan. Han ble kjent i 1989, med en sterk retorikk mot det som da fortsatt het Sovjet.¹⁷ I sine første år som politiker lente han seg i stor grad på anti-kommunisme. Han styrte deretter gjennom mange år sitt, i utgangspunktet liberale parti, Fidesz, stadig lenger mot høyre. I forbindelse med den europeiske flyktningsituasjonen var han den første statslederen som valgte å stå for den radikale anti-innvandringslinjen. Med dette gjorde han seg til en av de mest markante politikerne i dagens Europa. At Orbán er en opportunist, er neppe noe å diskutere.

Samtidig går politisk opportunist og illiberalisme ofte hånd i hånd. Det Orbán ønsker, er mer makt i form av økt innflytelse overfor pressen, overfor opposisjonen, overfor rettsapparatet, og til syvende og sist mer makt over landet. Makten han får, blant annet ved å vinne valg, brukes til å øke egen innflytelse, og gjøre institusjonelle endringer som kan sikre seier også ved neste valg.

Det å vinne valg er sentralt i all partipolitikk, og ikke et unikt mål for Orbán. Opportunismen gjør seg synlig i at valgseieren ikke bare er et delmål. I flerpartisystemer fordeles makt via valg. Seirende parti bruker så denne makten som et middel. Slik gjennomføres egen politikk, for å kunne forme landet på den måten som passer overens med egne ideologiske overbevisninger.

I Orbáns politikk er det å oppnå mer makt selve målet. I stedet for å bruke innflytelsen til å gjennomføre politiske prosjekter, utnyttes valgseire til å fjerne eksisterende hindringer for ham til å oppnå enda mer makt. Den store oppslutningen rundt Fidesz ved parlamentsvalg brukes for eksempel til å legitimere at mediebildet endres i Fidesz' favør, eller at makt flyttes fra domstolen til regjeringen. Denne makten gir Orbán mer spillerom og frihet til å gjøre slik han selv ønsker, uavhengig av demokratiske og rettslige institusjoner samt en kritisk presse. Men denne friheten må også tas fra noen, og den tas nettopp fra de gruppene som er nevnt ovenfor: domstolen, sivilsamfunnet, mediene og til syvende og sist folket.

Illiberal politikk er politikk som innskrenker befolkningens frihet. Innskrenkingen av frihet skjer gjennom å utøve makt. Makten oppnås med en opportunistisk politikk. Koblingen gjøres enda

klarere av Orbán selv, slik han viste i en tale ved Baile Tusnad i 2014. Her uttalte han direkte at han ønsket å gjøre Ungarn om til en illiberal stat.¹⁸ Følgende to sitater herfra er spesielt interessante: “When it comes to a relationship between two human beings, the fundamental view of the liberal way of organizing a society holds that we are free to do anything that does not violate another person’s freedom.”¹⁸ Og: “Instead the principle should be do not do to others what you would not do to yourself.”¹⁸

I førstnevnte sitat viser Orbán til John Stuart Mills skadeprinsipp, en sentral tanke i mye liberal teori.¹⁹ Det andre sitatet er kjent som gjensidighetsprinsippet, en idé som kan spores helt tilbake til oldtidens Egypt. Forskjellige versjoner av gjensidighetsprinsippet finnes blant annet i verdigrunnlaget til alle store religioner.

Å bytte ut skadeprinsippet med gjensidighetsprinsippet, er kanskje ukontroversielt ved første øyekast. Også sistnevnte virker intuitivt å klinge bra. Implikasjonene det kan få om et lovverk bygges rundt prinsippet, er derimot svært bekymringsverdige. Å «ikke gjøre mot andre det man ikke ønsker at andre gjør mot en selv», altså å etterleve gjensidighetsprinsippet, er i og for seg ingen dårlig leveregel på individnivå. Samtidig er veien farlig kort fra «det er feil av meg å gjøre mot andre, det jeg ikke vil at andre skal gjøre mot meg» til «det er feil av andre å gjøre mot meg, det jeg ikke ville gjort mot andre». Dette virker å være to sider av samme sak, men det fins likevel en viktig forskjell. Den første setningen fungerer som et moralsk kompass for en selv, for å moderere egne handlinger. Den andre versjonen er mer egnet til å bedømme alle andre personers oppførsel, og måle de opp mot egne ønsker.

