

Tokodi Panna – Ritecz György

A turizmusbiztonsággal összefüggő nemzetközi szabályozás

A turizmus a világ szinte minden jelenségéhez kapcsolódik, világméretű társadalmi jelenség. Az emberek jobbára áldásos hatását élvezik, egyes esetekben viszont romboló hatását szenvedik el. Hogy ez utóbbi ne érvényesüljön, illetve minimalizálódjon, a turizmus pozitív szerepe fennmaradjon, a turizmus és környezete rendszerét nemzetközileg és hazai szinten is szabályozni kell. Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa a turizmust érintő nemzetközi jogi szabályozást, különös tekintettel a turisták biztonságát védő intézkedésekre, illetve a turisták utazásai során érintett országok – így az ott tartózkodók – biztonságát érintő normatívákra.

1. A turizmus jogi szabályozásának fogalmi alapjai

A fejezet alaptémája a turizmus és a biztonság szabályozásának bemutatása. A biztonság és a védelem minden ember számára alapvető igény, és ez hatványozottan igaz akkor is, ha valaki pihenés, kikapcsolódás céljából vagy esetleg épp üzleti okokból utazik egy idegen országba. A turizmus szerepe a globalizációban megerősödött, napi jelenléte megsokszorozódott. A turizmus ma már a gazdaság egyik fontos szegmense, egyben tevékenység is, a szabadidő eltöltésének hasznos módja, az életvitel, életmód szerves része. A turizmusbiztonság nemzetközi szabályozásának bemutatása nem nélkülözheti a turizmus néhány alapvető fogalmának tisztázását.

1.1. A turizmus csoportosítása

A turizmus lényegét sokoldalúan lehet megközelíteni, csoportosításának alapját képezi az utazásban az állami (politikai) országhatár átlépésének ténye is. Ez alapján két turizmustípust különböztethetünk meg:

a) Nemzetközi turizmus

A nemzetközi turizmus csoportosításába tartozik, ha egy látogató átlép egy országhatárt, s ez irányú tevékenységét a célországba turisztikai céllal teszi. A nemzetközi jogszabályok szerint az Európai Unió tagállamai közötti ilyen célú utazások is idesorolhatók.

b) Belföldi turizmus

A belföldi turizmus alapját az ország lakosságának az országhatáron belüli utazásai, turisztikai tevékenységei adják.

A nemzetközi és belföldi turisztikai tevékenység egyúttal magában foglalja a szállás- és vendéglátóhelyek működtetését, szolgáltatási tevékenységeit, az utazás szervezését, közvetítését, PR- és marketingtevékenységet, a kultúra, sport, egészség turisztikai igényeivel kapcsolatos szolgáltatásokat egyaránt.

1.2. A turista fogalma

A legtágabban, legáltalánosabban értelmezett turizmus-alapfogalom a turizmus szereplőjére vonatkozik.

„Arthur J. Norval 1936-ban írt tanulmánya szerint a turista egy olyan személy, aki ideiglenes jelleggel idegen országba látogat, azaz ott nem telepszik le állandó jelleggel és nem folytat rendszeres üzleti tevékenységet, az adott országban máshol megkeresett jövedelmet költ el” (FEKETE 2006, 10.).

Az 1954. június 4-én New Yorkban kelt egyezmény a turistaforgalom vámkönnyítéséről az alábbiakban határozta meg a turista fogalmát. „Minden olyan személy, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra tekintet nélkül, aki egy másik külföldi állam területére lép be, mint ahol állandó lakóhelye van és ugyanazon 12 hónapos időszak folyamán ott legkevesebb 24 órát, és legfeljebb 6 hónapot tartózkodik, ha utazásának a célja nem bevándorlás, hanem túrázás, szórakozás, sport, egészségi-, családi ok, tanulmány, vallásos zárandoklat vagy üzleti ügy.”¹

Az 1963-as Rómában² megrendezett ENSZ-konferencia meghatározásokat adott a turizmus alanyára, nevezetesen:

- „*látogató* minden olyan személy, aki bármely célból, kivéve a kereső foglalkozást, állandó lakóhelyén kívül más országba utazik;
- *turista* az olyan időszakos látogató, aki legalább 24 órát tölt a meglátogatott országban, miközben utazásának célja kapcsolatban állhat szabadidős tevékenységekkel, családdal, vallással, egészséggel, üzlettel, hivatással stb.;
- *kiránduló* a szintén időszakos látogató, azonban 24 óránál kevesebbet tartózkodik a felkeresett helyen” (KOVÁCS-TAKÁCS 1966, 272–275.).

Továbbá az országok nemzetközi statisztikákhoz használt turistafogalma is többnyire az 1963-ban meghatározott WTO/ENSZ turistafogalmát veszi figyelembe, amely azokból a személyekből indul ki, „akik egy olyan országba legalább 24 órára beutaznak, amelyik nem a szokásos tartózkodási országuk” (FEKETE 2006, 79.).

Összességében tehát a turista egyben látogató is lehet, aki az állandó lakóhelyén kívül a meglátogatott helyen a keresőtevékenységet kivéve bármely más célból tartózkodik. E fogalmak tükrében tehát belföldi turista az, aki országon belül folytat utazási tevékenységet. (Például magyar állampolgár Magyarországon belül történő utazása, kirándulása.)

¹ 1964. évi 2. számú törvényerejű rendelet a turistaforgalom vámkönnyítéséről szóló, New Yorkban 1954. június 4-én kelt Egyezmény, valamint az Egyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyvének kihirdetéséről. Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteménye 1964, 72.

