

## Deli Andor

: Tartományi Oktatási, Közigazgatási és  
: Nemzeti Közösségi Titkárság  
: Andor.Deli@vojvodina.gov.rs

# KÖZIGAZGATÁS ÉS NYELVHASZNÁLAT – ÖNKORMÁNYZATI HELYZETKÉP

## *Administration and Use of Language – Municipal Situation*

A tanulmány célja, hogy áttekintést adjon a Vajdaság Autonóm Tartomány önkormányzati hivatalaiban uralkodó helyzetről. A bevezető részben a szerző rövid áttekintést ad a kisebbségi nyelvek hivatalos használatát biztosító jogszabályok fejlődéséről, rámutatva a jogi keret pozitív irányvonalú átalakulására. A második részben a Tartományi Oktatási, Közigazgatási és Nemzeti Közösségi Titkárság évi jelentéseinek felhasználásával a szerző áttekintést ad az önkormányzati hivatalokban uralkodó helyzetről, elsősorban a részarányos foglalkoztatás megvalósulásának, valamint a polgárok szóbeli és írásos nyelvhasználati igény szintjének bemutatásával. A tanulmány lényeges pontjaként kiemelhető e két adatsor keresztezéséből levonható eredmények és következtetések bemutatása.

*Kulcsszavak:* részarányos foglalkoztatás, helyi önkormányzat, Vajdaság, közigazgatás, nyelvhasználat

## A MÚLT TAPASZTALATAI

Emlékezünk valamennyien, van aki a gyakorlatból, mások koruknál fogva csak hírből, a kiváló vajdasági törvénykezésre, amely valóban éltette és a gyakorlatban is használhatóvá tette a kisebbségi nyelveket, beépítette őket a hivatalok mindennapi munkamenetébe. Jól tudjuk azt is, hogy az autonómia törlése és a „hírhedt” 1991-es Nyelvhasználati törvény<sup>1</sup> számos gondot teremtett a nyelvhasználat vonatkozásában. Az addigi gyakorlattal ellentétben, a törvény rendelkezéseiből egyértelműen kiszűrhető volt a gyanakvás és a kisebbségek lojalitásának megkérdőjelezése. Ugyanis a törvényhozó kizárólag párhuzamos nyelvhasználatban gondolkodott, tehát a szerb és a hivatalos használatban lévő kisebbségi nyelv egyidejű használatát írta elő. Eljárásjogi szempontból ez azt jelentette, hogy minden jelentősebb aktust (határozatot, végzést, jegyzőköny-

<sup>1</sup> *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 45/1991. szám.

vet) a kisebbségi nyelv mellett szerb nyelven is ki kellett dolgozni, ami természetesen rengeteg többletmunkát jelentett a hivatalnokoknak. Az anyagi jutalmazás elmaradása pedig további demotivációt jelentett. A törvény hasonló elvek mentén szabályozta a helységnevek kitáblázásának feltételeit is, mivel a szerb elnevezések átírását tette lehetővé az adott kisebbség nyelvének szabályai szerint. Így az utak mentén sorjában megjelentek a Szubotica, Novi Szád... stb. feliratok, mivel a történelmi helységneveket tilos volt használni. További gondot okozott a nyelvhasználat pénzelésének teljes hiánya (ami még ma is aktuális probléma), az önkormányzatokban működő fordítószolgálatok megszüntetése, de nem szabad megfeledkeznünk a háború okozta migrációs folyamatok hatásáról sem, már ami a hivatalnokok részarányát és azzal együtt a kisebbségi nyelv ismeretét illeti az önkormányzatainkban. Mindennek következtében a 2000. évi politikai fordulatok pillanatában a kisebbségi nyelvhasználat történelmi mélypontjához ért.

Elsősorban a jogi háttér felfejlesztésére volt szükség. E téren ez idáig már megtörténtek azok az alapvető lépések, amelyek új jogi alapra helyezték a kisebbségi jogok érvényesítését és velük együtt a kisebbségi nyelvek hivatalos használatának kérdését. Azok számára, akik jártasak ebben a témában, bizonyára ismert a 2002-es (akkor még) szövetségi kisebbségvédelmi törvény<sup>2</sup> és A Vajdaság Autonóm Tartomány egyes hatásköreit meghatározó ún. omnibusztörvény.<sup>3</sup> Ez utóbbinak köszönhetően a tartományi szervek felügyeleti és részleges szabályozási jogkört is kaptak. Nem mellékes az sem, hogy az ország azokban az években írta alá és ratifikálta Az európai kisebbségvédelmi keretegyezményt<sup>4</sup> és A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját.<sup>5</sup> Az új Alkotmány<sup>6</sup> 2006-ban nem hozott minőségi változást a nyelvhasználat témakörében. Amit még kiemelnénk a jogalkotási folyamatok tekintetében, az a 2009<sup>7</sup>-es Nemzeti tanácsokról szóló törvény, mellyel egyértelműen a nemzeti tanácsok hatáskörébe utalták a történelmi helységnevek meghatározását. Ez valójában azt jelentette, hogy az adott kisebbségi közösség országos önkormányzatának törvényes jogában áll a települések nevét meghatározni az adott kisebbség történelmével, hagyományaival és nyelvi szabályaival összhangban. Az sem mellékes tény, hogy 2010-ben módosították<sup>8</sup> az 1991-es nyelvhasználati törvényt. Így például, belekerült az a rendelkezés, hogy abban az esetben, ha

