NEMZETBIZTONSÁGI SZEMLE
13. évfolyam (2025) 2. szám 51–61. | DOI: 10.32561/nsz.2025.2.4

Márton Balázs[1]

Az Európai Unió Hírszerző Ügynöksége

Víziók és realitások

The European Union Intelligence Agency

Visions and Realities

Az Európai Bizottság elnökének felkérésére Sauli Niinistö egykori finn elnök részletesen megvizsgálta az Európai Unió polgári védelmi és háborús felkészültségének állapotát. A vizsgálat eredményéről készült jelentés javaslatai között egy teljes értékű uniós hírszerzési együttműködési szerv létrehozása is szerepel. Ennek nyomán olyan sajtócikkek láttak napvilágot, amelyek már egy önálló „európai CIA" felállítását vizionálják. A jelen tanulmányban áttekintem a hírszerzés jelenlegi helyét az Európai Unió alkotmányos és geopolitikai viszonyai között, az Európai Unió rendelkezésére álló ilyen jellegű kapacitásokat, valamint az önálló európai hírszerzési szervre vonatkozó elképzeléseket.

Kulcsszavak: *nemzetbiztonság, hírszerzés, Európai Unió, Niinistö-jelentés, INTCEN*

At the request of the President of the European Commission, former Finnish President Sauli Niinistö examined in detail the state of civilian and military preparedness of the European Union. The creation of a fully-fledged EU service for intelligence cooperation is among the recommendations of the report. As a consequence, press articles have already appeared that envisage the establishment of an independent 'European CIA'. In this study I review the current place of intelligence in the constitutional framework and geopolitical reality of the European Union, the current intelligence capacities available to the European Union, and the ideas regarding an independent European intelligence agency.

Keywords: *national security, intelligence, European Union, Niinistö report, INTCEN*

[1] Doktori hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészettudományi Doktori Iskola, e-mail: Marton.Balazs@uni-nke.hu

Bevezetés

Az Európai Bizottság korábbi és újonnan megválasztott elnöke, Ursula von der Leyen arra kérte fel Sauli Niinistö egykori finn elnököt, hogy vizsgálja meg és készítsen részletes jelentést az Európai Unió (a továbbiakban: Unió) polgári védelmi és háborús felkészültségének állapotáról.[2] Az úgynevezett Niinistö-jelentés bemutatására 2024 őszén került sor. A nyilvánosságra hozott, *Safer Together Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness* címet viselő dokumentum számos javaslatot tartalmaz, amelyek egy része az Unió hírszerzési struktúrájának a megerősítésére vonatkozik, és végső soron egy teljes értékű uniós hírszerzési együttműködési szerv (*EU service for intelligence cooperation*) létrehozását célozza.[3] A Niinistö-jelentés hatására új lendületet vettek az uniós integráció nemzetbiztonsági hatásköreivel foglalkozó közpolitikai és szakmai viták, amelyek egyik fő fókusza az önálló uniós hírszerző szerv ideája.[4]

A jelen tanulmányban a fenti fejlemények nyomán áttekintem a hírszerzés helyzetét az Unió alkotmányos keretrendszerében. Az uniós jogon túl néhány gondolat erejéig foglalkozom azokkal a geopolitikai körülményekkel is, amelyek 2024-ben és valószínűleg az elkövetkezendő években a legnagyobb hatást fogják gyakorolni az integráció fejlődésének irányaira. Kitérek azokra a már meglévő hírszerzési képességekre, amelyekkel az Unió jelenleg támogatja a tagállamok és a saját biztonsági és védelmi döntéshozatalát. A Niinistö-jelentésből kiindulva említést teszek az önálló uniós hírszerző szerv felállítását célzó elképzelésekről. A tanulmány jogi és szakpolitikai dokumentumok kvalitatív módszertani elemzése útján kíván betekintést nyújtani az Unió létező hírszerzési jellegű aktivitásaiba, illetve azoknak a most még csak vizionált továbbfejlesztési lehetőségeibe.