² 1963-ban az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa által szervezett római idegenforgalmi konferencia statisztikai megközelítésű meghatározást fogadott el.

2. Közbiztonság – a turisták biztonsága

A biztonság a turizmus összetett és egyre inkább kiszélesedő problémájává vált napjainkra (FRIEDMAN 2006). Hiszen mi is a biztonság? A veszélyektől és háborítástól mentes állapot. Ez alapján pedig a veszély a jelenben vagy jövőben bekövetkezhető baj vagy attól való félelem. A turista általában a megfelelő biztonságérzetet szem előtt tartva, rengeteg külső és belső tényezőtől befolyásolva olyan célterületet részesít előnyben, amelynek közbiztonsága kedvező, terrortámadástól nem fenyegetett,³ ahol a személy elleni támadások száma kevés. Ez érzékelhető például Berlinben is mint Németország első számú turisztikai célpontjában, ahol a külföldiek sérelmére, illetve a külföldiek által elkövetett bűncselekmények a turistaforgalomhoz viszonyítva megnyugtató mértékűek (FŐRIZS 2016). Másik oldalról az Oroszországi Föderáció Föderatív Biztonsági Szolgálatának határőrizeti (DEÁK 2016) és nemzetbiztonsági szervei is mindent megtesznek az országot egyre nagyobb számban látogató turisták biztonságáért (DEÁK 2015).

A közbiztonság mint fogalom nem más, mint amit a szó jelent: a „köz” biztonsága, vagyis az állampolgárok azon szubjektív érzete, amelyet alapvetően objektív események és állapotok határoznak meg. A közbiztonság a közrendet, az élet- és vagyonbiztonságot, a belső biztonságpolitikai stabilitást, a társadalom erkölcsi normáihoz történő alkalmazkodást jelenti (BUJDOSÓ–GYÖRKI 2011). A közbiztonság egy olyan állapot, amely az állampolgár biztonságérzetének meglétét jelenti, fő célja a közveszély elkerülése (SHAW 2000).

A közbiztonság azonban a biztonságnak csak egyik szegmense, de ezzel kapcsolatosan érzékelhető a legtöbb hiány- és kérdőjel (CSERÉP 2006).

„A turizmusnak a közbiztonságra gyakorolt hatását illetően kedvezőtlen változásnak tekinthető a lakosok észlelései szerint az, hogy a turizmus, a turisták jelenléte elkerülhetetlenül vonzza a bűnözést, tehát szezonban nő az elkövetett bűncselekmények száma, és a lakosság biztonságérzete is csökken” (RÁTZ 1999, 147.). A tanulmány a turizmus biztonságára, közbiztonságra gyakorolt hatásaival foglalkozik, azonban a turizmus közbiztonságra gyakorolt hatása mellett fontos a biztonság turizmusra gyakorolt hatásaival is foglalkozni, hiszen a biztonság javulása, fejlődése pozitív hatással van a turizmusra is (HORVÁTH 2013). Egyértelmű, hogy a háború, polgárháború befolyással van a turizmusra, és nem is kell messze mennünk, hogy ennek hatásait vizsgálhassuk. A jugoszláv polgárháború ráhatása az Adria turizmusára világosan kimutatható volt. A polgárháborút követően több évnek kellett eltelnie, mire újra biztonságosnak vélték a turisták, mire újra az egyik kedvelt turistacélponttá vált (a magyar lakosság körében mindenképpen).

A közbiztonság megjelenik egy ország, kistérség, település és főként az egyén életében. A UNWTO első számú kérdésnek tekinti a turisták biztonságával kapcsolatos problémák megoldását. Így kidolgozott egy intézkedési tervet, amely az alábbi fontos elemeket emeli ki:

- a biztonsággal kapcsolatos szolgáltatások és intézkedések fejlesztése;
- a biztonsági óvintézkedések;
- a turisták bizalmának visszanyerése a biztonságérzet növelésével (például rendőri jelenlét fokozása).

³ Lásd e kötet 11. *A turisták sérelmére elkövetett jogsértések* és 16. *Turizmus a terrorizmus árnyékában* című fejezetét.

3. Európai turisztikai jog?

A lisszaboni szerződésnek⁴ köszönhetően a turizmus szabályozásának már megvan a jogi alapja, bár a szerződés nem változtatta meg az Európai Unió hatáskörét ezen a téren. A hatáskörök továbbra is a tagállamok tevékenységének (jogalkotásának és végrehajtásának) támogatása, koordinálása és kiegészítése, azonban megvan a lehetőség a közös politika kialakítására is. Most is léteznek európai szabályok, ezek nagy része szektorsemleges (például fogyasztóvédelem), más része kifejezetten a turisztikai, utazási szolgáltatásokhoz kapcsolódik (tagállamok szabályozásának kiegészítése) (BÁNHEGYI 2014).

Az európai kötelező jogszabályok, amelyek a turizmusra vonatkozóan is fektetnek le szabályokat – a teljesség igénye nélkül –, az alábbiak:

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 6. cikkelye. („Az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására. Ezek az intézkedések európai szinten kiterjednek az idegenforgalomra is.”⁵)
- Az Európai Parlament és a Tanács 852/2004/EK rendelete (2004. április 29.) az élelmiszer-higiéniáról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról.
- Közösségi vízumkódex [az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról].
- A Bizottság (EU) 2015/1998 Végrehajtási Rendelete (2015. november 5.) a közös légiközlekedés-védelmi alapkövetelmények végrehajtásához szükséges részletes intézkedések meghatározásáról.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2302 irányelve (2015. november 25.) az utazási csomagokról és az utazási szolgáltatásösszeállításokról.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex).

