

Az Európai Unió hírszerzési együttműködésének helyzete és lehetőségei

Marosi Zsuzsanna¹

Absztrakt:

Az elmúlt két évtizedben a klasszikus biztonsági kockázatok, kihívások és fenyegetettség mellett vagy helyett érzékelt úgynevezett új típusú kihívások megjelenésével, illetve különösen a terrorizmus elleni fellépés hatékonyabbá tétele kapcsán, időről időre napirendre kerül az európai hírszerzési együttműködés mélyítésének, illetve az Európai Hírszerző Szolgálat létrehozásának igénye. A globális és komplex, illetve az aszimmetrikus fenyegetések széles köre a többoldalú, integrált együttműködés növelése és mélyítése mellett szól. Kérdés, hogy ez lehetséges-e a közös európai hírszerzési politika létrehozása, illetve a szükséges törvényi szabályozás és az azon alapuló intézményrendszer kialakítása nélkül.

Kulcsszavak: Európai Unió, hírszerzés, együttműködés, biztonság

Abstract:

In the past two decades, along with the so called new types of challenges that parallel or replace the classical security risks, challenges and threats, and in connection with the efficacy of antiterrorist action, claims emerge to deepen the European intelligence cooperation or to establish a European Intelligence Agency. The wide range of global, complex, or asymmetric threats pleads in favour of a multilateral, integrated cooperation. It is doubtful, however, that such integration would be possible without the necessary legislation and the creation of institutions based on it.

Keywords: European Union, intelligence, cooperation, security

¹ *Nemzeti Közszerzési Hivatal, Hadtudományi Doktori Iskola*

Bevezetés

Az európai hírszerzési együttműködés mélyítésének, illetve a közös hírszerző szolgálat létrehozásának célkitűzésével nyilvánvaló ellentétben áll az a tény, hogy a hírszerző tevékenység a tagállami szuverenitással, a nemzeti érdekek érvényesítésével és védelmével hozható szoros kapcsolatba. A hírszerzés információgyűjtő és elemző tevékenysége, az ezek alapján készített jelentései a nemzeti (tagállami) kormányzati döntéshozatalt támogatják. A hírszerzést a Lisszaboni Szerződés is egyértelműen nemzeti hatáskörbe utalja. További kérdéseket vet föl egy esetleges európai hírszerző szolgálat működésének szabályozása, elszámoltatása és politikai felügyelete. (BENEDEK, 91-92) Ezek alapján már az jelentős eredményként értékelhető, hogy az Európai Unió kül- és biztonságpolitikáját integrált forrásfeldolgozást (*all source intelligence*) végző egységek támogatják. Másrészt az is, hogy a közös bel- és igazságügy témáiban a hírszerzési információk cseréje és elemzése uniós intézmény keretében folyik, és a biztonsági szolgálatok az EU számára is hasznos módon bővítették együttműködésüket. (FÄGERTEN 2016, 2)

1. Az európai hírszerzési együttműködés intézményei

Az európai uniós hírszerzési együttműködés jelenleg három területet támogat: a bűnüldözést, a belbiztonságot, illetve a kül- és biztonságpolitikát; alapjai a közös kül- és biztonságpolitika, az Európai Biztonsági Stratégia és az EU belső biztonsági stratégiája, valamint más, ezekhez köthető jogi dokumentumok. (BENEDEK, 95) A Lisszaboni Szerződés a közös kül- és biztonságpolitika támogatásában a tagállamok lojalitását és szolidaritását várja el. (EUMSZ V. cím, 24. cikk /3/)

A 2003-as Európai Biztonsági Stratégia az Európát érintő legfontosabb kockázatok, kihívások és fenyegetések közt a terrorizmust, a tömegpusztító fegyverek terjedését, a regionális konfliktusokat, az állami berendezkedés összeomlását és a szervezett bűnözést nevezi meg. (EBS 2003, 3-4) A dokumentum leszögezi, hogy ezekkel szemben – válságmegelőzés keretében – sokszor külföldön kell védekezni. Az Európai Biztonsági Stratégia arról is rendelkezik, hogy a közös uniós fellépés alapjait megteremtő kockázatértékelések a tagállamok és a szövetségesek nemzetbiztonsági szolgálatai által rendelkezésre bocsátott hírszerző információkon alapulnak. (EBS 2003, 12) (LAKATOS, 15-16) Az Európai Tanács által 2016-ban elfogadott EU Globális Kül- és biztonságpolitikai Stratégiában megfogalmazott prioritás az unió saját biztonsága és geopolitikai környezetének stabilitása, továbbá az EU megerősítése biztonsági közösségként. (MOLNÁR, 82-83) Az Európa területét érintő terrorelhárítás feladatai közt a stratégia a tagállamok és az európai szervezetek közti hírszerzési információcseré fontosságát hangsúlyozza (EUGS 2016, 21); a biztonságot érintő folyamatok figyelemmel kíséréséhez és ellenőrzéséhez elengedhetetlennek tartja a hírszerzés, titkos információgyűjtés és a felderítés fejlesztését (EUGS 2016, 45); a határokon átnyúló kihívások (pl.