I første omgang legitimerer dette en krenkelseskultur, siden folk får sin misnøye bekreftet. Om en person ikke ville handlet på en viss måte, så er jo den handlingen per definisjon feil. Om en handling er moralsk feil, er det legitimt å la seg krenke av den. En slik innstilling fører til at ingen kan føle seg sikre på at de ikke krenker noen, som i seg selv er urovekkende

Om samfunnets lover og regler bygges rundt gjensidighetsprinsippet, legges det også opp til at flertallets preferanser trumfer individets frihet. Handlingene som flertallet ikke selv ville gjort blir da ansett som uønskelig eller moralsk feil. Følgelig vil det være logisk å forby disse. Mills skadeprinsipp, som slår fast at alt er lov så lenge handlinger ikke skader noen andre enn en selv, er ikke lenger der for å beskytte personlig frihet. Ved å heller se til gjensidighetsprinsippet enn skadeprinsippet som grunnregel, flyttes fokuset vekk fra hva selve handlingen er. Handlingers moralske (og på sikt juridiske) verdi avgjøres heller av folkeopinionen. Da er individet ikke lenger beskyttet imot flertallet som tyrann. Her er Orbán som mange andre utpregede populistere, han snakker etter eget sigende på vegne av det egentlige folket, som et uttrykk for allmennviljen, og utroper andre som folkefiender.

Å stilne kritiske røster i media, legge press på domstolen eller umuliggjøre jobben til opposisjonspolitikere og sivilsamfunnet følger kanskje ikke direkte av gjensidighetsprinsippet. Likevel får det disse handlingene til å fremstå mer logiske, og gir de dermed mer legitimitet. Fidesz representerer tross alt flertallet i den ungarske befolkningen. Ifølge det nye prinsippet kan de avgjøre hva som er moralsk riktig og feil. Og så lenge en opportunistisk politiker klarer å få flertallet

til å ønske det samme som en selv, får vedkommende stadig mer makt ved hjelp av illiberalismen og gjensidighetsprinsippet.

Politisk opportuniste og illiberalisme er åpenbart ikke det samme. I Orbáns politikk er de derimot to sider av samme sak: et system der sentralisering av makt kan gå utover enkeltindividers frihet, så lenge mange nok er enige om at det er ønskelig. Dette er et klassisk eksempel på ideen om et flertallstyranni. Så selv om vi ser på Orbán som en praktiker, og ikke tror det ideologiske nødvendigvis stikker spesielt dypt hos ham, bør vi som liberale være bekymret for hans neste trekk, og være klare for å utfordre ham på disse.

En pandemi som mulighet

Det siste og kanskje mest ekstreme eksempelet på illiberal opportuniste i Orbáns Ungarn, skjer i skrivende stund. Koronapandemien er en global krise, og uvanlig drastiske tiltak gjøres verden over. Også Norge har vedtatt en kriselov, hvorav regjeringens første forslag førte til massiv debatt, også i etterkant.²⁰

I Ungarn ble det erklært unntakstilstand den 11. mars. Ved unntakstilstand kan parlamentet settes til side, og regjeringen styre med dekreter. Det er også gjort mulig å straffe «det å spre misvisende nyheter, eller å vri og vende på nyheter på en misvisende måte» med opptil fem års fengsel. Det er opp til hver enkelt å vurdere hva vi tror Orbán og Fidesz vil bruke denne makten til. Men det ender ikke der.