Az alábbiakban egy klasszikussá vált jogesetet elevenítenénk fel, amelyben lényeges szerepet játszott az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölése a szolgáltatások kedvezményezettjeinél.

⁴ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (HL C 306., 2007.12.17.), amely 2009. december 1-jén lépett hatályba.

⁵ Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT> (A letöltés ideje: 2017. 11. 19.)

Cowan kontra Államkincstár ügy
[186/87 Ian William Cowan v Trésor public (1989) EBHT 0195]

A jogeset szerint Párizsban, egy metrómegálló közelében kiraboltak egy brit turistát, aki sérülést is szenvedett a támadás miatt. A rabló elmenekült, nem lehetett azonosítani, Cowan pedig kártérítést kért az államtól a francia büntetőeljárás jog alapján. (Ha az áldozat meghatározott sérüléseket szenved, és semmilyen más forrásból nem tehet szert méltányos fájdalomdíjra, kártérítést kaphat.) A francia jog szerint az állami kártalanítás azonban csak a francia állampolgárokat és a letelepedetteket illette meg, ezért a turista bírósághoz fordult. A bíróság szerint itt egy szolgáltatást igénybe vevővel (turista) szemben sérült az egyenlő bánásmód követelménye. Az a személy, aki mint turista (tehát a turisztikai szolgáltatások igénybevevője) a közösségi jog védelme alatt áll, jogosult az egyenlő elbánásra minden olyan ügyben, amely bármilyen módon befolyásolhatja szabadságát az idegenforgalmi szolgáltatások fogadására, használatára.

A bíróság azonban ezt nem az EGK-szerződés 59. (jelenleg EUMSZ 56.) cikkére, hanem az EGK-szerződés 6. (jelenleg EUMSZ 18.) cikkére alapította, amely általában tiltja a szerződés hatókörében az állampolgárságon alapuló megkülönböztetést. Ez arra enged következtetni, hogy a Bíróság a felperes kártalanításhoz való jogát nem a szolgáltatás igénybevételéhez kötötte mint járulékos jogot (BLUTMAN 2014).

A Cowan-ítélet⁶ mindezeket figyelembe véve mérföldkőnek tartják, mivel különösen nagy hatással volt a későbbi joggyakorlatra amiatt, ahogyan a diszkrimináció tilalmát a szabad mozgás elvével együttesen értelmezte. Így tehát a nemzeti büntető rendelkezések sem alkalmazhatnak hátrányos megkülönböztetést azokkal szemben, akiknek a közösségi jog megadja az egyenlő bánásmód jogát, illetve nem korlátozhatják a közösségi jog által védelmezett alapvető szabadságjogokat sem. A közösségi polgárnak mint egy szolgáltatás igénybevevőjének teljes mértékben egyenlő bánásmódban kell részesülnie egy másik tagállamban a védelem területén is. A közösségi jog tehát olyan területeken is korlátozhatja a tagállamok hatásköreit, ahol még mindig kizárólagos hatáskörrel rendelkeznek (JACQUESON 2002).

⁶ A 186/87. sz. Ian Willaim Cowan kontra Tresor public ügyben 1989. február 2-án hozott ítélet (EBHT 1989, 195.) 17. pontja: „Amikor a közösségi jog egy természetes személy számára biztosítja azt a szabadságot, hogy egy másik tagállamba utazzon, e szabad mozgás következményét jelenti e személy integritásának a szóban forgó tagállamban való ugyanolyan védelme, mint az állampolgárok és az ott lakóhellyel rendelkező személyek védelme. Ebből következik, hogy a megkülönböztetés mentesség elve vonatkozik a Szerződés értelmében vett szolgáltatást igénybe vevőkre, ami az erőszakos cselekmények elleni védelmüket, illetve ilyen cselekmény bekövetkezése esetén a nemzeti jogban előírt pénzügyi kompenzációhoz való jogukat érinti. Az a tény, hogy a kérdéses kártérítést a Trésor public fedezi, nem módosíthatja a Szerződés által biztosított jogok védelmének rendszerét.”

4. A schengeni rendszer

A schengeni térség és együttműködés alapját az 1985-ös schengeni megállapodás jelenti. 1990. június 19-én a luxemburgi Schengenben írták alá a schengeni megállapodás végrehajtásáról szóló egyezményt (SVE⁷), amely teljes mértékben csak 1995-ben lépett hatályba. Elsődleges célkitűzése a tagállamok határain a határellenőrzés megszüntetése, amelyhez elengedhetetlen, hogy a tagállamok a külső határok ellenőrzését összehangolják, azok átlépését azonos feltételek mellett tegyék lehetővé (KOVÁCS 2001).

Az Európai Uniót létrehozó maastrichti szerződésben megfogalmazott közös célok megvalósítása érdekében óriási lépést jelentett az amszterdami szerződés (1999. május 1-jén lépett hatályba), amely az Európai Unió I. pillérébe olvasztotta – jogi keretet adva – a schengeni végrehajtási egyezmény jelentős részét.

Amely tagállam tehát teljes jogú schengeni taggá akar válni, annak már nemcsak az egyezményhez kellett csatlakoznia, hanem a schengeni normákat kell átültetnie a nemzeti jogba, vagy közvetlenül alkalmazni azokat.⁸ A schengeni térség biztonsága érdekében fokozták a rendőri szervek és az igazságügyi hatóságok közötti együttműködést és koordinációt (RITECZ 2003, 2004). Erre tekintettel felállították a Schengeni Információs Rendszert (SIS).