A hírszerzés helyzete az Európai Unió alkotmányos és geopolitikai viszonyai között

Mindenekelőtt szükségesnek tartom tisztázni, hogy mit értünk hírszerzés alatt, és ez a fogalom miképpen viszonyul a nemzetbiztonság fogalmához. Mivel a hírszerzéssel és a nemzetbiztonsággal most uniós dimenzióban foglalkozom, ezért ki kell lépni a tagállami keretek közül, és egy olyan definíciót kell találni, amely kellően semleges és nemzetek feletti (szupranacionális). A szuverenisták már ennél a pontnál jó eséllyel amellett érvelnének, hogy szó sem lehet e fogalmak nemzetállami kötöttségektől való megtisztításáról, hiszen ezáltal azok lényegében az értelmüket veszítenék. A nemzetbiztonság *(national security)* vonatkozásában ezzel az érveléssel magam is egyetértek, ennélfogva uniós dimenzióban helyesebbnek tartom az „Unió biztonsága" szóösszetétel alkalmazását.

A hírszerzés *(intelligence)* esetében azonban ez az értelmezési korlát már nem feltétlenül áll fenn. Az elérhető meghatározások színe-java ugyan a hírszerzést is állami kontextusból értelmezi, lásd például Izsa Jenőt, aki szerint a hírszerzés egy állami funkció,[5] vagy

[2] European Commission 2024b.
[3] European Commission 2024a.
[4] Posaner 2024.
[5] Izsa 2009: 72–83.

J. Ransom Clarkot, aki a hírszerzés fogalmát az Amerikai Egyesült Államok rendszerén keresztül vezeti fel.[6] Jóllehet napjainkban a hírszerzés egyre inkább az információk döntéstámogatás érdekében való strukturált megszerzéseként definiálható, és nem korlátozódik az állami titkosszolgálatok klasszikus tevékenységére. Ezt látszik igazolni a szóösszetétel szemantikai lazulása, vagyis, hogy a hírszerzés kifejezést gyakran hallhatjuk az államtól teljesen független entitásokkal összefüggésben, úgymint üzleti hírszerzés vagy vállalati hírszerzés stb.

A nemzetbiztonságtól eltérően tehát a hírszerzés fogalmilag leválasztható az államról, sőt értelmezhető akár nem biztonsági és védelmi aspektusból. Tekintettel arra, hogy az Uniónak saját politikai döntéshozatali rendszere van, és ehhez kapcsolódóan autonóm erőforrások állnak a rendelkezésére, ezért véleményem szerint pusztán fogalmilag nem volna kizárt az ehhez kapcsolódó, ezt információkkal támogató hírszerzésről beszélni.

Az Uniót szuverén államok hozták létre a maastrichti szerződés aláírásával, és a közös célkitűzések elérése érdekében a tagállamok hatásköröket ruháztak rá.[7] Az Unió szuverén államok egyedi együttműködése, nem föderáció, csak annyi saját szuverenitással rendelkezik, amennyiről a tagállamok a saját elhatározásukból a közös célok hatékonyabb elérése érdekében lemondtak. Az Unió a hatalma – pontosabban szólva a nemzeti szuverenitásokból eredő és a rajta keresztül gyakorolt egyes hatáskörök – alapját nem közvetlenül a népszuverenitásból meríti, hanem a tagállamoktól kapja, ennek eredményeként a döntéshozatalában sajátos egyensúly alakul ki a kormányközi és a szupranacionális intézmények és eljárások között.[8] Az Unió egyes tulajdonságait illetően hasonlít az államokra, de legalább ennyi hasonlóságot mutat a nemzetközi szervezetekkel. Az Unió alkotmányos kereteit és ezen belül a tagállamoktól átruházott hatásköröket az elsődleges jog adja meg. Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) egyértelműen lefekteti, hogy az Unió és a tagállamok hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó.[9]

A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében, a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.[10] Az EUSZ tehát egyértelműen fogalmaz, és önkorlátozásra inti az Uniót minden olyan területen, amelyet a Szerződések nem ruháztak reá.[11] A nemzeti biztonság *(national security)* pontosan ilyen terület. Az EUSZ 4. cikke értelmében „Az Unió tiszteletben tartja [...] az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad."[12] Ez egyértelmű önkorlátozást jelent az Unió számára a nemzetbiztonság területén, ami alapján úgy tűnik, hogy szó sem lehet önálló európai hírszerzésről. A valóságban a helyzet azonban ennél árnyaltabb, s jogilag sem ennyire egyértelmű. Az Európai Unió működéséről

6 Clark 2007.
7 Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326. 2012. október 26. 13-390. 1. cikk
8 Boros 2012: 14.
9 EUSZ 5. cikk (1).
10 EUSZ5. cikk (2).
11 EUSZ 4. cikk (1).
12 EUSZ 4. cikk (2).

szóló szerződés[13] (a továbbiakban: EUMSZ) a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségről szóló V. címe alatt található több cikke is felhatalmazza az Uniót jogalkotásra. Ilyen például az Unió által kialakított rendőrségi együttműködés, amely egyebek mellett kiterjedhet a bűnüldözési célú információgyűjtésre, felderítésre, a szervezett bűnözés felderítésére, továbbá a nemzetközi terrorizmus és a közös érdekeket sértő bűnözési formák üldözésére.[14]

Az EUMSZ ezekben az esetekben megosztott hatáskört ír elő, vagyis az Unió itt már elfogadhat jogszabályokat, és ha sor kerül erre, akkor a tagállami jog nem sértheti az uniós jogot. Nyilvánvaló, hogy a felsorolt területek mindegyike könnyedén a nemzetbiztonság és a hírszerzés érdeklődési körébe kerülhet, ezáltal viszont az a veszély állhat elő, hogy inkonzisztencia merül fel az említett területek és az EUSZ nemzetbiztonságot kizárólagosan tagállami hatáskörbe soroló, korábban idézett rendelkezése között. Ennek a veszélynek az elkerülése érdekében rögzítette az EUMSZ a 72. cikkében általános éllel, hogy az V. címe alatt található rendelkezések nem érintik a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását.[15] Iain Cameron ugyanakkor rámutat arra, hogy az EUSZ 4. és az EUMSZ 72. bekezdéseiből idézett cikkek jogirodalmi értelmezésére különböző megközelítések láttak napvilágot.[16] Az eltérő értelmezések mögött ellenirányú érdekek húzódnak, hiszen az uniós intézmények a mozgásterük és ezáltal a politikai hatalmuk növelésére törekednek a nemzetbiztonság területén, amihez elengedhetetlen a hivatkozott normák tágító értelmezése. Ezzel szemben a tagállamok a szuverenitásuk védelme érdekében rendre inkább a szűkítő értelmezés mellett foglalnak állást.

A fogalmi keretek és a jogszabályok időnként talán túlságosan is elvont boncolgatása mellett érdemes azokra a geopolitikai fejleményekre is kitekinteni, amelyek a legnagyobb hatással vannak az Unióra. A *European Policy Centre* nevű prominens brüsszeli *think tank* munkatársai találóan „globális permakrízisnek" nevezik a korunkban tapasztalható nemzetközi állapotot.[17] Ezt az állapotot az egymást követő és különböző jellegű válságok jellemzik, amelyek együtt járnak a politikai bizonytalansággal. Anélkül, hogy az egyes kihívások részleteiben elmerülnék, – hiszen ez jócskán meg is haladná e tanulmány kereteit – példálózó jelleggel teszek említést a fegyveres konfliktusokról, a nagyhatalmak Uniót érintő hibrid és offenzív irányú beavatkozásairól, az illegális migrációról, a nemzetközi terrorizmusról, a belföldi radikalizációról stb. Jól látható, hogy ezek mindegyike a természeténél fogva komplex biztonsági fenyegetés, amely az uniós szintű döntések előkészítésében és meghozatalában minden eddiginél sürgetőbbé és indokoltabbá teszi a stratégiai előrejelzést *(strategic foresight).* Ehhez pedig elengedhetetlen a minél szélesebb körből beszerzett információk gyors, pontos és alaposan feldolgozott rendelkezésre állása.[18] Nem nehéz felismerni, hogy ennek az egyik legfontosabb előfeltétele a hatékony

13 EUMSZ.
14 EUMSZ 87–88. cikkek.
15 EUMSZ 72. cikk.
16 Cameron 2020.
17 Zuleeg – Emmanouilidis – Borges de Castro 2021.
18 Borges de Castro 2024.

hírszerzés. A hírszerzés egyre erősödő szerepét maguk az érdekeltek, vagyis a tagállamok hírszerzői is alátámasztják.[19]

Hírszerzési célú európai együttműködések

Az Uniónak jelenleg is vannak olyan szervei, amelyek működése a hírszerzési tevékenység során ismeretes elemeket foglal magában. Az említett uniós szervek mellett kialakultak az Unió biztonságával kapcsolatos információk egyesítésére és megosztására különböző formációban ülésező és eltérő mélységű együttműködések. Egyszóval, a hírszerzési célú európai kooperáció kapcsán többféle entitás is felmerülhet, ráadásul ezek egyáltalán nem mentesek a hatásköri átfedésektől.

Először is evidensnek tűnik, hogy – ezzel ugyan nem kétségbe vonva a jelentőségüket, de – a vizsgálódás köréből kizárjuk az informális, állandó intézményi háttérrel nem rendelkező, Unión kívüli államok bevonásával ülésező és elsődlegesen nem az uniós döntéshozatal támogatására kialakított olyan együttműködési platformokat, mint amilyen a Berni Klub, a Madrid Csoport vagy az Antiterrorista Szakértői Csoport (CTG).[20]

Másodszor, mivel a Niinistö-jelentés az uniós szintű döntéshozatalnak kifejezetten a biztonsági és védelmi szektorban való támogatásáról szól, erre tekintettel a vizsgálódás köréből ki kell rekeszteni azokat az uniós szerveket, amelyek eredeti mandátuma a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséghez tartozó bel- és igazságügyi szakpolitikák tagállamok közötti hatékonyságnövelésére irányul. Egyebek mellett ebbe a körbe sorolható a Bűnüldözési Együttműködés és Képzés Európai Ügynöksége (a továbbiakban: Europol) és az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (a továbbiakban: Frontex). Az Europol és a Frontex szervezeteiben egyaránt találhatók az úgynevezett fúziós központok tulajdonságait magukon viselő egységek, továbbá mindegyikük készít olyan stratégiai és operatív szintű előrejelzéseket, amelyek az uniós döntéshozatalba becsatornázódnak, ráadásul a működésük során számos, az Unió biztonsága szempontjából releváns információ keletkezik. Mindezek ellenére elmondható, hogy a fenti halmazba tartozó uniós szervek elsődleges feladata nem az uniós szintű döntéshozatalhoz szükséges információk megszerzése, egyesítése és megosztása, hanem a tagállamok támogatása.

Ha tehát az Unión belül keressük a hírszerzési célú együttműködés plasztikus példáját, akkor az Európai Unió Helyzetelemző Központjához (a továbbiakban: EU INTCEN) kell hogy eljussunk. Az EU INTCEN a biztonsági és védelmi szektorban kifejezetten az uniós szintű döntéshozatal támogatására létrehozott egység, amely a közös kül- és biztonságpolitika alatt,[21] a közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő (HR/VP)[22] munkaszervén, az Európai Külügyi Szolgálaton[23] (a továbbiakban: EKSZ) belül található.[24] Az EU INTCEN

[19] Intelligence College in Europe 2024.
[20] Counter Terrorism Group.
[21] Common Foreign and Security Policy (CFSP).
[22] High Representative/Vice President. Utóbbi megnevezés a főképviselő Európai Bizottságban betöltött alelnöki tisztségére utal.
[23] European External Action Service (EEAS).
[24] Lásd: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:foreign_security_policy és https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/2024-10-16%20EEAS%20Org%201.01.pdf

feladatainak általános leírásáról már számos publikáció látott napvilágot, ezért ettől most eltekintek. Egyetértek Björn Fägerstennel, aki szerint a hírszerzési együttműködés fúziós központjaként funkcionáló EU INTCEN integrálódott a leginkább az uniós intézményi struktúrába.[25] Ezt mutatja, hogy az EU INTCEN szervezetileg az EKSZ részét képezi, ahogyan az is, hogy az uniós szintű cselekvések támogatása az elsődleges feladata.[26]

Az eddigiek alapján jól látható, hogy amellett, hogy az uniós és a tagállami hatáskörök elválasztása nem mindig egyértelmű, az Unió biztonságának szavatolásában érdekelt szervek között egymást átfedő hatáskörökkel és nem megfelelően körülhatárolt mandátumokkal szembesülünk. Ez a kihívás az Unió biztonsági ökoszisztémájának egészéről elmondható, de még erőteljesebben jelenik meg az olyan komplex fenyegetések esetén, mint a terrorizmus, ahol az EU INTCEN, a bel- és igazságügyi területen működő szervek és az informális együttműködések is szerephez jutnak.[27] Ez a felismerés az EU INTCEN kötelékén belül is elindított az egységesítési törekvéseket célzó folyamatokat. Ennek tudható be, hogy 2007-ben – különösen az Európai Unió Katonai Törzsének Hírszerzési Osztálya (EUMS INT) felől érkező katonai információk közös kezelésére, a korai előrejelzés és helyzetértékelés kapacitások fejlesztésére – létrehozták az egységes információelemzési kapacitást (*Single Intelligence Analysis Capacity*, SIAC).[28] Később, 2017-ben pedig a hibrid fenyegetések elleni fellépés hatékonyságának növeléseként a hibridfenyegetéses információkat szintetizáló uniós csoport (EU Hybrid Fusion Cell, HFC) felállításáról határoztak.[29]

A geopolitikai turbulencia fokozódása és az elmúlt időszakban tető alá hozott újítások ellenére elmondható, hogy az uniós döntéshozatalt támogató hírszerzés esszenciáját a tagállamok önkéntes hozzájárulása adja, amellett, hogy korlátozott mértékben az Uniónak is a rendelkezésére állnak saját hírszerző jellegű képességek (például műhold program, nyílt forrású információgyűjtést végző egységek, közösségi médiából való információgyűjtést végző egységek, az Európai Bizottság külképviseleteiről beérkező jelentések, az Európai Bizottságon belül keletkező összefoglalók, tájékoztatók stb.).[30] Az már egy másik kérdés, hogy ezzel együtt mennyire tud megvalósulni a tagállamok által megosztott és/vagy a saját erőforrásokból beérkező információk együttes kezelése, fúziója. Az információkezelés metódusa nem képezi kifejezetten e tanulmány tárgyát, de úgy vélem, hogy az eddigi intézkedésekből is világos, hogy van még tere a fejlődésnek.

A hírszerzési szektor hálózatos, kollaboratív természetéből fakadnak az együttműködés legégetőbb kihívásai. Fägersten ezek közül négyet emel ki, nevezetesen, hogy (1) a hírszerzési információk megosztása a tagállamok oldaláról erősen érdekvezérelt, ami az – egyébként gyakran heterogén – érdekek divergenciája okán hézagossá válhat; (2) a tagállamok erőforrásai és képességei eltérők, ami egyenlőtlen helyzetet teremt; (3) tagállamonként különböző bürokratikus akadályokkal kell szembenézni; és (4) hiányos a kooperáció infrastruktúrája.[31] Ezt Fägerstenhez hasonlóan más szerzők is így látják, azzal kiegészítve, hogy a taktikai

[25] Lásd Fägersten 2016.
[26] Fägersten 2016: 1.
[27] Az Európai Parlament 2018. december 12-i állásfoglalása a terrorizmussal foglalkozó különbizottság megállapításairól és ajánlásairól. 2018/2044(INI).
[28] Gruszczak 2022: 140.
[29] Európai Bizottság - Az Unió Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviselője 2016.
[30] Conrad 2022.
[31] Fägersten 2016: 3.

szinten (műveleti céllal) folytatott hírszerzési együttműködés szintén csorbát szenved.[32] A tagállamok állam- és kormányfőit tömörítő Európai Tanács 2022-ben elfogadott Stratégiai Iránytű című iránymutatásai szintén erre a következtetésre jutottak. Az Unió legmagasabb szintű politikai döntéshozó testülete több pontban is kifejezte a hírszerzési képességek fejlesztésének, erősítésének a szükségességét.[33]

Nagyvonalakban a fentiek szerint körvonalazható a hírszerzési együttműködés uniós helyzete 2024. év végén. Ezek után csak az a kérdés, hogy ebből az állapotból hogyan jutunk el az „európai CIA-hoz", valamint tényleg ezzel a céllal fogalmazódhattak-e meg a Niinistö-jelentés javaslatai?

Az Európai Unió önálló hírszerzési képességét célzó elképzelések

A Niinistö-jelentés az Unió hírszerzési struktúrájának megerősítéséről ír, továbbá, hogy lépésről lépésre el kell jutni egy teljes értékű uniós hírszerzési együttműködési szerv létrehozásáig. Az Unió fenyegetésekkel szembeni ellenálló képessége érdekében a szerző az uniós szintű hírszerzési információk magasabb fokú kihasználását tűzi ki célul, amelyet a SIAC megerősítésén keresztül tart megvalósíthatónak. Ehhez három feltétel teljesülését látná kívánatosnak. Elsőként, a részben a tagállamoktól érkező, a SIAC-ban kezelt hírszerzési információk strukturálását, ideértve az uniós szintű konkrét műveleti célokhoz igazítását azért, hogy a döntéshozatalhoz szükséges legpontosabb információk álljanak az uniós vezetők rendelkezésére. Másodikként a műveleti célú intézményközi információmegosztás fokozását, a külső biztonságról szóló és a belbiztonsági információk egyesítését, ennek érdekében a SIAC, az Európai Bizottság egységei, valamint a bel- és igazságügyi uniós ügynökségek, például a Frontex és az Europol közötti együttműködés javítását minden szinten. Harmadikként az informális és különböző formátumú hírszerzési együttműködések „uniósítását", azaz formalizálását és uniós jogi szabályozás alá vonásukat.[34]

A célok elérése érdekében konkrét lépésekre tesz javaslatokat. Ilyen a SIAC megerősítése személyzettel, továbbá specifikus adatelemzési és nyelvi képességekkel, valamint egy folyamat kialakítása arra, hogy a SIAC tájékoztatóit a címzettek megfelelő időben és módon megkaphassák. Ezenfelül ide tartozik a SIAC és más releváns uniós aktorok (ideértve az Európai Unió Műholdközpontja,[35] az uniós intézmények, szervek és hivatalok hálózatbiztonsági vészhelyzeteket elhárító csoportja [CERT-EU], az Európai Bizottság új Kiberhelyzeti és Elemző Központja, valamint az uniós külképviseletek stb.) között az információáramlás biztosítása. Javasolja még a SIAC és az Európai Bizottság, az EKSZ, a Tanács, valamint más uniós intézmények és a tagállamok közötti koordinációt az egyes kémelhárítási feladatok és az ellenérdekelt hírszerző szolgálatok penetrációjával szembeni fellépés végett.[36]

[32] Gruszczak 2022: 146–147.
[33] European Council – Council of the European Union 2022.
[34] European Commission 2024a.
[35] EU Satellite Centre (SATCEN).
[36] European Commission 2024a: 112–113.

Az eddigiekben felsorolt javaslatok értékelésével arra juthatunk, hogy a Niinistö-jelentés nem feszegeti túlzottan a hálózatos együttműködés kereteit, pusztán annak a fenyegetésspecifikus erősítésére és adaptációjára törekszik. Minden kétségen felül az integráció közös érdeke az uniós intézmények magasabb fokú biztonságiasítása *(sécurisation)*, az uniós entitások közötti információáramlás megkönnyítése és egységesítése, ahogyan a bel- és igazságügyi területen működő uniós szervek információs hálózatba való bekapcsolása is. A legkirívóbbnak talán az uniós vezetők részéről érkező hírigények kiszolgálására irányuló javaslat tűnhet, bár ha jobban belegondolunk, akkor a tájékoztatás kereslethez igazítása egyáltalán nem ördögtől való, ráadásul itt is alkalmazható az önkéntességből fakadó „szűrő", azaz a tagállam eldöntheti, hogy milyen információt csatornáz be a SIAC-ba.

A Niinistö-jelentés azonban a fentieken túl egyéb javaslatokkal is él, amelyekben hosszú távú célként ugyan, de kifejezetten egy, az uniós intézményeket és a tagállamokat egyaránt kiszolgáló teljes értékű uniós hírszerzési együttműködési szerv létrehozását irányozza elő. Minden bizonnyal a jelentésnek a hírszerzés kapcsán ez a pontja a legszembetűnőbb, ezért a szerző azon nyomban le is szögezi, hogy nem célja a tagállami hírszerző és elhárító szolgálatok működésének lemásolása, ahogyan a nemzetbiztonságra vonatkozó hatáskörök megsértése sem, mindössze a SIAC továbbfejlesztését kívánja elérni az uniós szintű fellépések és az uniós vezetés támogatásáért. Egyúttal kifejezi, hogy fontosnak tartja az uniós intézmények defenzív irányú megszilárdítását. Úgy véli, hogy az uniós szintű hírszerzési együttműködés jobban és strukturáltabban szabályozott információmegosztáson keresztül történhet, amely ugyanakkor teljes mértékben tiszteletben tartja a tagállamok hírszerzés terén meglévő előjogait. Az előzőek érdekében a szerző azt tanácsolja, hogy a tagállamokkal közösen dolgozzák ki a teljes értékű uniós hírszerzési együttműködési szervre vonatkozó javaslatot. Ez a szerv szerinte attól volna teljes értékű, hogy a fennálló hiányokat orvosolja, összekapcsolja a külső biztonságot és a belbiztonsági információkat, valamint képes arra, hogy stratégiai és műveleti oldalról szolgálja ki az uniós szintű politikai tervezést és döntéshozatalt.[37]

Mit hoz a jövő?

Összességében, a Niinistö-jelentés elintézhető volna akár annyival, hogy „nincs itt semmi látnivaló", szó sincsen egy „európai CIA" felállításáról, az önálló európai hírszerző szerv a szinte már megszokott újságírói túlzásnak köszönhetően vált újfent a közbeszéd tárgyává. Valójában azonban a gondolat egyáltalán nem a média fantáziálásának tudható be, hiszen politikusok és a témával foglalkozó szakemberek is vissza-visszatérően felvetik az önálló európai hírszerző szerv szükségességét.[38] Az viszont ezekből a felvetésekből általában nem derül ki, hogy egy ilyen szerv mennyiben volna több, vagy mennyiben volna más, mint az EU INTCEN – akár a Niinistö-jelentésben javasoltak mentén való – megerősítése.

John M. Nomikos, az Európai Hírszerzési Akadémia[39] igazgatójának álláspontja az, hogy az Uniónak létre kellene hoznia az Európai Unió Hírszerző Ügynökségét *(EU Intelligence*

[37] European Commission 2024a: 113–114.
[38] Lásd Robert 2015.
[39] Lásd: https://www.euintelligenceacademy.eu/home

Agency). Nomikos úgy látja, hogy erre az EU INTCEN megerősítésével kerülhetne sor, amelynek így a kémelhárításra, a terrorizmus elleni küzdelemre is kiterjedhetnének a feladatai, és az európai hírszerzési együttműködés egységes kapcsolattartó pontjává nőhetné ki magát.[40] Ennél több részletet azonban Nomikos sem osztott meg arról, hogyan is képzeli el az önálló hírszerző ügynökséget. Úgy vélem, hogy az egységes kapcsolattartó pont koncepciója valóban megfontolandó, ahogyan erre a Niinistö-jelentésben is találunk utalásokat, azonban az már kevésbé világos, hogy a kémelhárításra és a terrorizmusra vonatkozó információk akár a jelenlegi keretek között miért ne kerülhetnének a SIAC-ba, feltéve, ha azoknak uniós szintű relevanciája van. José-Miguel Palacios, az EU INTCEN elemzési egységének korábbi vezetője szerint a tagállami hírszerző szolgálatok lelkesen fogadnák a szervezeti önállósodást, az EKSZ-től való függetlenedést.[41] Ez jóval nagyobb autonómiát és láthatóságot adna számukra, valamint szabadságot például a tisztviselői állomány kiválasztásánál. Egyúttal viszont rendezni kellene a jogállamisági követelmények érvényesüléséhez elengedhetetlen garanciák kérdéseit (elszámoltathatóság, demokratikus kontroll stb.). Mindezek mellett kijelenthető, hogy még egy, a jelenleginél jóval erőteljesebb strukturális elkülönüléssel rendelkező európai hírszerző szerv sem válhatna olyan mértékben szupranacionálissá, hogy abszolút elszakítsa magát a tagállamoktól. Ráadásul, tankönyvi értelemben sokkal helyesebb volna önálló európai fúziós központról beszélni, hiszen a klasszikus hírszerzéshez szükséges kapacitások teljességének uniós szintű kiépítése utópia. Bóka János szerint az európai integráció mindig bizonyos célkitűzések megvalósítását tartotta elsődleges céljának, azoknak megfelelően alakította az integrációs intézményeit.[42] A Niinistö-jelentés, amely az Európai Bizottság elnöke általi formális felkérésnek köszönhetően mégiscsak egy közjogi keretek között készült dokumentum, maga tesz finom utalásokat, irányoz elő apróbb lépéseket a hatályos hírszerzési együttműködés határainak kipuhatolására. A geopolitikai realitásokat figyelembe véve aligha kritizálhatók a javaslatcsomag ezen elemei, hiszen az világos és jól felfogott közös érdek, hogy szükség van a preoperatív biztonsági intézkedések fokozására. A másik oldalról viszont nem árt időnként újra és újra megerősíteni, hogy a nemzetbiztonsági céllal folytatott hírszerzés *ab ovo* a nemzetállamok sajátja, és minden bizonnyal a jövőben is az marad. Az Unió biztonsága érdekében folytatott hírszerzés bizonyos mértékig szupranacionalizálódhat ugyan, de tekintettel arra, hogy az Unió a demokratikus legitimációját végső soron mégiscsak a tagállamok szuverenitásából meríti, ezért azoktól sosem különülhet el.

Felhasznált irodalom

Az Európai Parlament 2018. december 12-i állásfoglalása a terrorizmussal foglalkozó különbizottság megállapításairól és ajánlásairól. 2018/2044(INI). 2018. december 12. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0512

Bóka János – Gombos Katalin – Szegedi László (2019): *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest: Dialóg Campus.

[40] Nomikos 2014.
[41] Palacios 2020.
[42] Bóka–Gombos–Szegedi 2019: 11.

Borges de Castro, Ricardo (2024): The New Commission Needs Better Mechanisms to Anticipate the Crises to Come. *European Policy Centre,* 2024. szeptember 17. Online: https://epc.eu/en/publications/~5d5c64

Boros, László (2012): *Az EU intézményi és döntéshozatali rendszere.* ELTE Eötvös Kiadó. Budapest.

Cameron, Iain (2020): European Union Law Restraints on Intelligence Activities. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence,* 33(3), 452–463. Online: https://doi.org/10.1080/08850607.2020.1754665

Clark, J. Ransom (2007): *Intelligence and National Security: A Reference Handbook.* Westport: Praeger. Online: https://doi.org/10.5040/9798400670961

Conrad, Gerhard (2022): Situational Awareness for EU Decision-making: The Next Decade. *European Foreign Affairs Review,* 26(1), 55–70. Online: https://doi.org/10.54648/EERR2021006

Európai Bizottság – Az Unió Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviselője (2016): Közös közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A hibrid fenyegetésekkel szembeni fellépés közös kerete európai uniós válasz. JOIN (2016) 18 final. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52016JC0018

European Commission (2024a): *Report: Safer Together – Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness.* Online: https://commission.europa.eu/document/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en

European Commission (2024b): *Statement by President von der Leyen on the Presentation of the Niinistö Report on Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness.* Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_24_5601

European Council – Council of the European Union (2022): *A Strategic Compass for a Stronger EU Security and Defence in the Next Decade.* Sajtóközlemény, 2022. március 21. Online: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/

Fägersten, Björn (2016): *For EU Eyes Only? Intelligence and European Security.* European Union Institute for Security Studies. Online: http://www.jstor.com/stable/resrep06819

Gruszczak, Artur (2022): Intelligence Fusion for the European Union's Common Security and Defence Policy. *Politeja,* 19(4), 131–150. Online: https://doi.org/10.12797/Politeja.19.2022.79.08

Intelligence College in Europe (2024): *Intelligence College in Europe (ICE) Outreach Event: Intelligence Services and the European Union.* 2024. október 24. Online: https://www.intelligence-college-europe.org/intelligence-college-in-europe-ice-outreach-event-intelligence-services-and-the-european-union

Izsa, Jenő (2009): A hírszerzés céljáról és rendszeréről. *Hadtudomány.* 19. évfolyam. 1–2. szám. 72–83.

Nomikos, John M. (2014): European Union Intelligence Analysis Centre (INTCEN): Next Stop to an Agency? *Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence,* 4(2), 5–13.

Palacios, José-Miguel (2020): On the Road to a European Intelligence Agency? *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence,* 33(3), 483–491. Online: https://doi.org/10.1080/08850607.2020.1754670

Posaner, Joshua (2024): Create a CIA-Style European Spy Service, von der Leyen is Told. *Politico,* 2024. október 30. Online: https://www.politico.eu/article/europe-spy-service-cia-ursula-von-der-leyen/

Robert, Aline (2015): Verhofstadt Calls for Creation of EU Intelligence Agency. *Euractive,* 2015. november 18. Online: https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/verhofstadt-calls-for-creation-of-eu-intelligence-agency/

Zuleeg, Fabian – Emmanouilidis, Janis A. – Borges de Castro, Ricardo (2021): *Europe in the Age of Permacrisis.* Online: https://epc.eu/en/publications/Europe-in-the-age-of-permacrisis~3c8a0c