terrorizmus, hibrid fenyegetések, szervezett bűnözés) kezelése és a közös védelempolitika hatékonysága érdekében szükségesnek ítéli tagállami hírszerző szolgálatok közti együttműködést és az EU Hírszerző Központ támogatását az európai adatbázisokból kinyerhető információkkal, valamint az információs és kommunikációs technológia hatékonyabb alkalmazásával. (EUGS 2016, 53) A 2010. évi belső biztonsági stratégia a nemzeti hírszerzésen alapuló megelőzést és előrejelzést említi² (BENEDEK, 95). A 2015-2020 közti Európai Biztonsági Stratégiában megerősítést nyer az európai intézmények, valamint a tagállami nemzeti hatóságok közti együttműködés és az információcsere szükségessége a határon átnyúló kihívások (terrorizmus, radikalizáció, szervezett bűnözés, kiberbűnözés) elleni fellépésben.³

1.1. A kül- és biztonságpolitikát támogató hírszerzési együttműködés

Az EU intézményi struktúrákba legmagasabb szinten (korábban a Bizottság, ma az Európai Külügyi Szolgálat - EKSZ) a kül- és biztonságpolitikát támogató hírszerzési együttműködés integrálódott, amely döntő mértékben uniós tevékenységekhez nyújt támogatást.

A közös kül- és biztonságpolitika intézményrendszerét többek között az Európai Unió kül- és biztonságpolitikai főképviseelője, az Európai Tanács elnöke, valamint a Tanács és a Bizottság tisztviselőiből és a tagállami diplomáciai testületek tagjaiból álló EKSZ és tagállami nagykövetek testülete, a Politikai és Biztonsági Bizottság (*Political and Security Committee – PSC*) alkotja. (BENEDEK, 95-96) A főképviseelő közös kül- és biztonságpolitikai mandátummal rendelkezik a Tanácsban, emellett a Bizottság külügyekért és külkapcsolatokért felelős alelnöke, egyben a Külügyek Tanácsának elnöke, valamint a közös kül- és biztonságpolitika kérdéseiben nemzetközi szinten képviseli az Uniót.

Az EKSZ feladata az Unió összes külső (diplomácia, válságkezelés, polgári és katonai műveletek tervezése és végrehajtása) tevékenységének összehangolása. Emellett segíti a főképviseelőt az EU külpolitikáját érintő javaslatainak kidolgozásában, és a Tanács külpolitikát érintő határozatainak végrehajtásában. A főképviseelői kabinet alárendeltségében működnek az egyes témákat regionális vagy tematikus alapon kezelő igazgatóságok és a válságkezeléssel kapcsolatos felada-

² Az EU belső biztonsági stratégiája, 2010. <http://docplayer.hu/363423-Az-europai-unio-belso-biztonsagi-strategiaja.html> (2016. 11.29)

³ Közlemény az európai biztonsági stratégiáról, 2015. április. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf (2016.11.29)

tokat ellátó szervezeti egységek. Az EKSZ munkáját a harmadik országokban működő EU-képviseltek segítik. (LAKATOS, 14-16)

Napi szinten az EU külpolitikáját a hetente kétszer ülésező PSC irányítja. Feladata a nemzetközi biztonságpolitikai helyzet figyelemmel kísérése, közös kül- és biztonságpolitikai illetve közös védelempolitikai állásfoglalások készítése az Európai Tanács számára, valamint a Tanácsi határozatok betartásának ellenőrzése. A Tanács felhatalmazása alapján a PSC dönt a polgári vagy katonai válságkezelő műveletek kérdéseiről és végzi politikai felügyeletüket.

A közös kül- és biztonságpolitikai döntéshozatal minden elemének szüksége van a feladatai ellátásához hírszerzési információkra is, ezért az EKSZ-en belül, a főképviselői kabinet közvetlen irányítása alatt álló, már említett igazgatóságok egyike az a hírszerzési támogató egység, amelynek a neve 2012-től EU Hírszerzési Elemző Központ (*EU Intelligence Analysis Centre – IntCen*). Ugyancsak a főképviselőnek alárendelve működik az EU Katonai Törzs Hírszerzési Igazgatósága (*EU Military Staff Intelligence Directorate – EUMS IntDir*), amely elsősorban az EU válságkezelési műveleteire vonatkozó döntéshozatalt támogatja.⁴A két hírszerzési egység feladata, hogy pontos, megbízható és időszerű információkkal lássa el az EU döntéshozóit, elsősorban az EKSZ vezetőjét, a főképviselő kabinetjét, valamint a közös kül- és biztonságpolitika, a közös biztonság- és védelempolitika, továbbá a terrorizmus elleni küzdelem területén tevékenykedő szervezeteket. (LAKATOS, 16-19)