A schengeni megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény alábbi tartalmi elemei, amelyek a II. cím Az ellenőrzések megszüntetése a belső határokon és a személyek mozgása 1–5. fejezetében szerepelnek, a schengeni normák releváns részét képezik, amelyeket a tagállamok, így Magyarország is átültetett a nemzeti jogba.

1. fejezet. A belső határok átlépése

A 2. cikk (1) bekezdése alapján: „A belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor.” Csak a közrendet és a nemzetbiztonságot fenyegető helyzetben vezethető be újra a nemzeti személyellenőrzés a belső határokon [2. cikk (2) bekezdése].

2. fejezet. A külső határok átlépése

„A külső határokat fő szabályként csak a határátkelőhelyeken és a meghatározott nyitvatartási időben lehet átlépni” – írja a 3. cikk (1) bekezdése. E fejezet taglalja, hogy a jogellenes határátlépést büntetik, továbbá szükséges intézkedéseket fogalmaz meg a légi járatok utasai felé mint a harmadik államokból érkezők, továbbá a belső légi járatokon utazó utasok felé, akik harmadik államba induló légi járatra szállnak át (4. cikk). A fejezet 5. cikke pedig felsorolja azokat a feltételeket, amelyeket a külföldinek a három hónapot meg nem haladó tartózkodás esetén a szerződő felek területére történő beutazáskor teljesítenie kell, azonban a humanitárius okok, nemzeti érdek mint kivétel már itt megjelennek. Mindemellett leírja e fejezet azt is, hogy a külföldiek esetében az (alapos) személyellenőrzést mindig el kell végezni (6. cikk c–d).

⁷ Pontosabban: Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió Államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről 1985. június 14-én kötött schengeni megállapodás végrehajtásáról.

⁸ További feltétel: az érintett állam úgynevezett schengeni értékelő ellenőrzésen essen át a határellenőrzés, az adatvédelem, a vízumkiadás, a rendőri együttműködés és a Schengeni Információs Rendszer területén.

3. fejezet. Vízumok

A vízumokra vonatkozó szabályok esetében közös politikát folytatnak a felek, amely során kölönváltásztják a rövid távú és a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumokat és szabályaikat.

4. fejezet. A külföldiek mozgásának feltételei

Ebben a fejezetben taglalja az egységes vízummal, érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldiekre vonatkozó rendelkezéseket, valamint meghatározza azt is, hogy mi a teendő, ha a külföldi nem távozik önként, vagy feltehető, hogy nem fog önként távozni a szerződő felek területéről.

5. fejezet. Tartózkodási engedély és beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés

E címszó alatt értjük azt, „amennyiben a Szerződő Fél tartózkodási engedély kiadását mérlegeli egy, a beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló külföldi számára, először konzultál a figyelmeztető jelzést kiadó Szerződő Féllel, és figyelembe veszi annak érdekeit; a tartózkodási engedélyt csak alapos indok alapján, különösen humanitárius okokból vagy nemzetközi kötelezettségvállalások okán lehet kiadni” (25. cikk 1. bekezdés).

Mindezen tartalmi elemeken túl fontos megemlíteni, hogy az *SVE III. címe* kifejezetten a rendőrség és biztonság szerepe által biztosítja az egyezményt ratifikáló országok számára az együttműködést. Egy átfogó, komplex szabályrendszert próbál nyújtani a határ menti és a határokon átnyúló rendészeti, rendőrségi együttműködés valamennyi területére.⁹ A nemzeti együttműködés során az országok a bűnügyi információkat egymásnak rendelkezésre bocsátják, így tehát a nemzeti szervek nemzetközi szinten megvalósítják az információk cseréjét.

Az információcserét elősegíti, illetve technikailag is megalapozza a Schengeni Információs Rendszer (SIS) és a háttértámogató SIRENE-rendszer (MASIKA–HARMATI 1999). A SIS-t az Egyezmény IV. címe ismerteti. A SIS rendszer segítségével a szerződő államok rendőrségei és illetékes hatóságai adatokat kaphatnak személyekről, ellopott, elveszett tárgyakról, járművekről. A SIS részét képezi továbbá a schengeni tiltólista (96. cikk) a biztonsági szempontból aggályos személyekről (LAUKÓ 2004).

A SIS rendszerhez helyi szinten minden rendőr, valamint egyéb bűnüldöző hatóság és tisztviselő is hozzáférhet. A rendszert támogató SIRENE-irodák a bűnügyi együttműködés szempontjából fontos adatok cseréjét bonyolítják, illetőleg koordinálják a határokon átnyúló műveleteket.

A 2013. április 9-étől működő „második generációs rendszerben” (SIS II¹⁰) már lehetőség nyílik biometrikus adatok (ujjlenyomat, fénykép) kezelésére és a lopott légi járművekkel, hajókkal, konténerekkel, értékpapírokkal kapcsolatos információk megosztására, egyes jelzések összekapcsolására (például személyek és járművek) és az európai elfogatóparancs megosztására. Ennek hazai jogalapját az 1987/2006/EK rendelet átültetésével a Schengeni

⁹ A rendszer átfogó ismertetését lásd RITECZ György – SALLAI János (2016): *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0.* Budaörs, Hanns Seibel Alapítvány. SAS-fejezet.

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1987/2006/EK rendelete (2006. december 20.) a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról.