<sup>2</sup> *A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság Hivatalos Lapja*, 11/2002. szám.

<sup>3</sup> *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 6/2002. szám.

<sup>4</sup> *A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság Hivatalos Lapja* – Nemzetközi szerződések, 6/1998. szám. 2001. január 1-jén lépett hatályba.

<sup>5</sup> *A Szerbia és Montenegró Hivatalos Lapja* – Nemzetközi szerződések, 18/2005. szám.

<sup>6</sup> *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 98/2006. szám.

<sup>7</sup> *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 72/2009. szám.

<sup>8</sup> *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 30/2010. szám.

egy önkormányzat területén a kisebbségi közösség eléri a 15%-os részarányt, kötelezően be kell vezetni az adott közösség nyelvét. Ugyanakkor, az elmúlt több mint húsz év és a jogi keret teljes átalakulása egy új és modern nyelvhasználati törvény megalkotását tenné szükségessé. Sajnos, mindmáig csak kószá híreket hallhattunk egy esetleges munkacsoport összehívásáról, amely az új törvény tervezetét lenne hivatott elkészíteni. Le kell azonban szögeznünk, hogy az elmúlt évtizedben a kisebbségi nyelvek hivatalos használatának vonatkozásában az országos jogszabályi háttér nagyban javult, és a tartomány is fokozottan felügyeli és anyagilag is támogatja azt. Az évről évre megjelenő tartományi nyelvhasználati pályázat (idén tízmillió dináros kerettel) hathatós segítséget nyújt az önkormányzatoknak és más közintézményeknek a nyelvhasználat erősítésében és kiterjesztésében.

### RÉSZARÁNYOS FOGLALKOZTATÁS, NYELVHASZNÁLAT, NYELVTUDÁS

Tanulmányom célja, hogy megvizsgáljuk az aktuális helyzetképet az önkormányzati hivatalokban. Elsősorban áttekintjük a részarányos foglalkoztatás kérdéskörére vonatkozó adatokat, viszonyítva azt a tisztviselők magyar nyelvtudásához, valamint a polgároknak a hivatalok iránt támasztott szóbeli és írásos nyelvhasználati igényéhez. Kihangsúlyoznám, hogy az áttekintés elkészítésében kiindulópontként felhasználtam a 2011-es hivatalos népszámlálási adatokat, a továbbiakban pedig a Tartományi Oktatási, Közigazgatási és Nemzeti Közösségi Titkárság idevágó jelentéseire támaszkodtam, amelyek az önkormányzati hivatalok által megküldött adatok alapján készültek.<sup>9</sup>

Vajdaság Autonóm Tartomány területén a népszámlálási mutatók szerint 251 136 magyar nemzetiségű polgár él, ami a tartomány összlakosságának 13%-a. A tartomány területén működő önkormányzati hivatalok összesített állományában a foglalkoztatottak 10,01%-a vallotta magát magyar nemzetiségűnek. Ez a mutató első ránézésre kielégítőnek nevezhető, ugyanakkor ki kell hangsúlyozni, hogy összesített átlagról van szó, amely a portástól a takarítónőn át a csúcshivatalnokig minden beosztottat tartalmaz, és ezek optimális leosztása vonatkozásában felmerülhetnek bizonyos kételyeink. A magyar nyelv ismeretét megvalló hivatalnokok száma kb. 1%-os csökkenést mutat a magyar nemzeti-

<sup>9</sup> A felhasznált jelentések: Jelentés a foglalkoztatottak nemzeti összetételéről Vajdaság Autonóm Tartomány önkormányzataiban (2012 júliusa), Jelentés a kisebbségi nemzeti közösségek nyelvének és írásmódjának hivatalos használatáról Vajdaság Autonóm Tartomány területén 2010-ben (2011 júniusa) és Jelentés a kisebbségi nemzeti közösségekhez tartozók számának alakulásáról, tendenciáiról és helyzetképéről Vajdaság Autonóm Tartomány területén 2002 és 2012 között (2012 decembere).