Az IntCen és az IntDir nem végez titkos információgyűjtést, hanem az uniós kül- és biztonságpolitikai döntéshozatal segítése céljával, önkéntes alapon, a tagállamok hírszerző szolgálatai osztják meg velük az előzetesen értékelt hírszerzési információkon, illetve nyílt forrásokon alapuló jelentéseiket. A két szervezet rendelkezésére állnak továbbá az EKSZ-hez a civil és katonai EU misszióktól, a harmadik országokban működő EU-képviseltekről, az Európai Rendőri Hivataltól (Europol), az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökségtől (Frontex), a nemzetközi szervezetektől, a nem-kormányzati szervezetektől érkező információk és jelentések. Az Európai Unió Műhold Központja (*EU Satellite Centre – SatCen*) nyílt és minősített jelentéseket küld az IntCen és az IntDir számára. Lehetőség van mindezek mellett tényfeltáró csoportokat küldeni harmadik államokba egy-egy kérdéskör feltérképezésére. (BENEDEK, 97-99) Az IntCen és az EU-tagállamok, továbbá Svájc és Norvégia belbiztonsági szolgálataiból alakult Terrorizmus-ellenes Csoport (*Counter Terrorism Group – CTG*) között 2005-től egyre intenzívebb a terrorizmus-ellenes terület időszerű hírszerzési információinak megosztása.

⁴ Az Európai Külügyi Szolgálat szervezeti felépítését bemutató táblázat https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/organisation_chart_february_2017.pdf (2017.03.29) on: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/3602/Organisation%20chart%20of%20the%20EEAS

Az EU hírszerzési szervezetei a számukra megfogalmazott információigények szerint készül a jelentéseiket vagy a meglévő adatbázisból és nyílt forrásokból (*Open Source Intelligence - OSINT*) állítják össze, vagy a nemzeti összekötőkön keresztül a tagállamok hírszerző és belbiztonsági szolgálataihoz küldenek ki információigényt. A információigény megválaszolására határidőt jelölnek ki, ami az azonnalától az akár több hétre szólóig tarthat. (LAKATOS, 17-20)

Az IntCen szervezeti egységei az elemző-értékelő, valamint a nyílt forrású információkat feldolgozó osztály; a világ eseményeit a médián és a közösségi oldalakon keresztül valós időben, folyamatosan (7/24 munkarendben) követő, 20 főt foglalkoztató Helyzetelemző Központ (*Situation Room*) és a konzuli válságkezelés. (FÄGERSTEN 2015, 4) Az elemző-értékelő osztály munkatársait a tagállamok hírszerző és belbiztonsági szolgálatai rendelik ki a szervezethez általában 3–4 éves megbízással. Az osztály négy területi (Ázsia és Latin-Amerika; Balkán–FÁK; Afrika; Közel-Kelet és Észak-Afrika) és két tematikus (terrorizmus-ellenes és non-proliferációs) egységből áll. A földrajzi térségeket és a non-proliferációs kérdéseket elemző-értékelő egységekben hírszerzők, a terrorizmus-ellenes egységben belbiztonsági szakemberek dolgoznak. (LAKATOS, 17) Az IntCen állományához tartoznak állandó munkatársak, tisztviselők is. A legutóbbi ismert adat szerint az IntCen létszáma 2014-ben 70 fő körül volt, ebből 30 kirendelt tagállami szakértő (*seconded national expert*). (CLERIX, [online])

Az IntCen az uniós kül- és biztonságpolitikát érintően regionális vagy tematikus elemzéseket készít. Fő feladatai:

- az EU érdekszférájába tartozó térségek figyelemmel kísérése,
- korai előrejelző, (stratégiai) helyzetértékelő hírszerző jelentések készítése az EKSZ döntéshozói és a főképviselő számára,
- helyzetértékelések és kockázatelemzések készítése azokról az országokról, térségekről, ahol EU-műveletek folynak.⁵

Az EU polgári műveleteket támogató helyzetértékelő jelentéseit az IntCen 3-6 hónapos érvényességgel készíti. Ezeket megosztja a tagállamokkal is, elsősorban a külügyminisztériumokkal és a hírszerző szolgálatokkal, függetlenül attól, hogy az adott tagállam vagy szolgálat bocsátott-e rendelkezésre információt a jelentéshez. 2013 során az IntCen 500 jelentést készített, ezek egy része a fél-évente összeállított hírszerzési értékelés (*intelligence assessment*) egy-egy válságterületről, másik része heti rendszerességgel készített hírszerzési jelentés (*intelligence report*) az éppen aktuális témákról. Ezek mellett az EKSZ felső vezetői számára napi tájékoztatót (*daily brief*) is készít. (CLERIX, [online])

A jelentések minősítésében figyelembe kell venni és bekezdésenként fel kell tüntetni az információt rendelkezésre bocsátó tagállami hírszerző vagy biztonsági szolgálat eredeti minősítését. Így az adatok minősítésének megváltoztatásáról

⁵ Tények az EU Hírszerzési Elemző Központjáról. <http://eu-un.europa.eu/factsheet-on-eu-intelligence-analyses-center-intcen/5/2/2015> (2016.11.25)

vagy feloldásáról sem dönthet a szervezet, azok a tagállami minősítési szabályok érvénye alá esnek. Az IntCen jelentései jellemzően „EU Korlátozott terjesztésű” (a jelentések fele), valamint „EU Bizalmas” és „EU Titkos” minősítésűek. Az első-sorban nyers adatok és információk védelmét szolgáló „EU Szigorúan titkos” minősítést az IntCen nem alkalmazza, mert nem dolgozik ilyen adatokkal. Harmadik félnek csak az információkat kibocsátó tagállami hírszerző vagy biztonsági szolgálat hozzájárulásával adhatja át jelentéseit. EU-n kívüli információcserét az IntCen éppen ezért csak korlátozott mértékben és területeken folytat (pl. az Egyesült Államokkal, vagy a Norvégiát és Svájcot is a tagjai közt tudó – már említett – Terrorizmus-ellenes Csoporttal). (CLERIX, [online])