Információs Rendszer második generációja keretében történő információcseréről, továbbá egyes rendészeti tárgyú törvények ezzel, valamint a Magyar Egyszerűsítési Programmal összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CLXXXI. törvény és a Schengeni Információs Rendszer második generációja keretében történő információcsere részletes szabályairól, valamint az egyes kapcsolódó kormányrendeletek módosításáról szóló 15/2013. (I. 28.) Korm. rendelet, illetve a 67/2007. (OT 35.) ORFK utasítás a Schengeni Információs Rendszerben elért találat esetén követendő eljárásról adja. A SIS II adatvédelmi szabályainak betartását az Európai Adatvédelmi Biztos – Magyarországon a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság – ellenőrzi. A SIS II-ben tárolt adatokhoz a nemzeti bűnüldöző, igazságügyi és közigazgatási hatóságok férhetnek hozzá.¹¹

A SIS II egyszóval tájékoztatást nyújt azokról a személyekről, akik nem jogosultak a schengeni térségbe beutazni, ott tartózkodni, illetve akik ellen bűncselekmény miatt körözés van érvényben. A rendszer emellett figyelmeztető jelzést ad eltűnt személyekről, védelemre szoruló egyénekről.¹² A SIS II rendszer így voltaképpen a legnagyobb olyan információcsere-rendszer napjainkban, amely támogatja a külső határellenőrzést és a bűnüldözési együttműködést a schengeni térségben, így hatékonyabb és eredményesebb a fellépés a közrend, a közbiztonság, a határbiztonság védelme, valamint az illegális migráció területén.

A turizmusbiztonsággal összefüggő hazai szabályozás című fejezet (Úti okmányok, vízumkérdések címszó alatt) további információkat tartalmaz a schengeni térség közös szabályairól.

4.1. Szisztematikus ellenőrzés¹³

A 2017-es évben egyfajta új szigorítással szembesültek a határátlépők, így a turisták is. A szisztematikus ellenőrzés a releváns adatbázisok lekérdezésével mindenkit átvizsgáló határellenőrzés, amelynek értelmében minden uniós és harmadik országbeli állampolgár (és családtagjai) adatait kötelezően ellenőrizni kell a schengeni határokon való ki- és belépésnél (KOVÁCS 2016). Az ellenőrzés célja, hogy kiszűrje azokat a személyeket, akik veszélyt jelentenek a közrendre és a belső biztonságra. Ehhez elengedhetetlen a megbízható személyazonosítás végrehajtása (BALLA 2013). Mindezt alapvetően azért vezették be, mert a nemzetközi erőknél sikerült az úgynevezett Iszlám Államot visszaszorítani, illetve lassan megsemmisíteni, amely viszont katonái között tudhatott több ezer európai polgárt is, akik visszatérésével számolni lehet.

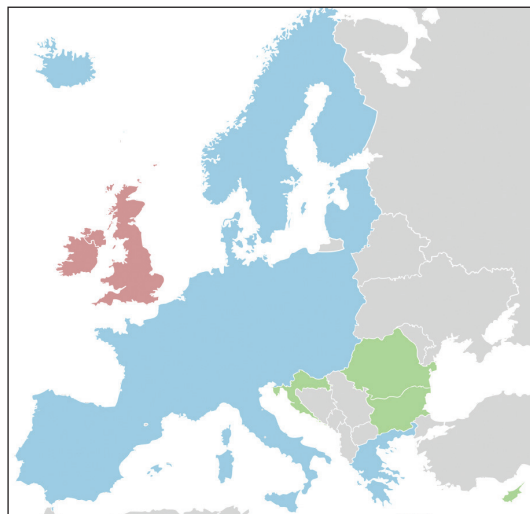
Ez az ellenőrzéstípus azonban a határátkelőhelyen fennakadásokat okozhat, ezért a határátlépés könnyítésére a tagállamok számára engedélyezett a célzott határellenőrzés, feltéve, ha az ellenőrzés könnyítése nem okoz biztonsági kockázatot. Magyarországon a 1255/2017. (V. 9.) Korm. határozat a szisztematikus határellenőrzés bevezetése következté-

¹¹ Elérhető: <https://naih.hu/schengeni-informacios-rendszer.html> (A letöltés ideje: 2017. 11. 21.)

¹² Elérhető: <http://konzuliszolgalat.kormany.hu/download/d/a8/60000/HOMESIS%20IILeafletV10HU.pdf> (A letöltés ideje: 2017. 11. 21.)

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/458 rendelete (2017. március 15.) az (EU) 2016/399 rendeletnek a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítése tekintetében történő módosításáról.

ben Magyarország határain kialakult helyzet megoldásáról mondta ki, hogy a határforgalom aránytalan lassulásával járó elfogadhatatlan helyzetre való tekintettel a szisztematikus ellenőrzést ideiglenesen felfüggesztik, és helyette célzott határellenőrzést tartanak fenn. 2017 novemberében visszavonták ezt a kormányhatározatot is, így a 1789/2017. (XI.8.) Korm. határozattal¹⁴ visszaállították a szisztematikus ellenőrzést.¹⁵



- A schengeni övezet
- Belépést fontolgató államok (Vatikán)
- További aláírók, amelyek nem teljes jogú tagok (Bulgária, Ciprus, Horvátország, Románia)
- Csak a rendőri együttműködésben részt vevő államok (Egyesült Királyság, Írország)

1. ábra

Schengeni övezet

Forrás: https://hu.wikipedia.org/wiki/Schengeni_egyezm%C3%A9ny (A letöltés ideje: 2017. 11. 21.)

