

---

# EURÓPAI PARLAMENT - EURÓPAI POLITIKA

---

HAVAS PÉTER

## Párt, frakció, kormány

*Döntéshozatal, politika- és programalkotás a brit Munkáspártban*

### NÉHÁNY BRIT ÉS MUNKÁSPÁRTI HAGYOMÁNYRÓL ÉS SAJÁTOSSÁGRÓL

A Munkáspárt (Labour Party) struktúrája, szervezeti rendje, hagyományai és a politikaformálás módja sok olyan sajátossággal rendelkezik, amelyek vázlatos áttekintése elkerülhetetlen ahhoz, hogy vázoljuk a döntéshozatal jelenlegi formáját, az utóbbi évek változásait, és érintsük azokat a vitákat, amelyek ebben a témában zajlottak és ma is foglalkoztatják a pártot. Erre azért is szükség van, mert csak ennek birtokában lehet bármilyen, bennünket érdeklő tanulságot levonni. Több olyan momentumra is rá kell mutatni, amelyek eleve a brit politikai rendszer eléggé egyedi vonásaiból fakadnak. Például a többségi választási rendszer a legtöbb esetben egypárti kormányzáshoz vezet, nincs írott alkotmány, aminek egyik következménye, hogy a parlament teljes szuverenitással rendelkezik; ez magyarázza a pártok erősen parlamentcentrikus hagyományait és a mindenkori pártvezér (a potenciális vagy kormányzó miniszterelnök) igen nagy hatalmát, jogosítványait.

Ami a *Munkáspártot* illeti, azt gyakorlatilag a szakszervezetek hozták létre kimondottan azzal a céllal, hogy *parlament* pártként képviselje a munkásokat a parlamentben. Tehát ez egyrészt kezdettől fogva biztosította a parlamenti jellegét, de egyben elkötelezettségét a kollektív és egyéni tagság iránt. A Labour – más pártoktól eltérően – kettős funkcióval rendelke-

zett, és ezt tükröznie kellett szervezeti struktúrájának és döntéshozatali rendjének is. A Munkáspárt egyik fő jellemzője, hogy három, sok tekintetben önálló, de mégsem teljesen független komponensre épült fel, ami kifejezte a XX. század elején megalakult párt három törekvését: a dolgozó emberek napi érdekeinek védelmét; a hatalom kivívását a választási versenyben, majd olyan kormánypolitikát, amely összhangban van a többség akarásával és a brit demokratikus hagyományoknak megfelelő szocializmus megvalósítását:

A Munkáspárthoz csatlakozott (központilag és a választókerületekben) kollektív tagság, főleg a szakszervezetek, amelyek a párt tömegbázisát (egykor 5–6 millió, most kb. 3 millió) és anyagi eszközeit (sokáig ennek túlnyomó többségét) biztosították. Egészen a kilencvenes évek elejéig a szakszervezetek küldöttei tették ki a konferenciák küldötteinek 90%-át (jelenleg 50%), és szavazataikat tagságuk arányainak megfelelően számították ki.

A parlamenti frakció – amelyet a mai napig Parlamenti Munkáspártnak (PMP) neveznek – végzi a mindennapi parlamenti munkát, s közben azt a hidat alkotja, amelyen keresztül a Labour integrálódott a brit politikai rendszerbe. A nyolcvanas évek elejéig a párt vezérért a PMP választotta, azután egy választási testület, amelyben többször is változott arányban a három komponens képviselői foglalnak helyet (jelenleg 1/3 – 1/3 – 1/3).

A választókerületi munkáspárti pártszervezetek (VMP), amelyekben zömmel az egyéni tagság foglal helyet (az ötvenes években sokáig 1 millió körül, a nyolcvanas években 180–200 ezer, 1997-ben 400 ezer, jelenleg 248 ezer) és biztosítják a párt aktivistáit – működtetik választási gépezetét.

## A PÁRTKONFERENCIA ÉS DÖNTÉSHOZATAL, POLITIKAFORMÁLÁS A KILENCVENES ÉVEKIG

E három funkció, komponens egyesítése, párttá formálása elejétől kezdve bonyolult feladat volt, ezért kapott a pártalkotmányban kitüntetett szerepet az évenként megrendezett *pártkonferencia* (kongresszus). Gyakorlatilag a Munkáspártban tehát három hatalmi központ működött: a konferencia, a nagyrészt általa, de szövetségi keretekben választott országos végrehajtó bizottság (OVB – ennek szakszervezeti blokkját a szakszervezetek, választókerületi blokkját a VMP-ek küldöttei választották) és a Parlamenti Munkáspárt. A Labour 1918-ban elfogadott pártalkotmánya, de az utána kismértékben módosított változatai is azonban megkerülték e három centrum egyértelmű alá- és fölérendeltségének megfogalmazását. A konferenciát nyilvánították a legfontosabb hatalmi szervnek, de az év 51 hetében teljes szuverenitást és hatalmat kapott az OVB. A párt-

alkotmány egyszerűen nem rendelkezett a PMP és vezérére hatásköréről, ezt a PMP ügyrendjére bízta és ezzel a konferencia döntései értelmezésében, végrehajtása módjában és ideje meghatározásában teljes autonómiát biztosított számára. Az ügyrend a „konferencia” kifejezést nem is tartalmazta. A konferencia és a PMP (tehát gyakorlatilag a kormány) viszonya szabályozatlan maradt, aligha véletlenül: tulajdonképpen ez volt a teljes autonómia garanciája. A PMP tagjai, a képviselők a konferenciákon nem szavazhattak, csak ha küldötteknek választották őket, s ugyanígy nem lehettek az OVB tagjai sem – tehát a PMP nem volt saját eredeti „minőségében” képviselve a konferencián. Aligha szorul bizonyításra, hogy a felsorolt „többértelműségek” a problémák értelmezésében jelentős manőverezési lehetőségeket adtak ugyan, de egyben gyakran váltottak ki vitákat a pártban.