ségűek viszonylatában. Kiemelve néhány önkormányzati hivatalt, a következő adatokat látjuk: Ada község területén a 2011-es népszámlálási adatok szerint a lakosság 81%-a magyar, 72% a magyar nemzetiségűek aránya az önkormányzati hivatalban, a nyelvtudásról pedig nem közöltek adatot. Topolyán a magyarok népesedési részaránya a község területén 58%, ugyanakkor 63%-ban vannak jelen az önkormányzati hivatalban, és ezt az adatot megismételték a nyelvtudás vonatkozásában is. Óbecsén 46%-os a népességi arány, a legutóbbi lekérdezés szerint 31%-nyi magyar nemzetiségű dolgozik az önkormányzatban, ugyanakkor 39%-os a nyelvtudási szint. Tehát Óbecsén 8%-os különbség van a nyelvtudási és a nemzetiségi mutató között. Csókán 50%-os a népességi jelenlét, ám a község házában foglalkoztatottak körében ez az arány 10%-kal nagyobb. A magyarkanizsai önkormányzatban szintén nagyobb százalékban vallották magukat magyar nemzetiségűeknek, mint a népszámlálási összlakosság összeírásakor. Hasonló a helyzet Kishegyesen és Magyarcsernyén is. Ez utóbbi külön figyelmet érdemel, mivel a vidék a magyar lakosság vonatkozásában szörványnak számít. A részarányos foglalkoztatás Törökbecsén 2%-kal, Törökkanizsán pedig 6%-kal van a népszámlálási mutató alatt. Zenta község területét 79%-ban lakják magyarok, a hivatal nemzetiségi arányát nem küldték meg, ugyanakkor a közölt nyelvtudási arány 85%-os. Szenttamáson alámennek a népesedési arányoknak. Szabadkán a népszámlálási 36%-os arányt felülmúlja a beosztottak 39%-os nemzetiségi részaránya, és rendkívül érdekes a magas nyelvtudási adat, amely 51%-os. Temerinben a népszámlálási és részarányos foglalkoztatottság tekintetében teljes az átfedés. Nagybecskerekén és Újvidéken megközelítőleg 1%-os az eltérés. Végezetül elmondhatjuk, hogy a tizenhat vizsgált önkormányzat<sup>10</sup> közül nyolcban alacsonyabb, hétben pedig meghaladja a magyar nemzeti-ségű hivatalnokok aránya a népszámlálási részarányokat.

A kisebbségi nyelvek hivatalos használata szempontjából szükségesnek bizonyult a polgárok igényének felmérése. Ennek következményeként, 2010-ben a titkárság a kisebbségi minisztériummal karöltve kiküldött egy kérdőívet az önkormányzati hivataloknak, ahol az volt az önkormányzatok feladata, hogy felmérjék, milyen mértékű szóbeli és írásbeli nyelvhasználati igényt támasztanak a polgárok a mindennapi ügyintézési folyamatban. Itt öt csoportot határoztunk meg. Az elsőben voltak azok, ahol a napi polgári kommunikáció – legyen az szóban, illetve írásban – 50%-on felüli. Az 50 és a 25% közötti igényszint képezte a második csoportot. Az egy negyed alattiak a harmadik, a „kivételes esetekben” a negyedik, a „sohasem” pedig ötödik szintet jelentett.

<sup>10</sup> Ada, Magyarkanizsa, Zenta, Csóka, Óbecse, Kishegyes, Magyarcsernye, Nagybecskerek, Szenttamás, Szabadka, Újvidék, Törökbecse, Törökkanizsa, Temerin, Topolya és Bégaszentgyörgy.

A vizsgált önkormányzatok közül szóbeli nyelvhasználati igény vonatkozásában az első osztályba Ada, Zenta, Magyarkanizsa és Csóka önkormányzati hivatalai kerültek. Az írásos igény szintje azonban messze elmaradt az elvárásoktól, mivel az első csoportba egyedül csak Magyarkanizsa került. A második osztály esetében sokkal kiegyensúlyozottabb a helyzet, ugyanis Szabadka, Magyarcsérnye, Óbecse és Topolya önkormányzatai közül csupán Magyarcsérnye mutatott eltérést a szóbeli és írásbeli nyelvhasználati igény besorolásának vonatkozásában. A harmadik csoportba azok az önkormányzatok tartoznak, amelyeknél 25%-on aluliak a szóbeli és írásbeli megkeresések. Figyelembe véve a népesedési és hivatalnoki részarányokat, Törökbecse önkormányzata vélhetően megalapozottan került ebbe az osztályba. Feltűnő volt azonban, hogy a zentaiak az írásos megkeresések száma alapján magukat a harmadik csoportba sorolták, annak ellenére, hogy a részarányossági mutatóik kiemelkedőek, és a szóbeli megkeresések szerint első osztályba tartoznak. A zentai adat még érdekesebb, ha látjuk, hogy harmadik osztályos az írásos igény vonatkozásában a szórványnak számító Magyarcsérnye is. A „kivételesen igényelt” szóbeli igény meglétét jelző negyedik osztályba jutott Szenttamás és Nagybecskerek önkormányzata is. Szintén meglepő adat volt számomra, hogy Ada és Csóka hivatalainak megítélése szerint ezekben az önkormányzatokban tapasztalt írásos nyelvhasználati igény csak „kivételes esetben” jelenik meg. „Sohasem” fordulnak a hivatalhoz kisebbségi nyelven, vagyis az ötödik osztályba tartozik Újvidék városa, de ezt a választ karikázták be Verbász és Zombor önkormányzatai is.

## KÖVETKEZTETÉSEK

Mindezen adatok áttekintése alapján elsődleges következtetésként elmondható, hogy a magyarok által legfeljebb 15%-ban lakott önkormányzatok hivatalaiban a foglalkoztatottak nemzetiségi részaránya többnyire kielégítő és megfelelő, a nyelvtudás szempontjából pedig a helyzet valamivel még jobb volt a vártnál, ugyanis Szabadkán, Óbecsén és Kishegyesen a hivatalban dolgozók nyelvtudása túlmutat a nemzeti hovatarozási arányon. Feltételezhetjük, hogy ugyanez érvényes Zentán, Magyarkanizsán és Adán is, de a hiányos adatközlés miatt ezt nem áll módunkban egyértelműen megállapítani. Mindazonáltal kimondhatjuk, hogy azokban az önkormányzatokban, ahol a magyar lakosság részaránya eléri legalább az 50%-ot, a nyelvtudás szintje túlmutat a nemzetiségi részarányon. A szóbeli megkeresések gyakorisága hűen követi a népességi részarányt, de ez nem mondható el az írásos nyelvhasználati mutatóról, ugyanis a szóbeli és írásos igényt jelző besorolási osztályok között néhány kirívó eset is mutatkozott (lásd: Ada, Csóka, Zenta). Ebből arra következtethetünk, hogy

a polgárok az írásos ügyintézés vonatkozásában úgy vélik, hogy érdekeiket hatékonyabban valósíthatják meg, ha a kérvényeik elbírálási folyamata, vagyis a közigazgatási eljárás szerb nyelven folyik. Ehhez bizonyára hozzájárul az a körülmény is, hogy kisebbségi nyelven csakis elsőfokú eljárás levezetésére van törvényes lehetőség, mivel a másodfokú eljárás kizárólag szerb nyelvű lehet. Ugyanakkor, a hivatalnokok részarányára és a nyelvtudás magas szintjére való tekintettel szükségesnek véljük, hogy a kérdéses önkormányzatok hivatalai ösztönzőbb magatartásukkal hatékonyabban hozzájáruljanak a magyar nyelvű közigazgatási eljárások térhódításához.

### *Јавна управа и употреба језика – стање у локалним самоуправама*

Циљ студије је да прикаже стање у службама локалних самоуправа Аутономне Покрајине Војводине. У уводном делу аутор даје кратак преглед развоја правне регулативе која гарантује службену употребу језика мањина, указујући на позитиван правац преображаја правних оквира. У другом делу пак, аутор, на основу годишњих извештаја Покрајинског секретаријата за образовање, управу и националне заједнице даје преглед стања у службама локалних самоуправа, пре свега на пољу остваривања сразмерног запошљавања, а презентује и ниво потреба грађана за правом на усмену и писмену употребу језика. Окосницу овог излагања чини презентовање резултата и конклузија до којих се дошло упоређивањем показатеља из ове две поменуте области.

*Кључне речи:* сразмерно запошљавање, локална самоуправа, Војводина, управа, употреба језика

### *Administration and Use of Language – Municipal Situation*

The aim of the study is to give an insight into the situation at the municipal offices of the Autonomous Province of Vojvodina. In the introduction, the author looks at the provisions of law guaranteeing the use of minority languages, pointing at the positive changes in the legal framework. In the second part, by using the annual reports of the Provincial Secretariat for Education and National Councils, the author presents the situation at the municipal offices, primarily in connection with the realization of proportional employment, as well as with citizens' level of demand in oral and written use of language. A crucial point of the study is the presentation of the results and conclusions based on the two sets of data intersected.

*Keywords:* proportional employment, local council, Vojvodina, administration, use of language.