Itt jegyeznék meg, hogy egy belső határellenőrzés nélküli térségben a belső határellenőrzés ideiglenes visszaállítása¹⁶ csak kivételes körülmények között (a közrendet vagy a közbiztonságot érintő veszélyek kezelése érdekében) rendelhető el.¹⁷ Ilyen példa a 2015-ben az Európai Unióban tapasztalt, a kelet-mediterrán útvonalon érkező, tömeges irreguláris migrációs hullám volt.¹⁸

¹⁴ 1789/2017. (XI. 8.) Korm. határozat a szisztematikus határellenőrzés bevezetése következtében Magyarország határain kialakult helyzet megoldásáról szóló 1255/2017. (V. 9.) Korm. határozat visszavonásáról.

¹⁵ Amit a 9/2018. (V. 4) BM utasítás ismét felülírt.

¹⁶ A határellenőrzés visszaállításának feltételrendszerét kutatja Balla József (2017).

¹⁷ Elrendeléseket érintő viszonylatokat és időintervallumokat lásd RITECZ-SALLAI 2016, 12. sz. melléklet.

¹⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a schengeni rendszer fenntartásáról és megerősítéséről COM/2017/0570 final. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:52017DC0570> (A letöltés ideje: 2017. 11. 29.)

5. Közlekedésbiztonság

A biztonság minden ágazatban fontos, így a közlekedés területén is, amely a turizmus rendszerének integráns részét alkotja. A közlekedésbiztonság szabályozásának ki kell terjednie a közlekedési rendszer minden elemére, így tehát az emberre, a járműre, a pályára és egyéb berendezésekre egyaránt. A szükséges intézkedések meghozatala során figyelembe kell venni a statisztikákat, a műszaki kutatási eredményeket, a biztonságot fokozó termékeket egyaránt. A biztonsági intézkedések azonban elsősorban a közlekedésben részt vevő emberre kell, hogy irányuljanak.

Ebben a pontban kiemelten a repülés biztonságát védő intézkedéseket mutatjuk be, hiszen vitathatatlan tény, hogy maga a repülés az, ami a világ legnagyobb részét megnyitotta a turizmus számára, így lökést adott a tömeges nemzetközi turizmusnak.

5.1. A repülés biztonságát védő intézkedések

A biztonság kérdése az utazóközönség számára leginkább az utóbbi néhány évtizedben vált kiemelten fontossá, azonban korábban sem volt elhanyagolható. Egy-egy utazás megtervezésénél, megszervezésénél fontos szempont a biztonság, amelynek egyik jelentős faktora a repülés biztonsága. A turistákban – feltéve, hogy repülőgéppel utaznak – hatást vált ki az adott repülőtér, amely nagyban befolyásolhatja az adott országról kialakított véleményt. Például a nagymértékű rendőri jelenlét az objektum területén növelheti a biztonságérzetet, vagy éppen azt érezteti, hogy valami „gáz van”, tehát nem biztonságos a helyzet, és pont azért van sok rendőr, katona az adott helyen. Továbbá valamilyen atrocitás is – például egy esetleges megalázó ruházat- és/vagy csomagátvizsgálás, mert gyanús személynek találják – negatív érzetet hagy a turistában, amelyet a (számára) nem megfelelő mértékű rendőri jelenlét is fokozhat (HORVÁTH 2013).

5.1.1. Az objektum területének általános védelme

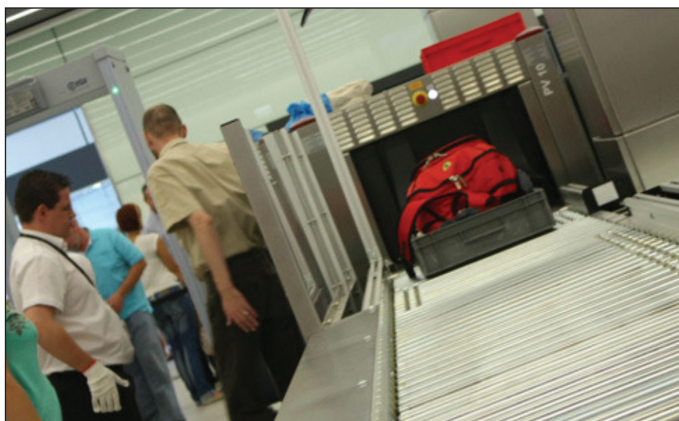
A repülés biztonságát védő intézkedéseket szolgálja, hogy a szigorított védelmi területeken (SRA) és a nyilvánosság elől elzárt területen (légi oldal) csak ellenőrzött mozgás lehetséges, így csak külön azonosító okmány (kártya) teszi lehetővé a közlekedést ezeken a területeken. A nyilvános területen, a terminálterületeken (földi oldal), amelyek a nagyközönség előtt nyitva állnak, folyamatos ellenőrzést kell biztosítani, beleértve az utasbeléptető rendszereket. Természetesen ezeken az általános védelmi intézkedéseken túl további ellenőrzések folynak megfelelő rendőri jelenlét mellett. Többek között a személyzet, a személyzetnél lévő tárgyak és a járművek átvizsgálása is az objektum védelmét szolgálja (BÁNHEGYI 2014).