Az IntDir munkatársait, akik szintén nemzeti összekötők is, az EU-tagállamok katonai hírszerző szolgálatai vezénylik a szervezethez, meghatározott – általában 3, legfeljebb 4 éves – időszakra. A 40 fő összlétszámú igazgatóságot három osztály alkotja. Ezek közül a legnagyobb létszámú elemző-értékelő osztály négy, földrajzi térségekkel (Ázsia és Latin-Amerika; Balkán–FÁK; Afrika; Közel-Kelet és Észak-Afrika), illetve egy, transznacionális kihívásokkal foglalkozó részlegből áll.

Az IntDir fő feladatai:

- korai előrejelzések és helyzetértékelések készítése az EU Katonai Bizottság (*EU Military Committee* – EUMC) és az EU Katonai Törzs (*EU Military Staff* - EUMS) vezetése számára, egyes térségek, országok katonai, katonapolitikai és biztonsági helyzetével kapcsolatban,
- részvétel az EU katonai és polgári műveleteinek elkészítésében; helyzetértékelések és kockázatelemzések készítése azokról az országokról, régiókról, ahol EU-műveletek folynak, jelentéseket készítése válsághelyzetekről,
- az EUMS-gyakorlatok hírszerző/felderítő támogatása,
- az EUMS képviselése az EKSZ-ban és más szakmai fórumokon,
- együttműködés az EU más, korai előrejelző és helyzetértékelő szervezeteivel.
- kapcsolattartás az EU tagországok katonai hírszerző szolgálataival. (LAKATOS, 18-19)

A tagállami és a partnerországok polgári és katonai szolgálatai által rendelkezésre bocsátott, előzetesen értékelt hírszerzési információkat az Egységes Hírszerző Elemző Képesség (*Single Intelligence Analysis Capacity* – SIAC) elnevezésű eljárással egységesítik: az IntCen és az IntDir elemzői közösen öntik ezeket végső, egységes formába az EU döntéshozatala számára. A jelentések 90%-a közös munka eredménye. (LAKATOS, 16)

A 110 fős, évente 17 millió EUR költségvetésű SatCen 2002 óta uniós intézmény.⁶ A közös kül- és biztonságpolitikán belül elsősorban a biztonság- és védelempolitikai döntéshozatalt támogatja a tevékenységével: képi, légi, műhold és térinformatikai adatok gyűjtésével és elemzésével. Saját felderítő kapacitással nem rendelkezik, a kereskedelmi műholdaktól megvásárolt vagy Helios műholdas felderítő rendszer⁷ által szolgáltatott felvételeket elemzi, ami önálló EU-s képszerzői és elemzői hírszerzési képességnek (*imagery intelligence* – IMINT) minősül. Legfontosabb szervezeti egysége az adatfeldolgozó és adattovábbító, a válsághelyzet-támogató és helyzetértékelő, a térképfeldolgozó, illetve a non-proliférációs részlegekből álló műveleti osztály.⁸ A SatCen jelentéseinek legfőbb felhasználói az EKSZ szervezeti egységei, kiemelten az IntCen és az IntDir, valamint az IMINT képességekkel nem vagy korlátozottan rendelkező tagállami hírszerző szolgálatok. A szervezet közvetlenül támogatja az EU katonai műveleteit. (LAKATOS, 19)

1.2. A bel- és igazságügyi irányultságú hírszerzési együttműködés

A közös bel- és igazságügyi területén a tagállamok bűnüldöző szerveinek hírszerzési együttműködése önálló EU-s intézményen, az Europolon belül valósul meg, és nem EU-, hanem tagállami szintű erőfeszítéseket támogat. A több mint 100 fős állományú, nagyjából 100 millió EUR éves költségvetésű Europol 2010 óta uniós intézmény

Az információk ezen a területen is a tagállamoktól, nyílt forrásokból vagy harmadik féltől (nemzetközi szervezetek, EU-n kívüli országok) származnak. Az intézmény feladatai: információ- és adatszerzés, tárolás, kezelés, elemzés és csere, valamint nyomozati és operatív tevékenységek koordinálása, szervezése és végrehajtása.⁹ 2016 januárjától az Europolon belül hozták létre az Európai Terrorelhárító Központot (*European Counter Terrorism Centre* - ECTC),¹⁰ többek

⁶ 2001. július 20-i Tanácsi együttes fellépés az Európai Unió Műholdközpontja létrehozásáról (Council Joint Action of 20 July 2001 on the establishment of a European Union Satellite Centre - 2001/555/CFSP)

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/_20020010725en00050011.pdf (2016. 12.05.)

⁷ A rendszer működtetésében a 90%-os befektetési részesedéssel rendelkező Franciaország mellett részt vesz Belgium, Spanyolország, Görögország és Olaszország.

⁸ Az Európai Unió Műholdközpontjának szervezeti felépítése.

https://www.esc.europa.eu/about_the_eu_satcen/structure (2016.12.05.)

⁹ Az Europolról. <https://www.europol.europa.eu/about-europol> (2016. 11. 27.)

¹⁰ Az Európai Terrorelhárító Központ.

között a tagállami és EU-n kívüli szervek és intézmények közti információcsere és műveleti együttműködés erősítése érdekében.

Az Europol két adatbázissal rendelkezik. Az Europol Információs Rendszer (*Europol Information System* - EIS) központosított bűnügyi információs adatbázis, ami a súlyos bűncselekményekkel, a szervezett bűnözéssel, valamint a terrorizmussal kapcsolatos adatokat tárolja, ezeket a tagállamok rendőrségei kérdezhetik le.¹¹ Az Elemzési Munkafájlok (*Analysis Work Files* - AWF)¹² a legnagyobb fenyegetést jelentő bűnözési területek jellemzőit tárolják (pl. bűnesetek, elkövetők, gyanúsítottak, tanúvallomások). Ezekhez csak az Europol elemzői férhetnek hozzá. Az Europol jelentései általában műveleti vagy stratégiai jellegűek, felhasználói az EU döntéshozói, illetve minden olyan szerv, amely adatot oszt meg az intézménnyel.

Belbiztonsági témákban az EU-hoz nem kötődő, az EU-politikákat nem szolgáló kormányközi hírszerzési együttműködési platform a Berni Klub és az abból kinőtt – az iszlamista terrorizmusra összpontosító – a 28 EU-tagállamot, valamint Norvégiát és Svájcot tömörítő Terror-ellenes Csoport. Amint láttuk, az utóbbi – a tagállamok mellett – közvetlen kapcsolatban áll az IntCen-nel és rendszeresen ad tájékoztatást EU-s munkacsoportoknak és döntéshozóknak. (FÄGERSTEN 2016, 2)

Amint már leszögeztük, a 2004-ben létrehozott Frontex – amely 2011-ben 315 alkalmazottal és 118 millió EUR költségvetéssel rendelkezett – tevékenységének ellátása során hírszerzési információk felhasználója, ugyanakkor a tagállami határőrizeti szervektől és más szervektől érkező adatok alapján hírszerzési jelentések készítője is. A szervezet olyan kockázatelemzéseket készít, amelyek a tagállamoknak az adott fenyegetés leküzdésére rendelkezésére álló képességeit is tartalmazza. A minősített adatok cseréjét, továbbítását a tagállamok, az EU intézmények és a Frontex hírszerzési egysége között védett hálózaton végzik (Frontex Kockázatelemzési Hálózat - *Frontex Risk Analysis Network* - FRAN).¹³

Ehhez hasonló hálózatokat szükség esetén egyes, kockázatot jelentő térségek (pl. Nyugat-Balkán, Törökország, Afrika stb.) országaival is kiépítenek. A Frontex helyzetértékelő központja a válságokat kíséri figyelemmel. Évente 500 helyzetértékelést készít és naponta 350 felhasználóhoz juttatja el ezeket.

<https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc> (2016.12.07.)

¹¹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A határigazgatás és a biztonság erősítését szolgáló, szilárd és intelligens információs rendszerek <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52016DC0205> (2016.12.07)

¹² Az Europol útmutatója a tagállamoknak és harmadik félnek az új AWF koncepcióról. <http://www.statewatch.org/news/2013/jan/europol-awf-new-concept.pdf> (2016.12.07)

¹³ A Frontex stratégiai kockázatelemző tevékenysége.

<http://frontex.europa.eu/intelligence/strategic-analysis/> (2016.12.07)

Az EKSZ alárendeltségében működő hírszerzési egységek, valamint a két önálló EU-s intézmény összlétszáma 1300 fő, éves költségvetésük mintegy 230 millió EUR. Az EKSZ-igazgatóságok közvetlen demokratikus ellenőrzését és az EKSZ-en belül külön le nem bontott költségvetésük átláthatóságát sokan megkérdőjelezzik. A tengerek biztonságának fokozott előtérbe kerülésével, védelem- és biztonságpolitikai vonatkozásainak megerősödésével, illetve az európai tengerbiztonsági stratégia 2014. évi elfogadásával, az Európai Tengerészeti Biztonsági Ügynökség (*European Maritime Safety Agency*) részvétele is egyre jelentősebb a hírszerzési információk cseréjében és felhasználásában.¹⁴

2. Az európai hírszerzés jövőjének kérdései

Az európai hírszerzés gyökerei 1999-re nyúlnak vissza, amikor Javier Solana biztonságpolitikai főképvisező alárendeltségében létrejött a nyílt forrású információkat felhasználó Egyesített Helyzetelemző Központ (*Joint Situation Centre – JTC*). A 2001. évi New York-i és washingtoni terrortámadásokat követően a Központ megkezdte a hírszerzési információkon alapuló minősített jelentések készítését. (BENEDEK, 98) 2004-ben, a madridi terrortámadást követően, több tagállam, köztük Ausztria és Belgium, egy közös uniós, CIA-típusú hírszerző-szolgálat létrehozását szorgalmazta, amit azonban a nagy tagországok elutasítottak. Az Unió egyes tisztségviselői (mint az éppen kül- és biztonságpolitikai főképvisezői tisztséget betöltő Javier Solana 2004-ben) a Tanács keretében működtetett hírszerző struktúra kiegészítését vagy megerősítését tartották volna megfelelő útnak. Mások (pl. Viviane Reding igazságügyi biztos 2013-ban, vagy Dimitris Avramopoulos bel- és igazságügyi biztos a 2015. novemberi párizsi terrortámadások után) az NSA-ra (*National Security Agency* - Nemzetbiztonsági Ügynökség) vagy az FBI-ra (*Federal Bureau of Investigation* - Szövetségi Nyomozó Iroda) hasonló Európai Biztonsági Szolgálat létrehozását javasolták. Az utóbbi elképzelés szerint az új intézmény elsődleges feladata – a terrorizmus jelenségére összpontosítva – az Európai Unió fenyegetettségének előrejelzése és a tagállamok együttműködésének támogatása lenne. (FÄGERSTEN 2016, 3)

Az európai hírszerzés kérdéseivel foglalkozó szakértők és elemzők egy önálló európai hírszerző szolgálat létrehozását illetően számos problémát és akadályt látnak, miközben a közös hírszerzési együttműködés elmélyítését járható és szükséges útnak értékelik. (MONIQUET [online]) Vannak, aki azt valószínűsítik, hogy az EU külpolitikai törekvései és a határaihoz közeli, hibrid fenyegetések növelni fogják a közös kül- és biztonságpolitika hírszerzési támogatásának igényét, így az IntCen és az IntDir továbbra is kulcsszerepet játszik majd az uniós hírszerzési rendszerben, kitölti a hírszerzési integráció számára biztosított politi-

¹⁴ Az EU Tengeri Biztonsági Stratégiája és Cselekvési Terve.

http://eeas.europa.eu/archives/docs/maritime_security/docs/maritime-security-information-toolkit_en.pdf (2016.12.07)

kai teret. Így az EU hírszerzés megmarad a tagállamok nemzeti hírszerző szolgálatai által átadott minősített információk és az EU által irányított, az EU egészét szolgáló elemzések kettős rendszerében. Az EU hírszerzési termékeinek jelentősége pedig tovább fog nőni abban a környezetben, ahol a tagállami hírszerző szolgálatok egymás és az EU intézmények iránti lojalitása megkérdőjelezhető. (FÄGERSTEN 2015, 10-11) Mások leszögezik: az EU meglévő intézményei számára adottak a nem titkos (nyílt forrású, műholdas stb.) információszerzés vagy az elemzés jogi lehetőségei, és – ahogy az Egyesült Államok hírszerző közösségének intézményi sokszínűsége mutatja – definíció kérdése, hogy ezeket hírszerző szolgálatoknak nevezzük-e. Az IntCen, az InDir és a SatCen hírszerző szolgálatoknak tekinthetők, mert az EU egészének hírszerzési támogatása helyett az EKSZ és a Bizottság döntéshozatalát segítik, valamint támogatják a tagállamokat abban, hogy a kül- és biztonságpolitika területén közelítsék álláspontjaikat a mindenki által elfogadható elképzelések irányába. (PALACIOS, [online])

2.1. Az önálló európai hírszerző szolgálat létrehozásának kérdései

A témával foglalkozó szakértők egyetértenek abban: mivel a hírszerzés a nemzeti szuverenitás egyik intézménye, így a szuverén államnak nem minősül EU, amely össz-tagállami egyetértéssel meghatározott közös érdekekkel sem rendelkezik, per definitionem nem rendelkezhet hírszerző szolgálattal. (PALACIOS, [online]) Megállapítják, hogy európai hírszerző szolgálatot akkor lehet létrehozni, ha az EU föderatív vagy államok feletti entitássá alakul, ahol az alapszerződés a társadalmi és politikai élet minden területét szabályozza, ahol létrejön az érdekek, szükségletek és fenyegetések közös percepciója, továbbá ahol közös bel-, kül- és védelmi minisztérium, illetve közös hadsereg működik. (BAÑOS, [online]) Az EU jelenlegi intézményi és jogi korlátai (pl. törvényes és a parlamenti ellenőrzés uniós mechanizmusainak hiánya) és tagállami hírszerző szolgálatok ellenállása kizárja, hogy a meglévő intézmények hagyományos információszerző kompetenciákkal rendelkező, önálló szervezetekké váljanak. (PALACIOS, [online]) (MONIQUET [online])

Egyes elemzők szerint az európai hírszerzési együttműködés mélyítését olyan tagállamok szorgalmazzák, akik ezen a területen gyengébb képességekkel rendelkeznek, ezért a közös megoldások előnyösek lennének számukra. Nem valószínű azonban, hogy a kis tagállamok, vagy akár az Európai Bizottság központosított együttműködésre vonatkozó kezdeményezései sikerre jutnának. Nem látszik egyértelműnek a központosítás célja, kérdéses továbbá az információcsere sikeressége egy új intézménnyel, illetve egy titkos információszerzést végző európai szervezet politikai elfogadottsága. Nem tűnnek orvosolhatónak a hírszerzési együttműködés hiányosságai egy új európai intézmény létrehozásával és a várt megoldás uniós szintre emelésével. (MONIQUET [online]) (FÄGERSTEN 2016, 3)

Jelenleg az azonos érdekekkel, valamint hasonló hírszerző intézményrendszerrel és szakmai kultúrával rendelkező tagországok közti két- és többoldalú információcseréje elmélyülése tekinthető realitásnak. (BAÑOS, [online])

A tagállami hírszerző szolgálatok az érdekeik alapján vesznek részt információcserében vagy többoldalú együttműködésben. A külföldi eredetű vagy külföldre vonatkozó hírszerzési információk alkalmasak politikai befolyás, vagy kereskedelmi előny megszerzésére – ezekről egy tagállam sem fog lemondani a gazdasági vagy kereskedelmi téren esetleg versenytársként fellépő másik tagállam javára. A nemzetközi együttműködés hatékonyságának akadályai az is, hogy a tagállamok a hírszerzési tevékenységhez eltérő mértékű erőforrásokkal rendelkeznek, és a jelentősebb erőforrásokkal rendelkezők nemzetközi téren erősebb befolyáshoz jutnak. (FÄGERSTEN 2016, 3) Az uniós információcserében koncentrikus körök alakulhatnak ki, az értesülések nem jutnak el minden tagállamhoz, és ez a kölcsönös bizalmatlanság további elmélyüléséhez vezet. A szíriai menekültek vagy a terrorizmus kérdésének – történelmi vagy kulturális okok miatt - eltérő tagállami kezelése rámutat: a megosztott információk vagy elemzések betekintést engednek egy-egy biztonsági kérdés kezelésének belpolitikai megfontolásaihoz, ami az érintett kormányt a többi tagállam nyomása alá helyezheti. (BAÑOS, [online])

Az információcseréje még ugyanazon állam szervezetei között is érzékeny kérdés, ezért a nemzeti szuverenitás egyik pillérének tekintett hírszerzés területén a tagállamok sosem fogják megosztani a rendelkezésükre álló értesüléseket, adatokat egészet, a legmagasabb minősítéssel védett esetekben pedig kizárt az információ átadása. Az információcseréje során a szolgálatok védik forrásaikat, nem fedik fel a titkos hírszerző eszközöket, módszereiket és az érdekeiket. Az uniós tagállamok egy része az Egyesült Államok hírszerző szolgálataival folytatott kétoldalú együttműködés révén jut – többek között csúcstechnológiai rendszerekkel szerzett - információkhoz, és ezeket nem kívánják az európai információcserében való részvételük miatt elveszteni. Az európai együttműködés hatékonysága ellen hat az a nemzeti érdekek elleplezésére alkalmazott munkamódszer is, hogy adatcseréje irányuló információigényekben a hírszerző szolgálatok több, egymással összefüggő témában kérik a partnerek értesüléseit vagy értékelését. A hírszerző szolgálatok – a nemzeti érdekek védelmében alkalmazott szándékos megtévesztés vagy befolyásolás gyakorlata alapján – hajlamosak arra, hogy csak a saját jelentéseiket fogadják el hitelesnek, és bizalmatlansággal tekintsenek másokéra. (BAÑOS, [online])

Az együttműködés gátja lehet a tagállami rendvédelmi szervek és a biztonsági vagy a hírszerző szolgálatok eltérő szervezeti vagy működési kultúrája, illetve az információs és kommunikációs technikai infrastruktúra hiányosságai vagy hiánya is. (FÄGERSTEN 2016, 3) A nemzeti mentalitásból és a szervezeti kultúrából fakadó konkrét problémák közé tartozik, hogy az egyes tagországokban eltérően kezelik például a biztonsági ellenőrzések mélységét, határidejét vagy sürgősségét, illetve a minősített adat védelmét. Az együttműködést ellehetetlenítő

tényező a tagállamok hírszerző közösségének eltérő struktúrája is, ami miatt nehéz a megfelelő partnerszolgálat azonosítása. Az együttműködési hajlandóságot gyengíti, ha a szolgálatok a saját országukon belül – a költségvetésüket befolyásoló – presztízsharcot folytatnak. (BAÑOS, [online])

2.2. A meglévő intézményi struktúra fejlesztésére vonatkozó elképzelések

Az EU jelenlegi hírszerzési rendszere támogatást nyújt a tagállamok biztonsági törekvéseihez, miközben a közös érdekeket is szem előtt tartja, e tekintetben jelentősen különbözik a nemzeti hírszerzési rendszerektől. Az EU-n belüli kétoldalú vagy „minilaterális” hírszerzési együttműködések erősségnek kell tekinteni, hiszen ezekben megvalósul a megfelelő partnerek és a közös érdekek azonosítása. (FÄGERSTEN 2016, 4) A jelenlegi struktúrában problémaként értékelhető, hogy válságok kirobbanásakor az EU-hírszerzés nem képes az uniós döntéshozatalt titkos információgyűjtéssel szerzett, naprakész értesülésekkel támogatni. Korlátozottak a lehetőségei hadművelleti, vagy harcászati szintű felderítési információk szoros határidővel való továbbítására is. Fontos előrelépésnek tekinthető ugyanakkor a SIAC működése; rávilágít arra, hogy az EU hírszerzés integrációjához elengedhetetlen a polgári és a katonai hírszerzés további közelítése, illetve jövőbeli egyesülése. (LAKATOS, 21) Más megközelítés szerint az európai nyílt forrású információszerző képesség fejlesztésére van inkább szükség többek közt azért is, mert a biztonsági környezetünk egyre fontosabb tényezői az információs hadviselés és a dezinformációs műveletek, ezért nő az igény a nyílt forrásokból gyorsan megerősíthető információkra. (FÄGERSTEN 2016, 4)

Az európai hírszerzés fontos, de egyelőre kihasználatlan forrása a 140, tagországokon kívül működő uniós képviselő. Fejlesztésre szorul az EU-képviseltek munkatársainak egységes képzése biztonsági témákban. A multilaterális munka hatékonysága érdekében az európai hírszerzési intézményeknek az eddiginél alaposabb és szélesebb körű képzést kellene biztosítaniuk az EU-képviseltekre akkreditált elemzők mellett a pályafutásuk elején járó tagállami hírszerzési szakemberek számára is. Hasznos lenne, ha az EU hírszerzési intézményei közvetlenül foglalmaznák meg információigényeiket a képviseltek állománya számára. (FÄGERSTEN 2016, 4) Az EKSZ magas beosztású döntéshozóinak nyújtott hírszerzési támogatás mellett szükséges lenne az elemzők és az EKSZ-beli felhasználók munkakapcsolatának elmélyítése, a döntéshozók szorosabb bevonása az információigények megfogalmazásába és a tagállami hírszerző szolgálatok számára nagyobb beleszólás biztosítása az uniós munkaprogramokba. (FÄGERSTEN 2015, 11) Egymás feladatainak megismerése, a válságkövetek, a fenyegetések és az ezeken alapuló információigények azonosítása elvezetnének a közös uniós érdekek és biztonsági prioritások együttes megfogalmazásához. (FÄGERSTEN 2016, 4)

Várakozások szerint az EU kül- és biztonságpolitikai érdekeinek egyértelmű azonosítása az európai hírszerzést is segíti feladatai ellátásában. (FÄGERSTEN 2015, 11)

Felhasznált irodalom:

- BENEDEK Márta: A hírszerzési együttműködés európai lehetőségei. Nemzetbiztonsági Szemle 2014/3, p. 88-101.
http://epa.oszk.hu/02500/02538/00006/pdf/EPA02538_nemzetbiztonsagi_szemle_2014_03_088-101.pdf (2016.11.29)
- FÄGERSTEN, Björn (2016): For EU eyes only? Intelligence and European security. Brief Issue 8 - European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2016/03., p. 1-4.
http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_8_EU_Intelligence_Cooperation.pdf (2016.11.27.)
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés - EUMSZ (Lisszaboni Szerződés). <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re02.hu08.doc> (2016.11.27.)
- Biztonságos Európa egy jobb világban, Európai Biztonsági Stratégia. Európai Unió Tanácsa – EBS, 2003. 2003. december 12. Brüsszel <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIHU.pdf> (2016.11.29)
- MOLNÁR Anna: Közös jövőkép, közös cselekvés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonsági stratégiája. Nemzet és biztonság 2016/2., p.75-85. http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2016_2_07_molnar_anna_-_kozoes_jovokep_kozoes_cselekves_erosebb_europa_kozos_kul_es_biztonsagpolitikai_strategia.pdf
- Közös jövőkép, közös cselekvés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája. (EU GS, 2016) https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web.pdf (2016.11.29.)
- LAKATOS Zsolt: Az Európai Unió hírszerzésének jelenlegi helyzete és kihívásai. Hadtudomány 2013/1–2, p. 13-22.
http://mhtt.eu/hadtudomany/2013/1_2/HT_2013_1-2_mhtt.pdf (2016.11.27)
- CLERIX, Kristof: Ilkka Salmi, the EU's spymaster. MO* Mondiaal Nieuws, 2014.03.04 [online] <http://www.mo.be/node/37891> (2016.12.05)
- MONIQUET, Claude: Un FBI européen contre le terrorisme? La fausse bonne idée... 2016.04.21. [online] <http://leblogdeclaudemoniquet.blogspot.hu/>

- FÄGERSTEN, Björn (2015): Intelligence and decision-making within the Common Foreign and Security Policy. Swedish Institute for European Policy Studies, EUROPEAN POLICY ANALYSIS 2015/22, p. 1-12. http://www.sieps.se/sites/default/files/2015_22epa_eng.pdf(2016.11.27.)
- PALACIOS, José Miguel: La dudosa imposibilidad de un servicio de inteligencia de la Unión Europea. Grupo de Estudios sobre Seguridad Internacional, Universidad de Granada. 2016.06.30 [online] <http://www.defensa.com/frontend/defensa/dudosa-imposibilidad-servicio-inteligencia-union-europea-vn19049-vst291> (2016.11.27.)
- BAÑOS, Pedro: La quimera de un servicio de inteligencia europeo. El Orden Mundial en el Siglo XXI, Tribuna 2016.05.13 [online] <http://elordenmundial.com/2016/05/13/la-quimera-servicio-inteligencia-europeo/> (2016.11.27.)