Végül, hogy rátérhessünk a Munkáspárt jelenlegi döntéshozatali rendjére, vázolni kell a 1990-es évekig érvényes rendszert is, amely természetesen markánsan tükrözte a három komponens viszonyának bizonytalanságait, a tényleges hatalmi centrum elhelyezkedését, annak eldöntését, hogy kié a döntő szó a választási program jóváhagyásában, a frakcióé vagy a szélesebben értelmezett tömegpárté.

A Munkáspártban sokáig az egyéves, konferenciától konferenciáig terjedő programok (gyakorlati jellegűek, inkább egyfajta akciótervek) készítése volt szokásos. Más pártokban hagyományos, nagy, az egész tevékenységre kiterjedő és ideológiai kérdésekkel is foglalkozó programokhoz hasonló dokumentumok a Labourban csak ritkán készültek (utoljára 1973-ban, amelyet a konferencia 1976-ban hagyott jóvá és 1982-ben). A párt általános céljait, értékeit a pártalkotmány foglalja magában, utoljára, már Blair idejében, 1995-ben módosították ennek egy, 1918-óta érvényes cikkelyét, a híres 4. cikkelyt, amely a köztulajdont jelölte meg a párt céljai elérése eszközeként.

Az egyéves program- és politikaformáló ciklus (erősen rövidítve) a következőkből állt. Évtizedeken keresztül lényegében azt a gyakorlatot követték, hogy az országos végrehajtó bizottság (OVB), amely a konferenciák között a legfőbb hatalmi centrum volt, általában tavasszal különböző kérdésekben állásfoglalásokat, programanyagokat fogadott el, amelyeket a Munkáspárt szervezetei és a kollektív tagság megkaptak, majd ezekhez nyújtottak be módosító indítványukat, határozati javaslatukat. Ezeket egy (de volt, hogy két) kötetben foglalták össze, amelyeket a konferencia küldöttei általában egy-másfél hónappal a tanácskozás előtt kézhez kaptak. Természetesen ezeket a konferenciákon egyenként fizikailag lehetetlen volt megvitatni, ezért a konferencia előtt 4–5 nappal a konferenciát előkészítő bizottság (KSZB) – amelynek konvencionálisan igen nagy hatalma volt – a javaslatokat tematikailag csoportosította, egyeztetette az

illetékes szervezetek és a szakszervezetek küldötteivel, és ún. összevont határozati javaslatokat (composite resolution) készített, amelyeket a konferencia elé terjesztett vitára, általában azon napirend keretében, amelyeken az OVB említett anyagait is vitatták. Az igazsághoz tartozik, hogy ezeket a küldöttek a konferencia előtti napon kapták meg, sokszor alig tudták átolvasni, de ennek ellenére a konferenciákon gyakorlatilag jelentős részt ezekről folyt az eszmecsere, majd a szavazás. Ezek a határozatok beépültek a programokba és a politika részévé váltak. A figyelem a composite határozati javaslatokra irányult, de ezeket csak a küldöttek és nem a tagság, az aktíva nagyobb része látta. Sokszor fordult elő, hogy a konszenzuskeresés rögtönzésekhez vezetett, amelyek felszínre hozták a vezetés és a tagság, a párton belüli ellenzék nézeteltéréseit, és ez a modern kommunikáció eszközeivel a széles közvélemény számára torz képet adott a pártról. 1994-ben Blair első vezérbeszédében felvetette az alkotmány 4. cikkelye átalakításának szükségességét, de a következő napon napirendre került egy composite javaslat, amely a cikkely iránti ragaszkodást fejezte ki, és a küldöttek megszavazták e javaslatot. Különösen, amikor a párt kormányzott, mindez igen zavarólag hatott, és nehezítette a párt és kormánya iránti bizalom erősödését: természetesen a vitákkal, a saját sorokban megfogalmazott fenntartások háttérével nehéz volt kormányozni. Ami az OVB állásfoglalásait, anyagait illeti, ezekről, mint egészről, együtt szavaztak a composite javaslatokkal, de a konferencia vagy az egészet elfogadta, vagy elutasította. Nemegyszer előfordult, hogy az állásfoglalások és a composite határozatok között – ha nem is alapvető, mert erre a KSZB vigyázott – hangsúlybeli különbség volt.

A párt politikája revíziójával párhuzamosan, már a Kinnock és Smith vezette pártban, a nyolcvanas-kilencvenes években hozzáfogtak a párt struktúrájának a modernizálásához. Nem szükséges bizonyítani, hogy a szervezeti-döntéshozatali kérdések valamilyen formában mindig kapcsolódtak a pártpolitikai kérdésekhez. Az 1970-es évek végén és a következő évtized legelején a pártban előretört a baloldal, a politika radikalizálódott és ez a struktúra átalakításához vezetett: a politika alakításában nagyobb helyet kapott a pártaktíva. Olyan dolgokról van szó, amelyek a mi tapasztalatainktól valamelyest távol állnak, de nem kerülhetjük el őket, mert akkor nem érthetjük meg magukat a máig is tartó folyamatokat. Ismeretes, hogy a brit (többségi) választási rendszer teljes egészében az egyéni választókerületekre épül. Erős brit hagyománynak számított, hogy ha valakit megválasztanak, akkor a következő választásokon való indítása szinte automatikus volt, és ez természetesen kihatott a parlamenti Munkáspárt politikai összetételére. A baloldal ezért keresztülvitte, hogy a konferencia fogadja el a képviselők kötelező választásokként való jelölését-újrajelölést (selection-

reselection). Miután ez az eljárás a választókerületi ún. általános bizottságban (General Committee, ami tulajdonképpen a választókerületi Munkáspárt legfőbb döntéshozatali szerve volt) folyt le, felértékelődött az aktív szerepe, amely általában „balrább” volt a vezetéstől. Igaz, hogy a gyakorlatban ez az újrajelölés a következő években csak minimális számú cseréhez vezetett (1983-ban 8, 1987-ben 6), de arra kényszerítette a képviselőket, hogy közelebb kerüljenek a helyi pártaktívához, mert jelölésük tőlük függött. Ez ugyanakkor idegen volt a brit politika hagyományaitól: az ugyanis a parlamenti párt teljes szuverenitását tartalmazta. Amikor 1981-ben a párt jobboldala (Owen, Jenkins, Williams stb.) kilépett a Labourból és megalakította a Szociáldemokrata Pártot (amely az évtized végén, miután két választáson választási koalíciót alkotott a Liberális Párttal, egyesült is vele, feloszlott, így lett a liberálisok neve Szociális és Liberális Demokraták, napjainkban Liberális Demokraták), ez utóbbi szerepelt döntő okként a szakításhoz. Hasonló ügy volt a pártvezér választásának módja. Sokáig őt csak a parlamenti párt tagjai választották, de a nyolcvanas évek elejétől egy olyan választási testület, amelyben a kollektív tagság, tehát gyakorlatilag a szakszervezetek 40%-kal, a parlamenti Munkáspárt és a választókerületi munkáspártok 30%–30%-kal voltak jelen (maga a testületi választás ma is megvan, de módosított arányokkal).

Amikor a párt súlyos veresége után 1983-ban Neil Kinock lett a párt vezére, és megkezdődött a megújulás hosszú kálváriája, ez kihatott a szervezeti szférára is. Nem túlzás azt állítani, hogy azóta a pártvezetésnek (bár azt további két vezér vezette-vezeti) e téren két alapvető feladattal kell megküzdeni. 1. csökkentenie kell a pártaktíva túlsúlyát, hatalmát a döntéshozatalban az egyéni tagsághoz viszonyítva, azzal, hogy szűkíti a képviselői demokráciát és növeli az egész párttagság közvetlen demokráciáját, részvételét a döntésekben, 2. vissza kell szorítania a szakszervezetek hagyományos blokkszavazásának relatív súlyát a konferenciákon (akkor még a szakszervezetek delegáltjai alkották a küldöttek 90%-át).

A Munkáspárt vezetése nem engedhette meg magának, hogy figyelmen kívül hagyja a pártaktívát; egyrészt, mert a pártalkotmány alapján tényleges hatalommal rendelkezett a választókerületi szervezetekben, másrészt, mert a választási kampányok jelentős részben rájuk voltak építve, de azt sem nézhette tétlenül, hogy a konferenciákon a szakszervezetek egy része a blokkszavazás eszközével biztosítsák elképzeléseiket, gyakran a párt választási esélyeit is rontva. Ezzel magyarázható, hogy a vezetés az egyéni tagság státusának, jogkörének és szerepének növelésére törekedett (és törekszik a mai napig). Nyilvánvaló volt ugyanis, hogy a pártaktíva általában radikálisabb álláspontot foglal el, mint a párt vezetése és az egyéni tagság. 1984-ben Kinnockék megpróbálták elérni, hogy a képviselők jelölését a

választókerületekben az „egy tag – egy szavazat” elve alapján végezzék, de a konferencia leszavazta őket. Viszont 1988-ban a konferencia az OVB javaslatára úgy döntött, hogy a választókerületekben a képviselők jelölését egy testület döntse el, amelyben a szakszervezetek (ugyanis a helyi szakszervezetek a választókerületi szervezetekhez is csatlakozhattak kollektív tagként) képviseleti arányát 40%-ra korlátozták, és a jelöléskor az egyéni tagság is szavazhatott. Továbbá, aminek külön jelentősége volt: az 1988-ban esedékessé vált vezérválasztás előtt a pártvezetés azt javasolta, hogy a helyi szervezetekben a konferencia előtt kérjék ki az egyéni tagság véleményét, mielőtt a választási testületben szavaznának (később a konferenciák előtt kötelezővé vált, hogy az egyéni tagság szavazzon, és a küldötteknek a testületben ezt az eredményt kellett képviselniük). 1990-ben a konferencia már elfogadta azt a javaslatot, mely szerint a jövőben választókerületek szintjén a szakszervezetek csak igen korlátozottan vehettek részt a jelölésben, és gyakorlatilag az egyéni tagság szavazott erről. A szakszervezetek helye a Labourban azóta is vitatott téma: egyrészt ők alkották meg a Munkáspártot (1918-ig csak kollektív tagság létezett), másrészt a Munkáspártnak nem volt közömbös, hogy az egykor 6,5 millió kollektív tag ún. politikai tagdíja biztosította a Munkáspárt bevételeinek javát (azóta már a tagság létszáma és a bevételek forrása is változott). Maga a kollektív tagság egy része csak papíron létezett, sokan közülük nem is voltak szavazói a pártnak, lebecsülni azonban ezt az erőt nem lehetett, mert mégiscsak egyfajta kommunikációs csatornája volt a pártnak. A párt vezetése arra ösztönözte a kollektív tagságot, hogy legyenek egyéni tagok is, és így vegyenek részt a párt tevékenységében. Ennek érdekében számukra csak jelképes tagdíjat írt elő. Természetesen a Labour vezetése tudatában volt annak, hogy az egyéni tagság szerepe a pártnak csak akkor növekedhet érdemben, ha sikerül jelentősen növelni számát. Az ötvenes években közel egymillió egyéni tag volt, de a nyolcvanas évekre számuk 200 ezerre apadt. Később sikerült ezt a számot ideglenesen megduplázni, de az egyéni tagság alacsony szintje mindig is fájó pontja volt a Munkáspártnak.

Egyébként a szakszervezetek egy jelentős része abban partner volt, hogy a konferenciákon csökkentsék a szakszervezetek szavazóerejét, de sokáig hallani sem akart erről választókerületi szinten, ami érthető is volt, hiszen a képviselői jelölés itt dőlt el.

Láthattuk tehát, hogy a párt vezetését éveken keresztül foglalkoztatta (tegyük hozzá: ez napjainkra is vonatkozik) a párt belső szerkezetének sorsa, a pártdemokrácia és a döntések hatékonyságának, összhangjának dilemmája. A teljes fordulat azonban az 1997-es konferencián, a történelmi győzelem után következett be.

## ÚJ POLITIKA – ÚJ STRUKTÚRA. A „PARTNERSÉG A HATALOMBAN”

Ekkor fogadták el a „Partnerség a hatalomban” (PH) (Partnership in Power) dokumentumot, amely teljesen új alapokra helyezte a politika formálását, a döntéshozatalt a Munkáspártban. Ennek lényege: az egész pártnak, az összes komponensnek „partneri” viszonyban, a választási kiáltvány megvalósítását, a párt és a kormány egységét és együttműködését kell szolgálnia, kölcsönös bizalommal, közös felelőséggel. A változások középpontjában egy átalakított hatalommegoszlás áll, amelynek keretében megjelenik az országos politikai fórum (OPF), és bár továbbra is a konferencia maradt a legfontosabb párt-szerv, de helye a politika és a pártprogramok formálásában, a döntések előkészítésében módosul. (A teljesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy az OPF már a kilencvenes évek elején is működött, de inkább tanácsadási funkcióval.)

A PH szerint az OPF, amely évente kétszer ülésezik, fő feladata, hogy felügyelje a párt átfogó politikai programjának kialakítását, amelyre majd a választási kiáltvány (program) épülhet, s amelynek egyes elemei a kiáltvány részei lehetnek. Az OPF-nak biztosítania kell, hogy döntései tükrözzék a fő prioritásokat és a párt egészének véleményét. Az OPF-nak jelenleg 175 tagja van, de ebből 72 nő kell hogy legyen. Legnagyobb részét a konferencia választja, másokat kijelölnek. Ami a fórum összetételét illeti, az tükrözi mind a három komponensét, de helyet kapnak benne a kormány egyes tagjai is:

|  |       |
|--|-------|
| Választókerületi MP-szervezetek          | 54 fő |
| Régiók                                   | 18 fő |
| Szakszervezetek (és más koll. tagok)     | 30 fő |
| PMP                                      | 9 fő  |
| Parlamenti MP-csoport                    | 6 fő  |
| Lordok Háza MP-csoportja                 | 2 fő  |
| Kormány                                  | 8 fő  |
| Szoc. társaságok (koll. tagok)           | 3 fő  |
| MP diákszervezete                        | 1 fő  |
| Szövetkezeti Párt (koll. tag)            | 2 fő  |
| Színesbőrűek Szoc. Társasága (koll. tag) | 4 fő  |
| Helyi önkormányzatok                     | 9 fő  |
| OVB                                      | 32 fő |

Az OPF létszáma (a konferencia döntéseitől függően) változik. Továbbá figyelembe kell venni, hogy az idézett számok nem teljesen pontosak, mert 1--1 esetben átfedések vannak: pl. a választókerületi MP szervezeteiből a konferencián VMP küldöttei a saját soraikból 54 főt választanak az OPF-ba, de összesen 78 VMP küldött ül az OPF-ban, mivel 18-at a regionális szerveze-

tek képviselőiként választottak meg, és mivel az egész OVB tagja az OPF-nak, annak VMP blokkjának 6 tagja hivatalból kerül a fórumba.

Az OPF munkája során három év alatt a részprogramok készítésén keresztül áttekinti a pártpolitika különböző szegmenseit. A politika minden kérdésében két év alatt állásfoglalásokat dolgoz ki. Ennek részleteit az OPF politikai (al)bizottságai (Policy Commissions) munkálják ki, amelyek lefedik a különböző szakágakat. E bizottságok kilenc-kilenc főből állnak: három a kormány, három az országos végrehajtó bizottság és három magának a fórumnak a képviselője. E bizottságok feladata, hogy problémacsoportonként jelentéseket készítsenek a fórum számára, továbbá, hogy kommunikációs csatornákat képezzen a párt alsóbb régiói és a kormány között.

Az átalakított munkáspárti döntéshozatali rendjében kitüntetett helye van az ún. egyesített (közös?) politikai bizottságnak – EPB (Joint Policy Committee, az angolban a „bizottság” kifejezése vagy commission vagy committee). Ez a bizottság ma tulajdonképpen a legfontosabb párt- és kormány szerv, amely az OPF-nak egyfajta végrehajtó bizottsága, szerve, csúcsszerve és a feladata, hogy az egész programalkotási folyamatot stratégiai értelemben felügyelje, ellenőrizze. Tagjai egyenlő arányban a kormány és az OVB a kormányhoz nem tartozó blokkjának képviselői. Elnöke a miniszterelnök-pártvezér.

*A politikaformálás és döntéshozatal két szakaszban valósul meg.* Az elsőben az OPF által kidolgozott előzetes tervezeteket a pártszervezetekben és a kollektív szervezetekben köröztetik azzal a céllal, hogy ezeket véleményezzék, kiegészítsék. Hasonló céllal kikérik a párthoz közelálló szervezetek és szakértők véleményét. Az OPF és az EPB ezután átdolgozza a tervezetet és a konferencia elé terjeszti konzultációs céllal: a plenáris ülésen és a szekciókban az anyagról vita, eszmecsere folyik, meghatározzák a fő problémákat és prioritásokat, kijelölik a második (évi) napirendeket. A viták felvezetői, főleg a szakértők miniszterei és az OVB tagjai reflektálnak a küldöttek véleményére.

A második szakaszban mód nyílik a részletesebb eszmecserekre és konzultációkra, a politika „finomítására”, pontosítására. Ez a folyamat akkor kulminál, amikor az OPF a konferencia elé terjeszti a jelentéseket a szakpolitika egy-egy témájában. Célszerű az előbbieket kiegészíteni azzal, hogy az OFB és az említett szakbizottságok munkája nem publikus, az ott törtétekről, a vitatott kérdésekről csak a pártszervezeteket tájékoztatják, a sajtó csak a kész, a konferencia elé terjesztett javaslatokat ismeri meg.

Tekintettel arra, hogy a konferencia továbbra is a Munkáspárt szuverén politikaformáló és döntéshozatali testülete, an-



nak a programokat jóvá kell hagyni. A konferencia azonban az új rend értelmében ezt a funkciót csak korlátozva gyakorolhatja. Ezt inkább nevezhetjük (westminsteri értelemben) egyfajta „végső (utolsó) olvasásnak”. Gyakorlatilag a programokat (állásfoglalásokat) vagy elfogadni, vagy elutasítani lehet (igaz, e vonatkozásban van egy formális kiskapu, ami régebben nem volt, de – ahogy ezt később látni fogjuk – ehhez nagyon nehéz kritériumokat, előfeltételeket állítottak fel).

Az ún. „aktuális” (*contemporary*) *indítványok* (amelyeknek az utóbbi konferenciákon kulcsszerepe lett, ezért egy más kontextusban erre visszatérünk) és a sürgősségi javaslatok kivételével új kérdéseket, álláspontokat, fenntartásokat nem lehet napirendre tűzni. Amennyiben a konferencia jóváhagyta az OPF javaslatait, programját, akkor az bekerülhet a választási kiáltványba. E kérdésben azonban a *végső döntés joga a kormány és az OVB képviselőinek közös tanácskozását illeti meg.*

## AZ ÚJ RENDSZER A GYAKORLATBAN

A 2001-es választások (először történelme) során a Munkáspárt választási kiáltványa ezt az utat járta meg. A párt vezetői később azt emelték ki ennek sikereként, hogy a párt tagjainak példátlanul nagy számát sikerült bevonni a politika formálásába egy átgondoltabb folyamaton keresztül, miközben a konferencia hatásköre nem csorbult. Persze hozzátehetjük, hogy sikerült konszenzust teremteni a párt centrumai között, az esetleges vitás kérdések nem kerültek nyilvánosságra. Ez akkor is a PH sikerét jelzi, ha tudjuk, hogy ebben a Blair által vezetett EPB-nek jelentős szerep jutott, továbbá, hogy az egész új rendszer stratégiájának középpontjában a hatalmi központoknak centralizált, fegyelmezett és tudatos egysége állt.

Valamelyest részletezve ezt a megállapítást, abból célszerű kiindulni, hogy elvileg a politikai döntéshozatal alapkérdése, hogy ki (kik) dönt (döntenek), miben kell dönteni és milyen módon. Hogy válaszoljunk e problémákra, ha röviden is, be kell mutatnunk az adott rendszer (tehát a PH által létrehozott) struktúráját, amelyen keresztül a politika alakításáért felelősök befolyást gyakorolhatnak, szelektálhatnak, „megszűrhetik”, blokkolhatják és felgyorsíthatják a politika formálásának csatornáin keresztül „özönlő” javaslatokat. Természetesen a Munkáspárt a PH új rendszerében is elkötelezett a párton belüli demokrácia iránt. Vagyis biztosítani kell a párton belüli egyenlőséget a pártpolitika befolyásolásában. Konkrétan a pártdemokrácia egy olyan mechanizmust képez, amelyben a tagságnak és választott képviselőinek megadatik a reális esély, hogy megfogalmazzák javaslataikat, elérjék ezek napirendre tűzését, az eldöntendő indítványok közé sorolását, továbbá, hogy olyan poli-

tika mellett kötelezhessék el magukat, amely különbözik a vezetés elképzeléseitől. Az 1997 előtti konferenciák döntéshozatali gyakorlatában – ahogy láttuk – ezt a közvetlen demokrácia formájában biztosították, ami valóban igen demokratikus volt (erről is szóltunk az előbbieken), de már nem felelt meg a modern és hatékony politizálás követelményeinek, különösen, amikor a párt kormányon volt. Ezért született meg a PH. Persze a párton belüli demokráciát ez sem ignorálhatta. Ezért olyan elemeket épített be a partnerségi rendszerbe, amelyek garantálni voltak hivatottak a demokráciát. Így a PH megállapította, hogy konszenzus híján az OPF-nak módot kell adni az alternatív javaslatok beterjesztésére, amelyek kifejezhetik a kisebbség véleményét, és ezeket is napirendre kell tűzni, szavazni kell róluk stb.

Ezen a ponton azonban már megjelennek azok a fékek, amelyek végső soron mégis az egységnek biztosítanak prioritást. Az OPF ügyrendje (amit mint pártalkotmányt érintő kérdést az OVB szabályoz) megfogalmazza azokat a feltételeket, amelyek az alternatív javaslatok benyújtását szabályozza, kicsit nyersebben – korlátozza:

- Ahhoz, hogy egy módosító javaslat beterjeszthető legyen az OPF elé, vagyis az alternatív vagy kisebbségi javaslat alapját képezhesse:
  1. az OPF legalább két tagja támogatásával kell rendelkeznie;
  2. a párton belüli vélemények egyik szignifikáns áramlatát kell hogy képviselje;
  3. tükröznie kell az adott téma, dokumentum előzetes konzultációja során érintett, felvetett valamelyik kérdést.
- Nem lehet módosító indítványt előterjeszteni, amennyiben olyan témáról van szó, amelyet megfelelő módon az alapszabályzat vitája során már feldolgoztak, vagy amely más javaslatok között már szerepelt.
- Ugyancsak elutasítandók azok a módosító javaslatok, amelyek ütköznek a munkáspárti kormány által beterjesztett törvényekkel, illetve tervezetekkel.
- Ahhoz, hogy a fórum a konferencia elé terjeszthessen egy olyan indítványt, amely a „kisebbségi álláspont” kategóriába sorolható:
  1. a fórum tagjainak 25%-a, vagy a konferencia 35 küldöttjének támogatása szükséges, továbbá
  2. szükséges, hogy a fórumon részt vevő tíz képviseleti csoportból (VMP-szervezetek, szakszervezetek, régiók, parlamenti képviselők, európai parlamenti képviselők, helyi önkormányzatok, szocialista társaságok, OVB és a kormány) három támogassa az indítványt.

Nem vitás, hogy, ilyen eszközök birtokában a fórum vezetése nem volt nehéz ellenőrizni és befolyásolni a befutott in-

dítványok megtárgyalását (illetve meg nem tárgyalását). Az 1999-es konferencián egyetlen indítványt sem engedtek „kisebbségi” véleménynek minősíteni, tehát az OPF és az OVB jelentéseit és állásfoglalásait csak vagy megszavazni, vagy elfogadni lehetett. A következő évben a sok indítványból 37 összevontat próbáltak kisebbségiként napirendre tűzni, de ezek zömmel olyanok voltak, amelyek nem harmonizáltak a kormány törekvéseivel, ezért egy részüket elutasították, a többit viszont egy munkacsoport elé terjesztették véleményezésre. Végül hét javaslat „élte túl” a próbát és került a vezetés elé, de egyik sem vált veszélyessé a kormány számára.

Ami a konferenciák elé kerülő indítványokat, a napirendek kijelölését és az ügyrend szabályozását illeti, ezek elbírálásában régebben – de gyakorlatilag napjainkban is – a *konferencia-szervező bizottságnak* (KSZB) voltak meghatározó jogosítványai, amelyeket azonban, nem is egyszer a szokásjog alapján alaposan ki is szélesítettek. Nem véletlen, hogy ennek összetétele gyakran vált vita tárgyává, de többnyire a vezetéshez lojális szakszervezeti küldöttek domináltak soraiban. Hogy milyen szerepet játszott a KSZB a konferenciák életében; abban, hogy a vezetés elképzeléseinek medrében tartsa a konferenciát, jól illusztrálja a következő: ismeretes, hogy a szigetország egyik fontos hagyománya a „lord” címmel történő kitüntetés, aminek velejárója a Lordok Házának tagsága (az örökletes címet nemrég korlátozták és később el is fogják törölni, de ez a forma megmaradt). A Munkáspárt részéről például ilyen címet visel ma Healey, Owen, Hattersley, Whitty és a most leköszönő NATO-főtitkár Robertson, tehát olyan ismert figurák, akik sokat tettek a Labourért. Jellemző, hogy ilyen címet kapott azonban az a Gladwin, aki formálisan ugyan adminisztratív posztot viselt, 25 éven keresztül vezette a KSZB-t, de nélküle nem lehetett elképzelni a Munkáspártot és a mindenkori vezetés sokat köszönhet neki.

Nem vitás, hogy a Gladwin vezette KSZB, de a többi elnök is általában az OVB elképzeléseinek megfelelően tevékenykedett, de ez nem volt egyszerű. A KSZB ugyanis olyan eszközökkel rendelkezett, amelyek az idézett törekvéseket korlátozták, s ezt nem egyszer ki is használta a párton belüli ellenzék, amelynek képviselői is helyet kaptak a KSZB-ben. Először is, a KSZB komolyan vette szerepét, mint olyan szervét, amely felelős a szabályok betartásáért és a konferencia integritásának megőrzéséért. Másodszor, a konferenciák előzetes napirendjét a szakszervezetek és a VMP határozati javaslatai és indítványai határozták meg, és ezeket a KSZB és a pártvezetés nem volt képes ellenőrizni: a vezetés egyfajta kényszerpályára került, reagálnia kellett a javaslatokra, amelyek mögött gyakran inkább a spontán rögtönzés, mint a tudatos politizálás állt. Harmadszor, a KSZB-ben a többségi elv érvényesült, és az olyan kérdések ke-

rültek napirendre, amelyeket a javaslatok és indítványok többsége javasolt.

A PH életbelépésével ezek a belső korlátok meggyöngültek vagy megszűntek. Azzal, hogy az OPF a konferencia elé terjeszti jelentését és megannyi javaslatát, a napirend nagyobb hányada előre ki van jelölve. Megváltozott az a mód, ahogy a KSZB feladatait realizálta. Régebben a KSZB a szabályok és a precedensek (konvenciók) felett őrködött, azok diktálták tevékenységét. A PH viszont úgy fogalmaz, hogy a KSZB „a párt nevében” (vagyis a vezetés nevében) független szervként és biztosítékintézi a konferencia ügyeit. Formálisan a KSZB tesz javaslatot a felszólalások időtartamára, de a gyakorlatban ezt teljesen a konferencia elnöksége (tehát a pártvezetés) vette kezébe. Régebben csak az OVB tagjai haladhatták meg a megszabott időhatárt, 1991-től ezt a jogot megkapták a tisztségeket viselő képviselők, 1997 után azonban már a kormány tagjai is.

Régebben – ahogy más vonatkozásban ezt már említettük – az OVB állásfoglalásait, az egyéves programokat a konferencia vagy egészében fogadta el, vagy egészében elutasította. Kétségtelen, hogy alkotmányosan a PH ezen változtatott, ami elvileg a döntéshozatal demokratikus voltára és hatékonyságára pozitíven kell (kellene) hogy hasson. Először kapott a konferencia ahhoz jogot, hogy a politikai nyilatkozat, állásfoglalás-program alapvető, meghatározó elemeiről és javaslatokról külön döntsön. A valóságban azonban ez nehezen valósul meg. Így, amikor az 1999-es konferencia kísérletet tett, hogy az akkor napirendre került javaslatot: PFI-t (a magántőke kezdeményezése, vagyis bevonása a közszolgálatok finanszírozásába) kivegyék egy állásfoglalásból (visszautalják újabb konzultációkra az OPF-hez), akkor a KSZB a „politikai nyilatkozat” fogalma értelmezésére támaszkodva elutasította a javaslatot, mondván, hogy az ebben az esetben nem a nyilatkozat egészére, hanem egy rész-kérdésre vonatkozik. (A sors iróniája, hogy 2002-ben ebben a kérdésben végül is a konferencia leszavazta a vezetés javaslatát.)

A gyakorlatban a PH viszonyai között a konferenciának egy önálló eszköze maradt a politika befolyásolására. A szervezetek és a szakszervezetek javaslataikat egy határidőig az OPF-hez kell hogy benyújtsák. Ezen túl azonban megmaradt az a lehetőség, hogy az előbbieket 1–1 indítványt közvetlenül a konferenciához nyújtsanak be, „amennyiben ezek témája az OVB–OPF állásfoglalásaiban nincs érdemben kifejtve” (Contemporary Issue Motion – aktuális indítványok, határozati javaslatok). A befutott javaslatokat a KSZB tematikusan csoportosítja, majd a konferencia első napján a küldöttek titkos szavazáson döntenek arról, melyik az az öt téma, amelyről composite indítványok készülhetnek, amelyek a napirendek keretében megvitatásra kerülnek, majd szavaznak róluk. Általában egy pro-OPF–OVB,

egy ezzel szemben álló composite készül, amelyeket együtt vitatnak az OVB vagy az OPF állásfoglalásával, majd külön-külön szavaznak róluk. Az igazi harci kérdés, hogy melyik téma kerül az öt közé. Általában a vezetésnek sikerült kikerülni azokat a témákat, amelyekben nagy vita és ellenállás volt várható. 2003-ban például sikerült elérnie, hogy a kormány iraki politikája ne kerüljön az öt téma közé, ami nagy „siker” volt, mert itt a vereség elkerülhetetlen lett volna. 2002-ben a magántőke bevonása, 2003-ban az ún. kórházi alapítványok témáját azonban megszavazták, és a viták utáni szavazáson a vezetést leszavazták (ilyen eset a Blair-korszakban csak három volt). Viszont 1999-ben, bár 30 indítvány is elutasította a légi ellenőrzés privatizációját, a KSZB arra hivatkozva nem sorolta a szavazandó témák közé, hogy „a párttagságnak csak kis része támogatja”.

A KSZB tevékenysége elsősorban az „aktuális indítványok” kérdésében igencsak „át van politizálva”, ezért vált az utóbbi időben tagjaik választása a konferenciákon frekvenciátlanttá. A vezetéspárti lojalisták közül többen kerülnek ugyan a KSZB-be, de a kritikus tagság és egyes ellenzéki csoportok ugyancsak megtalálják az utat képviselőjük szélesítéséhez.

A Munkáspártban, ha nem is hivatalosan, mindig figyelmet fordítottak a konferencia vitájára, a felszólalások előkészítésére, hiszen a sok delegátus és a beterjesztett javaslatok tömege bizonyos irányítást, szelektálást feltételezett, ami sohasem jelentette, hogy nem volt (és van) olyan felszólalás, amely megkezdte a „tervezett” csatornákat. Mostanában ezt az informális irányítás teljesen a „módszeresség” felé mozdult el. Ami régebben nem volt szokásos, a küldöttek a konferenciát megelőzve egy „előtanácskozáson” vesznek részt. Ezen a vezetés és a konferencia szervezői megismerkednek a küldöttekkel, hangulatukkal, felszólalási témájukkal és ennek alapján próbálják megjelölni a potenciális szónokokat, megállapítani, hogy kinek szükséges segíteni felszólalásának összeállításában. Valamennyi felszólalni kívánó küldött bemutatkozik az ún. „küldötteket támogató irodában” (Delegate Support Office – ez az elnevezés egyébként nem minden konferencián azonos, 2003-ban például egyszerűen „a küldöttiroda” volt), ahol röviden ismerteti mondanivalójának témáját és tartalmát. Az ülések elnökei egyébként mindig megkapják a felszólalásra jelentkezők nevét, szövegük témáját, de azt is, hol helyezkednek el a teremben és milyen ismertetőazonosító jellegzetességgel rendelkeznek (ugyanis a jelentkezés általában a konferenciamappa vagy a kéz felémelésével történik).

A teljesség kedvéért ki kell emelni, hogy a PH elnevezésű dokumentumban lefektetett elvek és gyakorlat nem azonosítható pusztán a döntéshozatal hatékonysága javításával, hanem, mondjuk ki egyenesen, centralizálásával. Maga a partnerség is több mint egyszerűen a párt egész tevékenységének mechani-

kus alárendelése a kormányzás sikerének, bár önmagában ez sem eretnokség. Ugyan mi lehet egy párt stratégiai célja, ha nem az, hogy hatalomra kerüljön és *saját* értékrendjére épülő programját hajtsa végre (ha van ilyen)? A szigetországban ennek jelentősége annyival is nagyobb, hogy ott többnyire egy párt kormányoz. A PH azonban a Munkáspártban azt is jelenti, hogy:

- Az egész párton belül növelni kell a sikeres kormányzás iránti elkötelezettséget a harmadik kormányzati ciklus érdekében, ami mögött persze mindig ott lebeg a 18 éves konzervatív hatalom és a párt ellenzékben töltött nehéz időszaka és a négy egymás utáni vereség, ami után most a Labour először kormányoz egyfolytában csaknem hét éve, ami óriási lélektani tényezőnek számít a Munkáspártban.
- A pártnak javítani kell a külső intézményekkel történő együttműködését, konzultációit, ami régebben nem volt szokásos.
- Tovább kell javítani a párt olyan új intézményeinek munkáját, mint az OPF és politikai (al)bizottságai.
- Fejleszteni kell a dialógust a párt tagjaival, támogatóival és a választópolgárokkal; biztosítva, hogy ezeket egyfajta visszacsatolás kövesse, és a párt tudja, mi történik az országban, mit tartanak az emberek a Labourról.

Ezek mögött az egyébként közhelynek tűnő elhatározások mögött azonban érdekes dolgok történnek, így például:

2002-ben a választókerületi pártszervezetek 45%-a 1400 javaslatot, indítványt terjesztett elő az OPF-nak, soha annyi tag-szakszervezet nem vett részt a párt politikájának megvitatásában, mint 2002-ben.

Elterjedtek a konzultációk független szakmai csoportokkal, cégekkel, egyesületekkel.

Az OPF és szakbizottságai rendkívül sok szakmai vitát rendeztek, amelyeken neves szakemberek vettek részt. Gyakorlatilag a pártpolitika minden ágát „szembesítették” a szakmával, még a döntések meghozatalának konzultációs szakaszában. Tudományos igényű szemináriumokat tartottak olyan aktuális kérdésekről, amelyek a pártpolitika művelői ismereteinek szélesítését szolgálták (a jóléti állam és a szegénység, az USA változó politikája, az állami egészségügy reformja, az egyenlőség értelmezése, a párttagság összetételének kérdései, reformok a német SPD-ben – egy német miniszter-pártvezető előadása alapján).

Végül témánk szemszögéből figyelmet érdemel egy másik dokumentum, a „21. század pártja”, amelyet az 1999-es konferencián először konzultációs céllal vitattak meg, és az volt az elképzelés, hogy 2000-ben jóváhagyják, majd 2001 januárjában vezetik be. Miután azonban ez választási év volt, végül is csak 2002-

ben szavazták meg és 2003-tól volt érvényben. A határozat alcíme („A tagság – jövőnk kulcskérdése”) is jelzi, hogy ismét a tagság és az aktív viszonya került előtérbe. A 2000-es konferencia vitája során világossá vált, hogy a pártaktív nehezen fogadja el a dokumentum fő törekvését, hogy több funkciójától „fosztják meg”. Az első ilyen, hogy régebben a képviselők jelölésében az ún. választókerületi általános bizottság döntött, most már azonban a tagság összevont gyűlése az illetékes. A második, hogy választókerületenként is működnek politikai fórumok, amelyek a helyi politikai döntéseket készítik elő. Ilyenek egy-egy helyen régebben is működtek, de most a politika formálásának legitim helyi forrásaivá váltak. Ezen túl a dokumentum célja, hogy a választókerületi MP-i szervezetek döntései minél inkább az egész tagság bevonásával, az alapszervezetekben történjenek. Tehát a képviseleti demokrácia itt is gyengül a tagság demokráciájának javára. A Munkáspárt vezetése nyilván ezzel is az egyéni tagság létszámának stabilizálását várja, ugyanis az jelentősen visszaesett: 1997-ben sikerült elérni a 400 ezret, de 2003 őszén a Labournak csak 245 ezer egyéni tagja volt.

## FŐBB KÖVETKEZTETÉSEK

A „Partnerség a hatalomban”, mint a döntéshozatal és a politika formálása új struktúrájának elvi célkitűzése az volt, hogy konszenzust biztosítson a párton belül, különösképpen, hogy megelőzze a kormány és a párt parlamenten kívüli erői között régebben ismétlődő súrlódásokat, és olyan intézményi háttérrel biztosítson, amely elősegítheti a megbékélést, az erőegyensúlyt a különböző érdekek és érdekfelfogások között a kompromisszumok és kölcsönös egyeztetés segítségével. Ezt egészében sikerült elérni: a viszonylagos harmónia került előtérbe a régebbi nézeteltérések és viták helyett, amelyek gondokat generáltak a kormányzásnak.

Az országos politikai fórum irányítható testületként, a széles nyilvánosság mellőzésével működik, és többnyire helyettesíti azt a konferenciát, amelyben régebben a főbb nézetkülönbségek összecsapásainak nyilvános arénája volt. A párt ellenzéki politikai szárnya az új rendszerben gyengébb lett. Az OVB, amelyet kiszélesítettek és a frakció „frontbencherei”, vagyis a miniszterek és más állami tisztségviselők közötti hatalmi egyensúly egyértelműen az utóbbiak primátusa irányában mozdult el.

Egyrészt valóban megnőtt a párttagság részvétele a politikai döntések előkészítésében, de csökkent a közvetlen beleszólása a döntésekbe azzal, hogy közvetlenül az OPF-hez és nem a konferenciához küldik indítványait. Viszont továbbra is megmaradt az „aktuális indítványok” csatornája, amely segítségével a

küldötteknek sikerült fontos és érzékeny kérdéseket a konferencia elé vinni és ezekről szavazni, ami többször is a vezetés elképzeléseivel szemben valósult meg.

Amit véglegesen most sem sikerült megoldani, az a párthoz csatlakozott szakszervezetek státusának kérdése. Ebben a pártban nincs összhang. A szakszervezetektől történő szervezeti elszakadást inkább csak a „progresszív modernizátorok” támogatják, de politikai mozgásterük korlátozását és arculatuk átalakítását sokan tartják indokoltnak.