5.1.2. Utasbiztonsági ellenőrzés

A légi járművek, egyúttal az utazók biztonságát szolgálja az, hogy a repülésbiztonsággal kapcsolatos intézkedések folyamatosan szigorodtak, bővült a „tiltott tárgyak” listája, amelyeket sem a szigorított védelmi területre, sem a fedélzetre nem vihet az utas. A közös

légiközlekedés-védelmi alapkövetelmények végrehajtásához szükséges részletes intézkedések meghatározásáról szóló a Bizottság (EU) 2015/1998 Végrehajtási Rendelete (2015. november 5.¹⁹) 4-C. függeléke alapján az EU tagállamaiban, így Magyarországon is a légi utasok nem tarthatják maguknál és a kézipoggyászukban az alábbi tárgyakat:

- lőfegyver és egyéb fegyver (beleértve a játék pisztolyt, a lőfegyverutánzatot, a lőfegyver alakú öngyújtót, de csúzlít sem);
- elkábító eszközök (például elektromos sokkolópisztoly, sokkoló lövedéket kilövő fegyver);
- szűrő- és vágófegyverek, éles tárgyak (például 6 centiméternél hosszabb pengéjű kés, borotvapenge, kard, szablya stb.);
- kéziszerszámok (például feszítővas, fűrógép, fűrész, forrasztólámpa stb.);
- tompa eszközök (például baseballütő, evező, gördeszka, horgászbót stb.);
- robbanó- és gyúlékony anyag (különösen lőszer, gyutacs, tűzijáték és más pirotechnikai eszközök stb.);
- vegyi és toxikus anyagok.



1. kép

Utasbiztonsági ellenőrzés

*Forrás: www.bud.hu/_Images/utazas/indulas_elott/biztonsag/000000350_ub.jpg.jpg_orig.jpg
(A letöltés ideje: 2017. 11. 19.)*

A „tiltott tárgyak” listáján szerepelnek a folyadékok is, azonban a szabályok több esetben kivételt tesznek. Így kivételt jelent, ha legfeljebb 100 ml űrtartalmú különálló tartályokban vannak, vagy kiszerelésük ennek megfelelő, és egyetlen, legfeljebb 1 liter űrtartalmú újra-zárható, átlátszó műanyag zacskóban vannak elhelyezve. A műanyag zacskó tartalmának kényelmesen el kell férnie a zacskóban, a zacskót teljes mértékben le kell zárni. További

¹⁹ Ezt a rendeletet 2016. február 1-jétől kell alkalmazni. A korábbi 185/2010/EU rendeletet ez hatályon kívül helyezte.

kivétel: az utazás ideje alatt egészségügyi célból vagy speciális táplálkozási szükségletek kielégítésére kívánják felhasználni, ideértve a bébiételeket is, vagy a légi oldalon, a beszállókártya-ellenőrzési ponton túl vagy a szigorított védelmi területen belül vásárolták olyan üzletben, amely a repülőtér-védelmi program keretében jóváhagyott védelmi eljárások hatálya alá tartozik.²⁰

Az utazók biztonsága érdekében történik a kézipoggyászok átvizsgálása, átvilágítása is. Ez esetben a benne található minden folyadékot be kell mutatni, amelyek természetesen a fenti kivételek valamelyike közé tartoznak. Az átvizsgálás megkezdése előtt a hordozható számítógépeket és más elektronikus eszközöket (például tabletek, telefonok, power bank) a kézipoggyászból ki kell venni, és külön kell átvizsgálásra átadni. A kézipoggyászok átvizsgálásával párhuzamosan a személyek ellenőrzése is megtörténik korszerű röntgen-készülékkel (BÁNHEGYI 2014).

6. Konklúzió

A turizmusbiztonság nemzetközi szintű szabályozásának megteremtése és betartatása – ahogy maga a turizmussal kapcsolatos biztonság is – sokszereplős feladat. A biztonság általános szempontjából továbbra is az a legfontosabb feladat, hogy azonosítsuk a releváns veszélyeket, s a megfelelő szabályozással megelőzzük azokat, illetve enyhítsük a károkat. A szabályozást a legkisebb szinttől kezdve (úti okmányok, vízum beszerzése, csomagátvizsgálás) egészen az ország fizikai határain való átlépésig (így például a szisztematikus határellenőrzés) jogszabályi keretek közé kell vonni.

Nem szabad azonban elfelejteni, hogy alapvető különbségek és ebből fakadó kockázatok vannak az egyes országok, kultúrák jogi környezetében. Magyarországon a Konzuli Szolgálat elektronikus weboldala, nemzetközi szinten pedig akár az Egyesült Államokban működő információs program oldala szolgálhat tudnivalókkal, amelynek keretében egy weblapon (travel.state.gov) tájékoztatják az állampolgárokat az egyes országok, térségek biztonsági helyzetéről, információkat szolgáltatnak az úti célról, így országspecifikusan kereshetünk rá a minket érdeklő államokra. Természetesen utazási riasztásokat és figyelmeztetéseket is közzétesznek ugyanitt.

Összességében meg kell jegyeznünk, hogy az Európai Unióban, illetve a schengeni térségben is alapvetően az EU és a Schengen Acquis normái érvényesülnek, így az utazónak, a turistának ezeket kell ismernie és betartania.

²⁰ Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32015R1998> (A letöltés ideje: 2017. 11. 19.)