Grunnloven, som ble vedtatt med Fidesz som regjeringsparti i 2011, sier at en unntakstilstand i Ungarn avsluttes når regjeringen sier at det ikke lenger er unntakstilstand i landet. Altså er det regjeringen selv som avgjør når det ikke lenger er behov for den uvanlig store makt-konsentrasjonen i deres hender.²¹ Dette er i seg selv problematisk fra et liberalt ståsted. Dekretene regjeringen styrer etter, utgår i utgangspunktet etter 15 dager. Dette for å sikre at de faktisk bare brukes for å løse ekstraordinære situasjoner. For å slippe det administrative ved å fornye dekretene hver 15. dag, fremmet Fidesz et lovforslag som gjør at de skal være gyldige så lenge det er unntakstilstand. Forslaget ble fremmet for akselerert prosedyre, som krever 4/5 overtall i parlamentet. Slike prosedyrer er de eneste som krever et større flertall enn de 2/3 Fidesz allerede har.

Som forventet stemte hele opposisjonen imot. At Fidesz i det hele tatt brydde seg om å fremme forslaget til hasteprosedyre, selv om det åpenbart ikke ville bli godtatt, virker ved første øyekast merkelig. Den mest plausible forklaringen er at Orbán tenkte partipolitikk også under krisetider, og ønsket å ta fullt eierskap av krisehåndteringen.²² Først tydeliggjorde de forskjellen mellom Fidesz og opposisjonen, med å fremme et forslag som alle utenom Fidesz ville være imot. Så vedtok de samme forslag en uke senere til normert tid, med å bruke sine 2/3 i parlamentet. I sin retorikk beskriver Fidesz den nye loven som en del av «løsningen» på koronakrisen. Dermed kan Fidesz fremstille opposisjonen som sine motstandere i kampen mot korona, siden de nettopp stemte imot «løsningen». Viktor Orbán har selv forsikret landet om at de kommer til å løse krisen også uten opposisjonen.

Det er neppe noen tvil om at Orbán ønsker det samme under pandemien som resten av verden: en så rask og effektiv løsning som mulig, og med så få rammede som det lar seg gjøre. Samtidig har han utnyttet situasjonen til egen vinning: nok en gang har han bygget opp til en retorikk han er god på. Han har et klart fiendebilde, opposisjonen, som han mener «heier frem viruset» med å ikke la tiltakene gå gjennom fort nok.²³ Sammen med sine partikolleger kan han igjen «gå til krig» for å bekjempe problemet, og forhåpentligvis høste nye stemmer på veien. Populariteten til Fidesz, så vel som Orbáns makt, øker. Samtidig forfaller landets demokratiske grunnlag. Det er illiberal opportunistikk i praksis, også under en global krise.

Sist det ble erklært unntakstilstand i Ungarn, var i mars 2016, i forbindelse med flyktningssituasjonen. Landet venter fortsatt på den offisielle sluttdatoen for denne.

EU i møte med Orbán

Utviklingen i Ungarn har ikke gått ubemerket hen i EU og EUs øvrige medlemsstater. I mange år har EUs toppolitikere fått kritikk for å ikke opptre bestemt nok i møte med tendensene i Ungarn. Norges daværende europaminister, Vidar Helgesen, skrev i 2014 et åpent brev til EU i avisen Financial Times, der han oppfordret til en hardere linje mot Ungarn. Dette etter å ha sett ungarsk politikk ta en stadig mer illiberal retning.²⁴ Dette var en berettiget kritikk fra norske myndigheters side, for som Bård Larsen og Morten Kinander i Civita skrev i 2014,²⁵ så hadde utviklingen i Ungarn vært urovekkende over lang tid: «Utilbørlig, illiberal maktkonsentrasjon har blitt et gjennomgripende trekk ved ungarsk lovgivning og maktutøvelse».

Demokratiindeksene som allerede er nevnt, viser en enda sterkere nedgang etter 2014. Samtidig har EU også blitt tydeligere i sitt standpunkt. I dag er EU i åpen konflikt med den ungarske regjeringen på flere fronter, hvorav aktiveringen av EU-paragrafens paragraf 7, samt partifamilien EPPs suspensjon av Fidesz, er de to klareste eksemplene. Artikkel 7 er blitt kalt EU-samarbeidets «atomknapp». Prosessen er det klareste signalet om kritikk og potensielt den strengeste formen for sanksjon som kan godtas mot et EU-land. Denne brukes for å stoppe seriøse brudd på EUs grunnverdier i EU-traktatens artikkel 2.²⁶ Som ytterste konsekvens kan artikkel 7 frata det aktuelle landet stemmeretten innenfor EU. Veien fra det første «knappetrykket» til faktiske konsekvenser er derimot lang, og består av mange steg.

Etter oppfordring fra et bredt spekter av representanter i Europaparlamentet, ble det i 2018 skrevet en rapport om Ungarns brudd på EUs grunnverdier. Rapportens forfatter er Judith Sargentini, representant for Det europeiske grønne partiet.²⁷ Blant hovedpunktene var behandlingen av migranter, stadig mindre pressefrihet, statlig korrupsjon samt bekymringer når det gjelder valg-systemet og rettsstaten i Ungarn.

Rapporten er en oppfordring (med begrunnelse) til aktivering av artikkel 7. Europaparlamentets representanter stemte om den høsten 2018, og oppfordringen ble godtatt med 2/3 av stemmene. Alvoret i denne saken understrekes av at dette er første gang Europaparlamentet selv trykket på atomknappen. At prosessen ble satt i gang har altså en stor signaleffekt, og viser hvor dypt bekymret store deler av EU er for utviklingen i Ungarn.

De store følgene har derimot foreløpig latt vente på seg. I Ungarn fremstilles Sargentini-rapporten og Europaparlamentets valg som en heksejakt, og en hevn for landets strenge innvandringspolitikk. Fidesz og statsminister Orbán trives når retorikken kan brukes mot en «ytre fiende». Politikken Fidesz fører er foreløpig uendret, og Fidesz er nesten like populær som for 10 år siden. Imens har den igangsatte prosessen i EU gått sakte. Før Det europeiske råd med EUs stats- og regjeringssjefer, samt rådets president Charles Michel og presidenten i EU-kommisjonen Ursula von der Leyen, eventuelt skal bedømme passende straff, får Ungarn fremføre sin versjon av hendelsene. Det har derimot gått mye tid imellom høringene, og utenfra virker det ikke som at EU har kommet veldig langt med artikkel 7 foreløpig.

I starten av 2020 vedtok Europaparlamentet – nok en gang med 2/3 flertall blant representantene – en kritikk av prosessen til nå, og oppfordret Det europeiske råd til å komme med konkrete oppfordringer til den ungarske regjeringen.²⁸ Vedtaket gir håp om raskere fremgang, men det skal likevel sies at de sterkeste tiltakene fortsatt er langt unna. For å kunne frata et medlemsland konkrete rettigheter, hvorav det å frata stemmeretten er den mest seriøse sanksjonen, kreves det enstemmig vedtak av Det europeiske råd. Det er riktignok ganske bred enighet i EU om at den illiberale politikken bør stoppes, men samtidig med Ungarns sak, behandles også en artikkel 7-prosess mot Polen. Det er vanskelig å se for seg at disse to lands statsministere ikke «redder» hverandre ved å stemme imot forslag om streng sanksjonering.

Den andre store «kampen» mellom Orbán og forsvarere av EUs verdier, pågår mellom Fidesz og deres partigruppe i Europa, Det europeiske folkeparti (EPP). Dette er en samling av konservative og kristendemokratiske partier, der blant annet norske Høyre og KrF er medlemmer. Da Europaparlamentet i 2018 stemte over den nevnte Sargentini-rapporten, var hele 58 prosent av EPP-representantene for å fortsette med artikkel 7 mot Ungarn, og kun 29 prosent stemte imot.²⁹ Det var et klart tegn på at partifamilien i større grad tok større avstand fra Fidesz enn før.

Siden dette har konflikten mellom EPP og Orbán vært åpenbar. Sentrale politikere fra EPP og Fidesz ble hardere i sine uttalelser mot hverandre, noe som kulminerte i en kampanje på Fidesz' hjemmebane. I 2019 prydet et bilde av daværende president av Europakommisjonen (og EPP-politiker) Jean-Claude Juncker en rekke av regjeringens propaganda-plakater i Ungarn.³⁰ Plakaten kom i forbindelse med en informasjonskampanje angående «Brussels planer om å oppmuntre til innvandring». Fidesz fremstilte en av de mest sentrale skikkelsene i egen partifamilie som en mann med hemmelige planer om å svekke Ungarn.

I forkant av EPPs generalforsamling samme år, var et av de heteste temaene Fidesz' framtid i partifamilien. Store deler av partigruppen hadde sett seg lei på det ungarske regjeringspartiets dobbeltkommunikasjon. Foruten retorikken virket heller ikke politikken Fidesz førte i Ungarn til å være i tråd med EPPs verdigrunnlag. Samtidig var argumentene for å beholde Fidesz også sterke: Fidesz var (og er) en sikker vinner ved Europaparlamentsvalg, som et av partifamiliens mest populære partier i eget hjemland. Representantene Fidesz sikrer EPP er medvirkende til at EPP er Europaparlamentets største politiske gruppering. Om Fidesz skulle finne seg nye lekekamerater i en annen – gjerne høyrepopulistisk – partifamilie, ville dette kunne velte maktbalansen i Europaparlamentet. Å holde på Fidesz var også eneste måte å kontrollere de på: ved utvisning var faren stor for at partiet bare fortsatte i en enda mer ekstrem retning.

Fidesz på sin side arbeidet lenge for å vri EPPs politikk lenger mot det nasjonalistiske, slik de allerede hadde gjort med politikken i Ungarn. Denne gangen lyktes de derimot ikke. Selv om det å «søke ly» hos mindre liberalt orienterte partier var et alternativ for Fidesz, foretrakk Orbán klart å bli værende i EPP. Selv med den store interne misnøyen ga EPP større beskyttelse mot resten av EUs kritikk, og mer innflytelse i politikktutformingene enn andre partifamilier ville gjort.

Det ble hverken utvisning eller full frikjennelse av Fidesz under generalforsamlingen i 2019.³¹ Et nesten enstemmig vedtak gikk ut på å gi en komité på tre personer i oppgave å vurdere hvorvidt Fidesz skulle utvises eller ikke. I mellomtiden ble partiet suspendert, noe som innebærer at dets representanter ikke kan være med på partimøter, diskutere politikken eller nominere egne kandidater til forskjellige poster.

Fidesz fremstilte dette som sin egen seier. De stemte også for suspensjonen, og lagde sin egen komite av tre personer. Denne skulle vurdere hvorvidt partiet ønsket å bli værende i EPP. Et år senere, på EPPs generalforsamling i 2020, ble det klart at partifamiliens komité ikke hadde klart å avgjøre Fidesz' skjebne. Forsamlingen vedtok derfor å utvide suspensjonen av Fidesz på ubestemt tid.³²

Norge og Ungarn

Norge er ikke medlem av EU, men knytter seg tett til Unionen via EØS-avtalen og rundt 20 øvrige avtaler som Norge har med EU. EØS-avtalen gir Norge tilgang til EUs indre marked, og norske borgere har en rekke friheter innenfor EU. Til gjengjeld bidrar Norge til det som kalles «sosial og økonomisk utjevning i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS)».³³ Ungarn er blant landene som mottar mest penger fra Norge som en del av denne avtalen. Når vi tenker på det bilaterale forholdet mellom Norge og Ungarn, er det viktig å huske at det er norske myndigheters uttalte mål å støtte opp om de samme verdiene som er kontraktfestet i EU-traktatens artikkel 2.³⁴ Selv om Norge ikke er medlem av EU, vil europeiske lands brudd med EUs grunnleggende verdier også oppleves problematisk for Norge.

Etter en diplomatisk konflikt rundt ungarske myndigheters behandling av landets sivilsamfunn, valgte norske myndigheter å stoppe utbetalingene av EØS-midler til Ungarn i 2014. Dette er den mest dramatiske konsekvensen den ungarske regjering er blitt påført utenfra for sin illiberalitet.³⁵ Den norske avgjørelsen bør selvsagt sees i den bredere konteksten av politisk utvikling i Ungarn. Samtidig ville ikke den generelle illiberaliteten vært nok til å kunne gjøre slike tiltak. Utløsende faktor ble den ungarske regjeringens innblanding i administrering av EØS-midlene som var øremerket sivilsamfunnet, som var et direkte kontraktsbrudd overfor Norge. Ungarske myndigheter flyttet rettighetene til å dele ut EØS-midlene til sivilsamfunnet fra organisasjonen Ökotárs til Széchenyi Programiroda. Sistnevnte er en organisasjon i statlig eierskap.

Den ungarske regjeringen begrunnet endringen med at de mente Ökotárs bedrev partipolitikk, med dette bånd til ungarske opposisjonspartier, spesielt det grønne partiet LMP, mens høyresidens organisasjoner ble nedprioritert når pengene skulle fordeles. Hendelsen ble dårlig mottatt i

Norge, og norske myndigheter avviste kritikken mot Ökotárs. Da Ungarn ikke endret sin politikk ble EØS-midlene midlertidig stoppet, med unntak av nettopp pengene øremerket sivilsamfunnet.

Konflikten var langt fra over her, og ungarske myndigheter svarte med å starte en etterforskning av Ökotárs samt alle ikke-statlige organisasjoner som ble tildelt midler. Dette for å undersøke hvorvidt «regjeringens mistanker» stemte, og midlene faktisk gikk til å styrke landets opposisjonspartier. Hvis så var tilfelle, ville det være grunn til å revurdere og reorganisere hele avtalen. I etterkant har det vist seg at denne etterforskningen ble startet på Orbáns personlige initiativ.

Også dette førte til reaksjoner fra norsk side, da bidraget til sivilsamfunnet logisk nok ikke var ment å bli kontrollert av staten. Etter hvert som de ungarske NGO-ene ikke ønsket å samarbeide med KEHI (Government Control Office i Ungarn), ble det også startet politietterforskning mot disse, og det ble blant annet gjennomført ransakelse av huset til lederen av Ökotárs.³⁶ Som en del av etterforskningen ble også de forskjellige organisasjonenes skattnumre suspendert, noe som i praksis betyr å stoppe organisasjonenes mulighet for videre virke.

Hverken ungarske myndigheters etterforskninger eller revisjonsfirmaet Ernst and Young fant overtramp som bekreftet de ungarske mistankene. Saken og medførende konflikt varte fra starten av 2014, helt til slutten av 2015. Underveis var det ungarske hovedargumentet beskyttelsen av sin egen suverenitet, samt anklagene mot Ökotárs og Norge.³⁶

Norge fremhevet på sin side viktigheten av ikke-statlige organisasjoners uavhengighet, og viste til EØS-avtalens premisser. I perioden fikk Norge flere ganger støtte fra andre vestlige land i media, men var alene om sanksjonene mot Ungarn.

Da saken endelig ble avsluttet i slutten av 2015, prøvde ungarske myndigheter først å skjule avtalens detaljer. Disse ble likevel lekket. Avtalen viser at Ungarn gikk med på å ikke lenger forfølge mottakerorganisasjonene, og la Ökotárs fortsette med viderefordelingen av midler. Etter at avtalen ble offentliggjort har den ungarske parten hevdet at det også er enighet om en ungarsk vetorett ved senere forhandlinger, der Ungarn kan hindre en organisasjon fra å bli tildelt muligheten for administrasjon av EØS-midler. Dette er derimot ikke blitt bekreftet fra norsk side.

Sett utenifra fikk altså norske myndigheter det som de ville. Ungarn gikk med på alle betingelser, uten at Norge trengte å tilpasse sitt standpunkt. Norge støtter fortsatt ikke-statlige organisasjoner, uten at ungarske myndigheter har mulighet til å blande seg inn i fordelingen av midlene. Å stoppe midlene fungerte med andre ord for å få ungarske myndigheter til å rydde opp – i hvert fall i akkurat denne saken.

Samtidig bør det nevnes at norske myndigheter ikke hadde noe spillerom utover saken med sivilsamfunnet. Den generelle illiberale dreiningen i Ungarn bekymret nok norske politikere, og gjorde trolig sitt til at norske myndigheter ble mer villige til å opptre strengt overfor Ungarn. Men i det det ikke fantes et kontraktsbrudd mellom Ungarn og Norge i forbindelse med EØS-midlene, fantes det heller ingen videre vei for å sanksjonere ungarske myndigheter for deres illiberalitet.

Hva nå?

I 2014 kunne altså Norge påvirke ungarsk politikk mot det mer demokratiske, siden det eksisterte et konkret kontraktbrudd mellom Ungarn og Norge. Avtalen om EØS-midler for neste periode (2014-2021) er enda ikke ferdigstilt mellom Norge og Ungarn.³⁷ Partene er heller ikke denne gangen blitt enige om hvem som skal administrere sivilsamfunnets midler i Ungarn.

Sett i lys av de siste 10 årene, virker det klart at norske myndigheter bør sette så strenge krav til den ungarske part som det lar seg gjøre. Avtalen er tosidig: EØS-midlene er ikke bare et ensidig bidrag fra Norge til Ungarn. Det er også deler av betalingen for å kunne være del av det europeiske marked uten å være medlem av EU. Norge må derfor også gjøre et kompromiss. Men Ungarn er, i likhet med alle andre EU-land, kontraktfestet til å handle i tråd med verdiene i EU-traktatens artikkel 2. Hverken EU eller EPP har til nå klart å vise at brudd med disse verdiene fører til spesielt store konsekvenser for Orbáns regjering. Til det har det vært for mange forskjellige politikere som har måttet bli enige.

I norsk politikk nyter derimot disse verdiene unison oppslutning. Derfor er det viktig at Norge står frem som et eksempel, og gjør det tydelig i neste EØS-avtale med Ungarn, at nye brudd vil ha økonomiske konsekvenser.

Det er ikke bare utenfra at EU høster kritikk for å være for passive med Ungarn og andre medlemsland med illiberale tendenser. Også innad i Unionen høster ineffektiviteten misnøye. I skrivende stund pågår budsjettforhandlingene i EU for perioden 2021-2027. Et av de mest debatterte forslagene, er å knytte deler av pengene til et forbehold om at rettsstaten respekteres i mottakerlandet.³⁸ Men det er en lang vei å gå før dette forslaget forhåpentligvis ender opp med å bli til virkelighet. Budsjettene må enstemmig vedtas av alle medlemslandene, og det virker åpenbart at Ungarn, så vel som Polen, vil kunne være sterkt imot denne løsningen. Dette viser likevel en union som er i ferd med å opptre mye hardere mot brudd på sitt felles verdigrunnlag fra udemokratiske og illiberale regimer enn før. Dette skjer parallelt med at stadig flere land tar etter Ungarns linje. Kampen om Europas verdier spisser seg til.

Land som Ungarn har god bruk for norske EØS-penger, og er derfor åpenbart villige til å forhandle med Norge. Men EU-midlene er uvurderlige. Jo større andel av disse pengene som knyttes til etterlevelse av samarbeidets grunnverdier, desto større er muligheten for å se et liberalt Ungarn igjen.

Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på civita@civita.no.

Sluttnoter

- 1 <https://www.nrk.no/nobel/eu-far-nobels-fredspris-1.8355716>
- 2 https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/art_2/oj
- 3 Hvorvidt demokratier nødvendigvis er liberale, eller illiberale demokratier fortsatt kan være demokratier, er en spennende debatt. Den vil derimot ikke bli tatt opp i dette notatet. Teksten er skrevet i den tro at det liberale demokrati er en styreform å etterstrebe. Derfor vil både illiberal og udemokratisk utvikling oppleves som problematisk. De to begrepene vil til en viss grad bli brukt om hverandre i notatet.
- 4 https://nsd.no/european_election_database/country/hungary/eu_related_referendums.html
- 5 <https://freedomhouse.org/country/hungary>
- 6 https://www.v-dem.net/media/filer_public/f0/5d/f05d46d8-626f-4b20-8e4e-53d4b134bfcf/democracy_report_2020_low.pdf
- 7 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)016-e)
- 8 https://www.researchgate.net/publication/260183189_Hungary's_Changing_Electoral_System_Reform_or_Repression_Inside_the_European_Union
- 9 <https://budapestbeacon.com/osce-pronounces-hungarian-election-free-but-unfair/>
- 10 <https://www.bbc.com/news/world-europe-31499654>
- 11 <https://www.bbc.com/news/world-europe-33091597>
- 12 <https://medialandscapes.org/country/hungary>
- 13 <https://www.vox.com/policy-and-politics/2018/6/22/17493070/hungary-stop-soros-orban>
- 14 <https://www.nytimes.com/2019/11/15/world/europe/university-soros-vienna-orban.html>
- 15 https://index.hu/english/2019/10/25/hungary_parliament_press_restrictions_journalists_cordoned_off/
- 16 <http://www.errc.org/news/orban-weighs-in-against-court-ruling-and-calls-for-justice-for-segregationists>
- 17 <https://budapestbeacon.com/imre-nagy-reburied-viktor-orbans-political-career-launched-25-years-ago-today/>
- 18 full tekst fra talen: <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/>
- 19 <https://www.civita.no/politisk-ordbok/hva-er-skadeprinsippet>
- 20 <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/Vbwqe4/erna-som-diktator>
- 21 <https://www.aftenposten.no/verden/i/7000wv/ungarn-har-vedtatt-unntakstilstand-uten-tidsbegrensning>
- 22 <https://www.valaszonline.hu/2020/03/24/kiveteles-jogrend-felhatalmazasi-torveny-velemeny/>
- 23 <http://www.atv.hu/belfold/20200319-gulyas-szerint-az-ellenzek-egy-resze-a-virusnak-szurkol>
- 24 <https://www.ft.com/content/2234f99a-2942-11e4-8b81-00144feabdc0>
- 25 <https://www.civita.no/2014/11/18/ungarn-pa-ville-veier>
- 26 artikkel 7: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M007>
- 27 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_EN.html
- 28 <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200109IPR69907/rule-of-law-in-poland-and-hungary-has-worsened>

- 29 <https://eu.boell.org/en/2018/09/21/vote-sargentini-report-good-news-europe-bad-news-orban-no-news-hungary>
- 30 <https://www.politico.eu/article/hungary-launches-campaign-targeting-jean-claude-juncker-george-soros/>
- 31 <https://www.theguardian.com/world/2019/mar/20/manfred-weber-calls-for-freezing-of-hungarian-partys-voting-rights>
- 32 <https://www.euronews.com/2020/02/04/hungarian-fidesz-party-suspension-upheld-by-epp>
- 33 <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos-midlene/id115262/>
- 34 https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/innlegg_arena/id2611790/
- 35 https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ungarn_midler/id758873/
- 36 <https://www.aftenbladet.no/utenriks/i/7gWmv/norske-penger-brukt-til-partipolitikk-i-ungarn>
- 37 <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos-midlene/mottagere-eos-midler/ungarn/id686858/>
- 38 <https://www.reuters.com/article/eu-budget-draft/eu-to-make-getting-funds-conditional-on-respecting-democracy-draft-idUSL8N2AH3IS>