Felhasznált irodalom

- BALLA József (2013): Biometrikus adatok a személyazonosításban. In GAÁL Gyula – HAUZINGER Zoltán szerk.: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, XV. Pécs, MHTT. 287–294.
- BALLA József (2017): Magyarország schengeni belső határain a határellenőrzés ideiglenes visszaállítási feltételeinek kutatása. In GAÁL Gyula – HAUZINGER Zoltán szerk.: *Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, XIX. Pécs, MHTT. 319–327.
- BÁNHEGYI Gabriella (2014): *Turisztikai és utazási jog*. Egyetemi jegyzet. Keszthely, Pannon Egyetem Georgikon Kar. Elérhető: www.georgikon.hu/tanszekek/agrargaz/Tananyagok/B%C3%A1nhegyi%20Gabriella/Turisztikai%20jog%20anyagok%20hallgat%C3%B3k/TurjogN2013%201ora.pdf (A letöltés ideje: 2017. 10. 20.)
- BLUTMAN László (2014): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC.
- BUJDOSÓ Zoltán – GYÖRKI Mónika (2011): A biztonság szerepe a turizmusfejlesztésben. *Acta Carolus Robertus*, 1. évf. 2. sz. 45–56.
- CSERÉP Attila (2006): Szemlélet- és lépésváltás a közbiztonság terén. *Belügyi Szemle*, 54. évf. 2. sz. 27–47.
- DEÁK JÓZSEF (2015): A terrorizmus természete és az ellene történő fellépés nehézségei Oroszországban a Szovjetunió szétesésétől napjainkig. *Belügyi Szemle*, 63. évf. 7–8. sz. 137–151.
- DEÁK József (2016): Az Oroszországi Föderáció határőrizeti kihívásai napjainkban. *Hadtudomány*, 2016. évi elektronikus lapszám. Elérhető: http://real.mtak.hu/34735/1/1_deak20jozsef_u.pdf (A letöltés ideje: 2018. 03. 03.)
- FEKETE Mátyás (2006): *Hétköznapi turizmus. A turizmuselmélettől a gyakorlatig*. PhD-értekezés. Sopron, Nyugat-magyarországi Egyetem Közgazdaságtudományi Kar.
- FÓRISZ Sándor (2016): Berlin 2014-es bűnügyi statisztikája. *Belügyi Szemle*, 64. évf. 6. sz. 127–139.
- FRIEDMAN, Thomas L. (2006): *The world is flat. The Globalized World in the Twenty-first Century*. London, Penguin.
- HORVÁTH Domokos (2013): *Magyarország helyzete turizmusbiztonsági szempontból*. TDK-dolgozat. Budapest, Szent István Egyetem.
- JACQUESON, Catherine (2002): Union citizenship and the Court of Justice: something new under the sun? Towards social citizenship. *European Law Review*, Vol. 27, No. 3. 260–281.
- KOVÁCS Gábor (2001): A határőrségi csapaterő határrendészeti alkalmazásának szükségessége, elvei, módszerei és lehetőségei. *Határőrségi Tanulmányok*, 6. sz. 3–115.
- KOVÁCS Gábor (2016): A migráció bűnügyi hatásai a magyar határrendészet kockázatelemzési rendszerére. In HAUZINGER Zoltán szerk.: *A migráció bűnügyi hatásai*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat. 141–150.
- KOVÁCS László – TAKÁCS János (1966): *Az idegenforgalom alakulása és fejlődése Magyarországon 1945–1965*. Budapest, Panoráma.
- LAUKÓ Károly szerk. (2004): *Bűnözés, adatvédelem, Schengen*. Budapest, BM.
- LENGYEL Márton (2004): *A turizmus általános elmélete*. Budapest, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Kiadó.
- MASIKA Edit – HARMATI Gergely szerk. (1999): *Egységes belbiztonsági és jogi térség Európában: bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban*. Budapest, Miniszterelnöki Hivatal.
- NORVAL, Arthur J. (1936): *The Tourist Industry: A National and International Survey*. London, Sir I. Pitman & Sons.
- RÁTZ Tamara (1999): *A turizmus társadalmi-kulturális hatásai*. Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem.

- RITECZ György (2003): *Az európai (schengeni) határőrizeti követelményekre való felkészülés helyzete és további feladatok Magyarországon*. Európai Tükör Műhelytanulmányok, 90. Budapest, Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ. 5–68.
- RITECZ György (2004): Gondolatok az Európai Egységes Határőrség kialakításáról. *EU-Tanulmányok*, IV. Nemzeti Fejlesztési Hivatal. 695–763.
- RITECZ György – SALLAI János (2016): *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány.
- SHAW, Martin (2000): The Development of Common Risk Society: A Theoretical Overview. In KUHLMANN, Jürgen – CALLAGHAN, Jean eds.: *Military and Society in 21st Century Europe: A comparative Analysis*. Hamburg, LIT Verlag. 13–26. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315124490-3>
- SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra – GYENÉY Laura (2014): *Az Európai Unió jogi fundamentumai*. Budapest, Szent István Társulat.

Nemzetközi turizmusbiztonságot is szabályozó fontosabb jogszabályok listája

- Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 6. cikkelye („Az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására. Ezek az intézkedések európai szinten kiterjednek az idegenforgalomra is.”)
- 90/314/EGK tanácsi irányelv a szervezett utazási formákról (2018. július 1-jével hatályát veszítette a 2015/2302 irányelv alapján)
- 2005/29/EK irányelv a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól
- 123/2006/EK irányelv a belső piaci szolgáltatásokról
- Az Európai Parlament és a Tanács 852/2004/EK rendelete (2004. április 29.) az élelmiszer-higiénéről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 1987/2006/EK rendelete (2006. december 20.) a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról
- Az Európai Parlament és a Tanács 576/2013/EU rendelete (2013. június 12.) a kedvezőtlenből tartott állatok nem kereskedelmi célú mozgásáról és a 998/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2302 irányelve (2015. november 25.) az utazási csomagokról és az utazási szolgáltatás együttesekről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/458 rendelete (2017. március 15.) az (EU) 2016/399 rendeletnek a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítése tekintetében történő módosításáról
- A közös légiközlekedés-védelmi alapkövetelmények végrehajtásához szükséges részletes intézkedések meghatározásáról szóló a Bizottság (EU) 2015/1998 Végrehajtási Rendelete (2015. november 5.)
- Közösségi vízumkódex (Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete /2009. július 13./ a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról)