反恐資料庫法案（二）

德國聯邦憲法法院 2020 年 11 月 10 日第一庭裁定
- 1 BvR 3214/15 -
BVerfGE 156, 11-63

林家暘 譯

要目

裁判要旨
案由
裁判主文
理由
A. 事實與爭點
B. 憲法訴訟之程序合法性審查
C. 憲法訴訟之實體正當性審查
I. 受干預之基本權
II. 系爭規定具備形式合憲性
III. 系爭規定部分與比例原則不符
D. 結論

關鍵詞

延伸利用（erweiterte Nutzung）
聯合資料庫（Verbunddatei）
資訊研判（Informationsauswertung）
反恐資料庫法（Antiterrordateigesetz）
資訊自主決定基本權（Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung）
資訊區分原則（informationelles Trennungsprinzip）
假設性資料再蒐集原則（Grundsatz der hypotherichen Datenneuerhebung）

裁判要旨

1. 許可警察機關與情報工作機關間資料交換之規定，必須滿足憲法上假設性資料再蒐集之要求（Anforderungen der hypothetischen Datenneuerhebung）（「資訊區分原則」[informationelles Trennungsprinzip]）。
2. 在進行「延伸利用」（erweiterte Nutzung，即「資料探勘」[Data-mining]）時，警察機關與情報工作機關共同利用聯合資料庫（Verbunddatei），對基本權之干預程度更為強烈。
3. 警察機關與情報工作機關聯合資料庫之延伸利用，須旨在保護特別重要之法益，且在縝密明確、規範清晰之法律基礎上，受到充分干預門檻之拘束。
   a. 為資訊研判之延伸利用，必須以在個案中存有對一特定、情報工作上有待觀察之行動或群體進行偵查之必要為前提；因此，須以一種至少可依其種類（der Art nach）具體化且可預見的事件現象為前提要件。
   b. 為危險防禦之延伸利用，必須至少以存有充分的具體危險為前提。
   c. 為訴追犯罪之延伸利用，必須以存有可透過特定事實加以證明之犯罪嫌疑為前提，且就該犯罪嫌疑，必須具備可作為事實基礎之具體且密切狀態。

案　由

本案由S先生提起憲法訴願，聲請宣告2006年12月22日制定、2014年12月18日修正之＜聯邦與各邦警察機關及情報工作機關標準化中央反恐資料庫建置法（Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern）＞（簡稱反恐資料庫法，ATDG）第6a條規定違憲。聯邦憲法法院第一庭在Harbarth院長、Paulus法官、Baer法官、Britz法官、Ott法官、Christ法官、Radtke法官之審理下，於2020年11月10日作成裁定。

裁判主文

1. 反恐資料庫法第6a條第2項第1句牴觸基本法第2條第1項連結第1條第1項規定，無效。
2. 本憲法訴願其餘部分駁回。
3. 德意志聯邦共和國應支付聲請人因本件憲法訴願程序所支出之必要費用半數。

理　由

A. 事實與爭點

[1-14] 由於（舊）反恐資料庫法多項規定被宣告違憲，尤其是與所謂資訊區分原則不符，德國聯邦議會於2015年修正該法部分規定。其中，新增本案所關切之第6a條規定。是項規定之制定，起因於聯邦政府2013年所作成之反恐資料庫法評估報告（BTDrucks 17/12665 [neu]）。報告中指出，該法優化部門間的資訊合作，已確實發揮出打擊國際恐怖主義之功效，但是各機關卻苦於無法就反恐資料進行連結（verknüpfen）以及接續分析，在對於提高資料的可接受性（Akzeptanz）與利用價值（Nutzwert）面向上，該法並無正面幫助。相關單位希望能夠對於這些反恐資料進行進一步的研判與分析，使其能從聯合資料庫中獲得更多訊息，將資訊交換成果更為優化。因此，希望能藉由第6a條「延伸性專案相關之資料利用」（erweiterte projektbezogene Datennutzung）之制定，亦即以專案方式，建立起個人、群體、機構、對象與事物之間的關聯性，排除無關緊要資訊與認知，將已知事實行為之細部資訊加以歸類，以及統計性地研判被儲存資料。本法所建立直接利用反恐資料之意義，也將不再僅止於資料索取服務等準備工作，而是更進一步地透過儲存資料之交叉連結而產生出新認知。本法第6a條規定形式與實體之延伸利用要件，前者規定於本條第6項以下，後者則規定於第1至3項，呈現出基本權干預之規定型態。

[15]3. 本案所涉及之規定為反恐資料庫法第6a條。本條自2014年12年18日完成立法程序，2015年1月1日生效，此後並未經歷任何修

正。本條共有11項，考量本案討論重點，以下節錄前5項規定：

（第1項）為履行法定任務，聯邦參與機關（beteiligte Behörde des Bundes）得對除本法第4條所列之被隱蔽資料以外之其他依據本法第3條所儲存資料進行延伸利用，該利用限於在個案上為偵查進一步個案關聯性而有必要者，以及限定於特定、涉及個案性質之用以蒐集與研判有關國際恐怖主義活動資訊專案之內，且就該活動而言，有確定事證可資證明，刑法第129a、129b、211條國際恐怖主義處罰行為已著手實行，人民之身體、生命或自由將因此遭受威脅。

（第2項）為履行法定任務，聯邦參與機關得對除本法第4條所列之被隱蔽資料以外之其他依據本法第3條所儲存資料進行延伸利用，該利用限於特定、涉及個案性質之用以訴追國際恐怖主義之加重處罰行為專案之內，以及在個案上為偵查進一步的個案關聯性而有必要者。國際恐怖主義加重處罰行為為實行國際恐怖主義之行為，而滿足刑法第89a、89b、91、102、129a、129b、211與212條處罰構成要件。

（第3項）為履行法定任務，聯邦參與機關得對除本法第4條所列之被隱蔽資料以外之其他依據本法第3條所儲存資料進行延伸利用，該利用限於特定、涉及個案性質之用以阻止國際恐怖主義之加重處罰行為專案之內，以及為偵查進一步的個案關聯性而有必要者，且有確定事證可資證明，前開犯罪行為已著手實行。第2項第2句規定，於本項情形準用之。

（第4項）專案為事物上予以設限而與一定期間相關之任務，其基於危險或者脅迫性損害、行為參與者、任務目標設定或者後續效應而具有特殊重要性。

（第5項）延伸利用為建立起個人、群體、機構、對象與事物之間的關聯性，排除無關緊要資訊與認知，將已知事實行為之細部資訊加以歸類，以及統計性地研判被儲存資料。聯邦參與機關得在此藉由

1. 語音或不完整的資料，
2. 多數資料欄位（Mehrzahl von Datenfeldern）搜尋，
3. 連結人物、機構、組織、事物，或者
4. 搜尋條件（Suchkriterien）時間設限

之方式進行資料查詢以及呈現出人物之間的空間與其他關係與

人物、群體、機構、物品與事物之間的關聯性，與權衡搜尋條件。

[16-52] 聯邦憲法法院述明本案主要爭點。聲請人主張，本條規定有違憲疑慮。按照原先成立反恐資料庫的構想，本資料庫乃作為一種聯合資料庫，其核心功能被限制在初獲資訊（Informationsanbahnung）用途，且僅止於急迫之例外情況下，方得運用資料庫中資料，以實現危險防禦行動任務，一旦反恐資料庫法被允許延伸利用，前開構想便隨之遭遇挑戰。質言之，例外情況再也不僅限於由反恐資料庫法第5條第2項所加以嚴格限縮之緊急案件，而是擴展至成立專案亦可。此外，個別查詢原則（Prinzip der Einzelabfrage）亦遭鬆綁。事實上，緊急案件限制與個別查詢均為早前聯邦憲法法院對本法予以正面評價之部分。此外，本條規定將容許反向查詢（Inverssuchen）以輸出基本資料（Grunddaten），這部分亦遭致批評。有鑑於此，聯邦憲法法院有必要對於本條規定所設定的程序規定與實體干預門檻進行違憲審查。

B. 憲法訴訟之程序合法性審查

[53] 本憲法訴願案之提起，針對反恐資料庫法第6a條整體進行審理，具備程序合法性。聲請人具有訴願權能（I）。憲法訴願之補充性前提亦成立（II）。最後，本案之實體問題不涉及歐盟法，因此聯邦憲法法院得審理之，並作成裁判（III）。

[54-69]（略）

C. 憲法訴訟之實體正當性審查

[70] 本憲法訴願案部分為有理由。反恐資料庫法第6a條所規定之專案相關之延伸性資料利用，對於聲請人依據基本法第2條第1項連結第1條第1項所享有之資訊自主決定權利造成干預（I）。系爭規定雖具備形式合憲性（II），但其中第2項第1句之內容不符比例原則（III）。

I. 受干預之基本權

[71] 資訊自主決定權利，乃用以防範現代資料處理下因資訊相關措施所肇生之人格權危害或侵害（參照BVerfGE 65, 1 <42 f.>；穩定司法見解）。個人人格之自由發展，以保障個人得以對抗就其個人資料進行不受限制之蒐集、儲存、利用及傳送為前提。這項保障為基本

法第2條第1項連結第1條第1項規定所涵蓋。本項基本權利確保個人原則上擁有自主決定個人資料揭露與利用之權能。本項基本權利特別保障，個人得免受國家機關以相關人士既無從知悉亦無法控制之方式，利用或連結個人相關資訊，而對人格自由發展造成危害（參照BVerfGE 118, 168 <184>；BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13 und 1 BvR 2618/13 -, Rn. 92與進一步證明 - Bestandsdatenauskunft II）。

[72] 反恐資料庫法第6a條第1至3項對於基本法第2條第1項連結第1條第1項所規定之資訊自主決定權利造成干預，蓋該規定容許參與機關得以專案方式，就同法第3條儲存之資料進行延伸利用（有關資料之後續運用 [Weiterverwendung] 所具備的基本權干預性質，參照BVerfGE 133, 277 <317 Rn. 95>；穩定司法見解）。

[73] 本處所指之干預，不僅止於就先前處於分離狀態之資料加以繼續利用之情形，而包含在此之外得以「延伸利用」該等資料之干預。反恐資料庫法第6a條第5項第1句稱此為「建立起個人、群體、機構、對象與事物之間的關聯性，排除無關緊要資訊與認知，將已知事實行為之細部資訊加以歸類，以及統計性地研判被儲存資料」。因此，參與機關得以利用所有資訊技術上實際可行之方法，從可資運用之現有資料中獲得更進一步之認知（參照反恐資料庫法第6a條第5項第2句），以及從資料研判中，拓展出新的事物關聯性。資料連結能夠實現得以產出新犯罪嫌疑跡象（Verdachtsmoment）之多層次分析，以及後續之分析步驟或制定接續之應對措施。因此，相關當事人受到依據反恐資料庫法第6a條所執行之措施所面臨之威脅，具有顯著之不利性，且對於個人所造成干擾之強度亦明顯提升（亦參照可資比較的多點式搜索 [Rasterfahndung]，BVerfGE 115, 320 <347, 351 ff.>）。

[74] 反恐資料庫法第6a條所規定的「專案相關之延伸性資料利用」的典型案例是「資料探勘」（Data-mining）。按照聯邦政府的定義，此等行為乃一種程序或者方法，其「得以將現存的大數據狀態進行自主性的關聯性分析，從而藉由這種方式，產生出『新的知識』（Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten

Jelpke et al. und der Fraktion DIE LINKE, BTDrucks 17/11582, S. 3）」。在反恐資料庫法第6a條未新增之前，這種延伸利用行為是不被允許的。反恐資料庫法先前亦未曾就多點查詢（Rasterung）、集中查詢（Sammelabfragen）或者各種藉由資料欄位連結而對人物之間關聯性進行廣泛調查之行為予以規定（參照BVerfGE 133, 277 <361 Rn. 194>）。除此之外，反恐資料之利用受限於初獲資訊之用途。機關僅限於緊急情形下，按照同法第5條第2項、第6條第2項規定，得蒐集、利用（延伸性）基本資料，以有效履行任務。

II. 系爭規定具備形式合憲性

[75] 基本權之干預，僅得依據整體上合乎憲法意旨之法律，方得為之（參照BVerfGE 6, 32 <37 ff.>；80, 137 <153>；穩定司法見解）。此前提自包含形式合憲性，尤其是聯邦立法管轄權。依據基本法第73條第1項第10款，聯邦得制定反恐資料庫法第6a條（1），基本法第73條第1項第1款與第5款亦授予聯邦此等立法權限（2）。

[76]1.a）於法律規定聯邦刑事局（Bundeskriminalamt）、聯邦憲法保護局（Bundesamt für Verfassungsschutz）就專案相關之延伸性資料利用，以及各邦刑事局與憲法保護局就開放延伸利用資料之範圍內（參照反恐資料庫法第6a條第11項規定），應遵守基本法第73條第1項第10款第a到c目就機關間合作所定之權限規定。此等合作，包含持續提供對向性通知與報告，也包含在獲准之功能與組織性連結限度內，提供雙向性諮詢與整體性支持與協助，最後也包含共同建構與共同資訊系統。以上種種皆屬反恐資料庫法所規定之合作事項。

[77] 各警察機關有關相互合作之權限，並非僅限於刑事訴追。關於防制及預防犯罪任務之聯邦立法權限，基本法第73條第1項第10款允應留有從寬認定之空間。基本法第73條第1項第10款第a目中的「刑事警察（Kriminalpolizei）」概念，並未排除聯邦亦享有就合作阻止犯罪行為事項進行規制之立法權限。然上開概念僅用以強調涉及顯著、重大犯罪類型（bedeutsame Straftaten von Gewicht）之立法（參照BVerfGE 133, 277 <318 Rn. 98>）。基本法第73條第1項第10款容許跨事務領域之立法權限（參照BVerfGE 133, 277 <318 Rn. 99>之詳細說明與進一步證明）。但基本法第73條第1項第10款所容許合作或者

顯然有關之事項，則必須是涉及犯罪構成要件。至於一般性危險防禦或者處罰輕微犯罪行為之事項，則自始排除在外，遑論違反社會秩序行為（Ordnungswidrigkeit）。

[78]b）基此，依據基本法第73條第1項第10款，聯邦具有反恐資料庫法第6a條之立法權限，尚無疑問。尤其是立法者已於該法條第1至3項中，將範圍限於前開意義下的「顯著、重大犯罪類型」。刑法第129a條（建立恐怖主義組織罪）、第129b條（參與國外之犯罪與恐怖主義組織罪）與第211條（謀殺罪）意義下之（國際恐怖主義）犯罪行為（即反恐資料庫法第6a條第1項與第2項第2句所規定者），合於基本法第73條第1項第10款規定。由反恐資料庫法第6a條第2項與第3項所納入之刑法第212條（非預謀殺人罪）、第89a條（預備為危害國家之嚴重暴力罪）、第89b條（為實行危害國家之嚴重犯罪行為而建立聯繫罪）、第91條（指示實行危害國家之嚴重暴力罪）與第102條（攻擊外國機關與元首），亦同。前開最後所提及之處罰規定，亦涉及攻擊外國國家機關成員之身體、生命，故屬於機關之間相互合作之重大犯罪類型。

[79]2. 在反恐資料庫法將聯邦情報署（Bundesnachrichtendienst）、軍事反間諜處（Militärischer Abschirmdienst）、邊境刑事局（Zollkriminalamt）與聯邦警察署（Bundespolizei）列為參與機關前提下，依據基本法第73條第1項第1款與第5款之規定，相關立法權限歸屬於聯邦（參照BVerfGE 133, 277 <319 f. Rn. 100 ff.>）。

[80] 將聯邦情報署列入本法參與機關，乃依據基本法第73條第1項第1款規定，聯邦對於外交關係具有立法權限。此等立法必須放置在與對外宣言（Auslandsaufklärung）有關之規定與適用關聯性當中（參照BVerfGE 100, 313 <370 f.>）。對此，雖然聯邦情報署未被授予預防、防止或者訴追犯罪行為之一般性職權，而僅具備國際層次外交與安全政策意義下的職權。但其所擔負之任務包含儘早判知來自國外之威脅，亦即，該機關運用自己的方法與重要性，俾使德國在國際社會中發揮影響力，而諸如透過跨國界網路所進行之組織性犯罪或者是恐怖主義等行為，正與本處所指之外交及安全政策意義有關（參照BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17 -,

Rn. 128）。

[81] 反恐資料庫法第6a條讓聯邦情報署得以調取反恐資料庫內所儲存之資料。然此僅限於申請調取機關之任務範圍內；故聯邦情報署對於防止或訴追國際恐怖主義犯罪事務，並無持續性、一般性的權限。

[82] 聯邦情報署將自己所擁有的資料植入到資料庫中，而供其他機關調取，仍與其權限相符。因為反恐資料庫法並未新設不能由基本法第73條第1項第1款所涵蓋之資料蒐集權限，而是連結到聯邦情報署履行自身任務所獲得之資料，並僅課予該署開放此等資料給其他機關履行其任務之義務。此種目的變更而提供其他任務履行者資料之規範範圍，係基於事物關聯性，而屬各該資料蒐集及相應作資料保護之機關權限的一部分。立法者在此並未將聯邦情報署轉變為一種位於前線的警察機關（參照BVerfGE 133, 277 <319 f. Rn. 101>）。同樣地，聯邦得分別以基本法第73條第1項第1款（國防事務）與基本法第73條第1項第5款（邊境與國界保護事務）為依據，將軍事反間諜處（Militärischer Abschirmdienst）以及聯邦警察署（Bundespolizei）、邊境刑事局（Zollkriminalamt）納為該法之參與機關。這些規定亦容許此等機關取得反恐資料庫之資料（參照BVerfGE 133, 277 <320 Rn. 102>；亦參照BVerfGE 125, 260 <315>；130, 151 <193>）。

III. 系爭規定部分與比例原則不符

[83] 不過，在反恐資料庫之範疇內，有關專案相關之延伸性資料利用的具體形塑，在實體觀點上，則有部分不能滿足基本法第2條第1項連結第1條第1項之規範要求。與此相繫的基本權干預措施，即機關對於非由自己所存入的資料進行延伸利用，因反恐資料庫法第6a條第2項本身缺乏必要的干預門檻規定，而與比例原則之要求不符。反恐資料庫法第6a條第4項欲藉由專案限縮延伸資料利用之範圍，仍無法使資訊自主決定基本權利之干預措施合乎比例原則；第6至8項之規定亦未能改變此一情形。

[84]1. a）如同其他基本權干預事件，對於資訊自主決定基本權利進行干預，必須具有法律授權、追求正當目的，並與比例原則相符（參照BVerfGE 65, 1 <44>；100, 313 <359 f.>；BVerfG, Beschluss

des Ersten Senats vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13 und 1 BvR 2618/13 -, Rn. 123 - Bestandsdatenauskunft II；穩定司法見解）。因此，該項干預措施必須適合於實現正當目的、必要且合乎狹義比例原則（參照BVerfGE 141, 220 <265 Rn. 93>；穩定司法見解）。由是，干預措施必須具有法律基礎，俾以將資料使用限定在特定之目的（BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13 und 1 BvR 2618/13 -, Rn. 123 - Bestandsdatenauskunft II）。

[85]b）此外，凡干預權限皆應遵循規範明確性與規範清晰性原則，此原則旨在使人民能夠預見干預措施，並有效地界定行政之權限，從而得經由法院而為有效之權限控制（參照BVerfGE 113, 348 <375 ff.>；120, 378 <407 f.>；133, 277 <336 f. Rn. 140>；141, 220 <265 Rn. 94>；BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13 und 1 BvR 2618/13 -, Rn. 123 - Bestandsdatenauskunft II；亦參照EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, Rn. 91；EGMR（GK）, S. and Marper v. The United Kingdom, Urteil vom 4. Dezember 2008, Nr. 30562/04 u.a., § 99）。

[86]aa）關於規範明確性，主要涉及在法律中對政府與行政機關定有具調控及限制性之行為準則，以及法院得藉此進行有效之法律控制。就此，立法者應使其所制定之規定達到一定明確之程度，如同待規範之生活事實得以在顧及其規範目的下清楚地呈現（BVerfGE 145, 20 <69 f. Rn. 125>與進一步證明）。若藉由公認的解釋方法，對於相關規定進行詮釋，而能夠確認實質要件存在與否，進而確認系爭規定所定之規範效果是否應予實現，即為已足。規範中仍存在之不確定性不得過於廣泛，以至於依該規範授權所為之國家行為，其可預見性與可受司法審查性（Justiziabilität）受到危害（參照BVerfGE 134, 141 <184 Rn. 126>；145, 20 <69 f. Rn. 125>與進一步證明）。依通常之法學方法得以克服法律解釋之問題時，即合於規範明確性之要求（BVerfGE 134, 141 <184 f. Rn. 127>與進一步證明）。

[87]bb）規範清晰性之重點，在於規定內容之可理解性，尤其是人民對於可能加諸於其身上之負擔性措施必須能夠知所應對（參照BVerfGE 145, 20 <69 f. Rn. 125>）。就可能對私人領域造成深遠作用

的秘密性資料蒐集與處理行為而言，規範清晰性之要求特別嚴格。因為，此等措施之執行，在很大程度上，當事人無法察覺，並進行反制，從而這種執行行為的內容，僅能相當受限地藉由行政實務與法院控制之間所形成的交互作用中加以具體化。不過，更精確來說，規範清晰性之要求依干預之程度而有所區別，從而與比例原則之各實質要求緊密連結（參照BVerfGE 141, 220 <265 Rn. 94>；BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13 und 1 BvR 2618/13 -, Rn. 133 - Bestandsdatenauskunft II；各自有進一步證明；穩定司法見解）。

[88]於上揭情形，由於基本權利在人民未知且無法由法院控制之情況下，受到行政機關、警察與情報單位之限制，所以個別規範之內容必須易於理解，且能夠毫無困難地透過法律解釋加以具體化。因此，儘管某一規定可以透過法律解釋予以明確化，或者透過合憲性解釋而被理解，進而在憲法意義上具明確性，但是對於受規範者而言，不必然具有規範清晰性。例如法院曾將冗長且一連串的準用規定（Verweisungsketten），認定為違反法律清晰性之要求（參照BVerfGE 110, 33 <57, 62 f.>；BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17 -, Rn. 215）。

[89]c）從比例原則出發，在資料保護範疇內，另有透明性、權利救濟與監督控制之特殊要求（參照BVerfGE 125, 260 <344 ff.>；150, 244 <285 Rn. 101>；BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17 -, Rn. 265；Beschluss des Ersten Senats vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13 und 1 BvR 2618/13 -, Rn. 203 - Bestandsdatenauskunft II；穩定司法見解），其按系爭規定之干預程度予以權衡認定。在此，權利救濟與監督控制手段，僅能確保合於比例原則之規定得以繼續維持，卻無法取而代之。基於憲法上之要求，資料利用與刪除之相關規定本身亦須具備可靠性（tragfähig）（參照BVerfGE 65, 1 <46>；150, 244 <285 Rn. 101>）。

[90]2. 雖然，反恐資料庫法第6a條所規定之延伸性資料運用乃追求正當目的（a），亦具有適當性與必要性（b）。然而，有鑑於延伸性資料利用對於資訊自主決定權所造成的顯著干預，同法條第2項第

1句規定不合於妥適性（Angemessenheit）要求（c）。

[91]a）反恐資料庫之建構，乃追求正當目的（BVerfGE 133, 277 <321 Rn. 106>）。此點對於反恐資料庫法第6a條所規定的延伸性資料利用亦同。本規定旨在有效地對抗恐怖主義（參見BTDrucks 18/1565, S. 19），兼有對國家的維持與安全，以及國民身體、生命與自由加以保護之作用（參照BVerfGE 133, 277 <321 Rn. 106, 333 f. Rn. 133>；141, 220 <266 Rn. 96>）。恐怖主義之犯罪行為意欲破壞政治共同體（Gemeinwesen），以及毫無顧慮地將他人工具化，肆意地對第三人進行危害身體與生命的攻擊。這種行為蓄意藐視憲法秩序基石與政治共同體全體。為了對抗恐怖主義，設置有效釐清案情之措施，合乎正當目的，且對於民主與自由秩序具有重大意義（參照BVerfGE 115, 320 <357 f.>；120, 274 <319>；133, 277 <333 f. Rn. 133>；141, 220 <266 Rn. 96>與進一步證明）。

[92]b）反恐資料庫法第6a條亦適於前開目的之達成。藉由建立個人、群體、機構、對象與事物之間的關聯性，排除無關緊要資訊與認知，將已知事實行為之細部資訊加以歸類，以及統計性地研判由警察與情報工作機關儲存於反恐資料庫內的資料，透過反恐資料庫法第6a條之延伸性資料利用，原本被個別儲存於反恐資庫中的人物與其資料之間尚未能得知的關聯性，將浮出水面（即「資料探勘」），這項措施不僅能減輕刑事訴追與危險防禦機制，亦有助於後續情報研判工作。

[93]這項規定並未缺乏必要性。對於目的之達成，可能同樣有效而卻又較為輕微之措施，既未曾被提出過，亦非顯然易見。單純利用反恐資料庫，亦即僅將此資料庫作為索引資料（Indexdatei）之用，不僅延緩了前開關聯性之建立，而且在通常情況下，例如當聯絡人與嫌疑犯資料被分開儲存時，甚至還會造成相當程度的阻礙。

[94]c）然而，反恐資料庫法第6a條第2項第1句並不能滿足妥適性之憲法要求。

[95]aa）狹義比例原則特別要求，對於基本權利所保障之自由所為之拘束，不得與公益目的處於不相稱的關係。立法者應在限制基本權利之公共利益與個人利益之間，謀求適當的平衡。在此，過度禁止

原則（Übermaßverbot）應予留意。為此，應將干預措施之影響範圍與影響程度，以及使國家任務得以落實的規定所具備之意義，置於對立面而加以權衡。

為遵守狹義比例原則，立法者應致力於使限制基本權之方式與強度，以及正當化干預之構成要件，取得相互協調的狀態；後者包含發動干預之門檻、必要之事實基礎，以及受保護法益的重要性（參照BVerfGE 100, 313 <392 ff.>；115, 320 <360>；141, 220 <270 ff. Rn. 106 ff.>；150, 244 <281 Rn. 91>；BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13 und 1 BvR 2618/13 -, Rn. 130與進一步證明 - Bestandsdatenauskunft II；穩定司法見解）。

[96]以上所論及之干預強度，首先經由資料類型、資料範圍、可資想像的資料使用方式以及濫用危險之要素加以確定（參照BVerfGE 65, 1 <45 f.>；BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13 und 1 BvR 2618/13 -, Rn. 129 - Bestandsdatenauskunft II）。在此，基本權主體之數量與其面臨多大程度的基本權限制、出現哪些發動干預措施之前提，以及相關人士對於干預措施發動是否知悉，實屬關鍵。質言之，干預門檻的建構，以及所涉利害關係人數量，尤為重要，至於個人受到干預之程度，亦屬之。與個人受干預程度顯然有關者，為當事人是否保持匿名、何種人格相關資訊被掌握，以及基本權主體因干預措施而受有何種不利益，或者其對於該干預有所疑慮並非毫無來由（參照BVerfGE 115, 320 <347>與進一步證明）。尤有甚者，國家干預措施的秘密化，將同樣地導致干預強度的提升（參照BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13 und 1 BvR 2618/13 -, Rn. 129與進一步證明 - Bestandsdatenauskunft II），此無異於實質剝奪事前權利救濟之可能性，而本應給予之事後權利救濟，也將會因此變得更為困難（參照BVerfGE 113, 348 <383 f.>；118, 168 <197 f.>；120, 378 <403>）。

[97]（1）既存資料之延伸利用，若允許得由非自己蒐集取得資料之機關為之，則於此所進行之狹義比例原則審查基準，將比照假設性資料再蒐集之判準（參照BVerfGE 141, 220 <327 f. Rn. 287>）。

[98]（a）當立法者同意對於既存資料進行延伸利用，而為此所

制定之規定，其內容必須以符合比例原則的方式來形塑。立法者必須對這種後續運用的行為，予以相當之拘束（參照最新之BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13 und 1 BvR 2618/13 -, Rn. 130 - Bestandsdatenauskunft II），比如出於保護足夠重大之法益（參照BVerfGE 141, 220 <270 f. Rn. 106 ff.>；穩定司法見解），以及充分的干預門檻（參照BVerfGE 141, 220 <271 ff. Rn. 109 ff.>；穩定司法見解）。資料運用之前提條件，以及涉及到的相關權利基礎範圍，在首次蒐集資料所採用之干預手段越強烈時，就必須受到越嚴格之限制。立法者對於發動干預之動機、目的與範圍，以及相應之發動干預門檻，應就專業領域特殊性，進行詳細明確與規範清晰之立法（參照BVerfGE 125, 260 <328>；BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13 und 1 BvR 2618/13 -, Rn. 133 - Bestandsdatenauskunft II；各自有進一步證明）。

[99] 就此，立法者應確保，資料蒐集之干預強度，以及基於其他目的，或者其他部門欲利用資料，均已納入考量（參照BVerfGE 100, 313 <389 f.>；109, 279 <377>；120, 351 <369>；130, 1 <33 f.>；133, 277 <372 f. Rn. 225>；141, 220 <326 f. Rn. 284>）。憲法對於資料之蒐集、儲存與處理所設下之前提，不得因以下情形而受到破壞，亦即基於其任務地位而僅有較低蒐集資料要求之機關，將資料移轉給受有較嚴格蒐集資料要求之機關（BVerfGE 133, 277 <323 f. Rn. 114>）。在此具有決定性意義者，乃依據假設性資料再蒐集原則，同等資料於目的變更時之蒐集，是否在遵從合憲標準之前提下完成（參照BVerfGE 125, 260 <333>；133, 277 <373 ff. Rn. 225 f.>；141, 220 <327 ff. Rn. 287 ff.>；BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17 -, Rn. 216）。

[100] 然而，假設性資料再蒐集原則之適用，並非公式化（schematisch）與終局性的，亦即仍未排除出自其他觀點的考量。因此，即便有下述情形出現，資料交換原則上仍不受妨礙，亦即資料移轉之目的機關取得了按其任務範疇本應無法取得之特定資料，而該資料是資料移轉之輸出機關本有權取得者。另外，就創設資料移轉之規定而言，基於精簡化以及實行能力所生之觀點，亦能夠表明，並非一

切對於資料取得所必須具備之細項要求，都能以相同的細緻度，適用在任何資料移轉行為上，惟針對新利用所要求的等值性仍不因此受到影響（BVerfGE 141, 220 <327 f. Rn. 287>與進一步證明）。在資訊並非藉由監視居住空間或者由資訊科技系統所取得之限度內，利用目的變更與附隨的資料再蒐集，其前提條件，有鑑於危險情況之必要具體化程度或者犯罪嫌疑，並非一成不變（參照BVerfGE 141, 220 <328 f. Rn. 289 und 291>）。

[101]（b）容許警察與情報工作機關之間進行資料交換之規定，受到特殊的憲法要求所拘束（參照BVerfGE 133, 277 <329 Rn. 123>；BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17 -, Rn. 218 f.；「資訊區分原則」）。

[102]（aa）憲法上之加重要求適用於有關警察與治安機關得利用情報部門資訊之規定。警察與治安機關之任務，即預防、阻止、訴追犯罪，以及確保公共安全與秩序免於危險，特徵為執行行動權責與必要時得對個人以強制措施貫徹之權責。因此，職權（Befugnis）之範圍應嚴格（eng）且精確界定之。原則上，資料處理以存有具體事由為前提，諸如具有犯罪嫌疑或者發生危險之線索（參照BVerfGE 133, 277 <327 f. Rn. 120>）。

[103]反之，情報工作機關之任務首要是提供資訊給政策決定者。與此種政治性的前階段偵查（Vorfeldaufklärung）任務相呼應，其具有廣泛的、僅有較低干預門檻之資料蒐集職權（參照BVerfGE 133, 277 <325 f. Rn. 117>；BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17 -, Rn. 150 ff.）。

[104]情報工作機關資料蒐集職權之範圍，原則上將會受到一定程度的彌補，因為，除了限制於前階段偵查任務之外，情報工作機關並無行動權責（參照BVerfGE 133, 277 <326 f. Rn. 118 f.>）。然而情報工作並非總是限於政治性的前階段偵查範圍。聯邦情報署亦將及早發現（Früherkennung）國外出現的國際層級威脅所生危險，納為自身任務（參照BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17 -, Rn. 128），並且將及早發現之資訊傳送給警察與治安機關（參照§§ 24 f. BNDG；§ 19 BVerfSchG；§ 11 MADG）。情報工作機

關與警察機關之間的差距因而縮少（參照Schwabenbauer, Heimliche Grundrechtseingriffe, 2013, S. 17 ff.）。職是之故，情報工作機關正如同警察的早期發現任務一般，擁有與危險的早期發現可相比擬之廣泛蒐集資料權限，縱使其並無從事行動任務，亦無關宏旨。

[105]由於存有任務狀態的差異，以及因此所隱藏的危險，此與蒐集與利用資料之特殊要求遭到規避（unterlaufen）有關，導致能夠實現警察與治安機關使用由情報工作機關所提供資訊之規定的憲法上要求將有所提高。與此相符者，為追求特別重要的公共利益，以及足夠具體、情節重大的資料傳送門檻（參照BVerfGE 133, 277 <329 Rn. 123>；BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17 -, Rn. 218 f.）。

[106]（bb）其餘部分，則涉及情報工作部門利用警察與治安機關之資料。此等資料，在先前已依據較為嚴格之要求方能取得，而適用於從事行動任務且具有對個人施行強制措施權能之機關。前開要求，不得因資料是由情報工作機關所利用而受到規避。此外，這些用於前階段偵查任務而受情報工作機關管理之資料，不能運用在針對個人實施強制措施之行動上（由此而生之要求，參照Rn. 119所述）。

[107]（2）按照假設性資料再蒐集原則，並顧及法益保護與對個人之干預門檻，針對前開職權之形塑，應設計出何種要求，須以具體的負擔作用（Belastungswirkung）為準。情報工作機關與警察機關基於反恐資料庫法第6a條第5項規定而共同進行之聯合資料庫延伸利用行為，相較於同法第5條之單純利用行為（參照BVerfGE 133, 277 <322 ff. Rn. 110 ff.>），負擔作用有所提高。

[108]（a）正如同反恐資料庫法第5條所規定，在聯合資料庫之單純使用之情況下，負擔作用首先起於警察與治安機關取得由情報工作機關所蒐集之資料。依據同法第6a條第2、3項，警察與治安機關對於資料進行延伸利用之職權，除了依據同法第4條所隱蔽之儲存資料以外，包含一切儲存於反恐資料庫而由同法第3條所定義的資料類型，以及所有情報工作機關利用其所能行使之前階段偵查手段而取得之資料。為避免原先對於警察與治安機關所賦予的加重干預門檻遭到規避，憲法上之加重要求，在此範圍內，亦適用於這些機關的延伸利

用行為上。

[109]（b）此外，干預強度不僅在警察與治安機關，而且也在情報工作機關以「資料探勘」進行利用的情況下被提高。如果在一資料庫中儲存了來自於各種情報與警察機關的資料，這些資料又以交叉連結的方式而被利用，進而產生出新的認知與關聯性（延伸利用），負擔作用原則上將會因此而提高。

[110]（aa）反恐資料庫之干預強度，原本因其作為聯合資料庫之核心目的僅限於初獲資訊（Informationsanbahnung）而有所降低，且就資料進行利用以實行行動任務，僅限於緊急之例外情況出現時（參照BVerfGE 133, 277 <329 Rn. 124>）。相對於此，延伸性專案相關之資料利用，亦即如現行反恐資料庫法第6a條第5項所規定且由參與機關所秘密進行者，其已非僅允許依據專業法律所定標準而為之初獲資訊情形，而是作為一種將不同機關存入反恐資料庫中之資料予以自動化連結與分析之結果，並進一步產出新的認知與關聯（「資料探勘」），其足以呈現出重要之人格特點（多點式搜索部分，參照BVerfGE 115, 320 <350 f.>）。

[111]依據反恐資料庫法第6a條第2、3項規定而由警察與治安機關產出之新認知與關聯性，於其被直接用於行動目的時，其干預強度將進一步有所提高。

[112]（bb）若是由未執行行動任務的情報工作機關，依據反恐資料庫法第6a條第1項規定，利用反恐資料庫進行「資料探勘」，則不屬於上開情況。在此，新產生之認知僅匯入到持續性前階段偵查當中。但是，應予注意的是，情報工作機關自行透過延伸利用，也有可能產生出足以突顯人格特點之新認知與關聯性（多點式搜索部分，參照BVerfGE 115, 320 <350 f.>）。在此可能會引發不受控制之被觀察感，從而發展出對自由感的持續性震攝效應（參照BVerfGE 125, 260 <332>）。因為，在無人察覺的情況下，儲存於資料庫內而來自不同來源與份量各異之資料，可能會被基於各種目的予以組合。

[113]（cc）不過，如有以下情形，干預程度亦將適度減緩，亦即情報工作與治安機關依據反恐資料庫法第6a條第1項到第3項結合第4條第3項規定，進行資料延伸利用時，不能進一步查閱被隱蔽之

儲存資料，這些資料乃機關對於通訊秘密、住宅不受侵擾基本權（尤其是通信監聽與住宅監視）、基本法第2條第1項連結第1條第1項所確保之資訊系統可信任性與整全性基本權（如同線上搜索[Online-Durchsuchung]）進行特別強烈的干預所取得。一般來說，這些資料僅在滿足嚴格的標準情況下，方能獲得（參照BVerfGE 133, 277 <372 ff. Rn. 224 ff.>與進一步證明）。

[114]即便這些所謂的被掩蔽資料（反恐資料庫法第4條）被排除在延伸利用範圍之外，但是，依據同法第3條所儲存之資料，特別是同法第3條第1項第1款第b目意義下的延伸性基本資料，仍極具重要性。反恐資料庫法第3條第1項第1款第b目所規定之延伸性基本資料所包含之資訊內容仍屬廣泛，可能包含高度屬人以及足以描繪出相關當事人資歷之資訊（BVerfGE 133, 277 <363 f. Rn. 199>）。

[115]（3）按照如此明確之負擔作用，對於法益與干預門檻之具體要求，將以假設性資料再蒐集原則進行衡量。

[116]（a）在干預強度方面，各種情報工作機關與警察機關將資料存入資料庫當中，如果欲將資料庫內的資料進行連結，以產生出的新認知與關聯性，就必須為了追求非常重要的（herausragende）公共利益（參照BVerfGE 133, 277 <329 Rn. 123>），故僅有出於保護特別重要的法益，像是個人身體、生命與自由與聯邦或各邦的維持與安全，方允許之（參照BVerfGE 133, 277 <365 Rn. 203>；141, 220 <270 f. Rn. 108；328 ff. Rn. 288, 292>；BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17 -, Rn. 221）。

[117]（b）藉由延伸利用所進行之干預措施，必須受到充分具體的干預門檻拘束，俾使延伸利用行為被限定於危險防禦與刑事訴追目的，以及用於本身不執行行動任務之機關，如情報工作機關，在規範明確的規定基礎上履行任務之目的（參照BVerfGE 133, 277 <329 Rn. 123>；BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13 und 1 BvR 2618/13 -, Rn. 197 - Bestandsdatenauskunft II）。

[118]（aa）就出自於危險防禦目的而言，基於前述負擔作用，反恐資料庫之延伸利用，必須至少以存有充分的具體化危險為前提，此無非意味著，至少要存在形成具體危險之事實根據（tatsächliche

Anhaltspunkte für die Entstehung einer konkreten Gefahr）（參照 BVerfGE 141, 220 <271 f. Rn. 111 f.>；BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17 -, Rn. 222；有關反恐資料庫法第5條第1項單純獲取資料之適用，乃涉及較為次等嚴格之要求，參照 BVerfGE 133, 277 <360 ff. Rn. 193 ff.>）。然而在涉及到特別重要之法益，如個人身體、生命與自由與聯邦或各邦的維持與安全時，諸如恐怖主義犯罪，以具體危險作為干預門檻，即屬可行（參照BVerfGE 141, 220 <270 f. Rn. 108, 272 f. Rn. 112>；BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13 und 1 BvR 2618/13 -, Rn. 147 f. - Bestandsdatenauskunft II；參照早前已存見解BVerfGE 115, 320 <364 f.>有關多點式搜索部分）。

[119]（bb）前開憲法要求，原則上適用於所有出於預防目的而授權行使之干預措施，故同樣適用於情報工作機關的資料運用行為。職是之故，該機關之活動亦須基於事實根據（有關情報工作在外國之間的遠程通信偵查[Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung]特殊性，尤其參照 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17 -, Rn. 155 ff.）。但在並未嚴重干涉私領域，且整體而言呈現出較為輕微程度的干預情形下，已在個案上存有對一特定、情報工作上有待觀察之行動或群體進行偵查而取得相關報告之必要者，尚可符合憲法上之要求。因為，在此係以一種至少可依其種類（der Art nach）具體化且可預見的事件現象為要件（參照BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13 und 1 BvR 2618/13 -, Rn. 151與進一步證明 - Bestandsdatenauskunft II）。這種呈現狀態資料報告（Bestandsdatenauskunft）的標準，亦適用於情報工作機關就反恐資料庫之延伸利用。一方面，情報工作機關之任務即為保護特別重要之法益（參照BVerfGE 141, 220 <339 f. Rn. 320>；亦參照BVerfGE 133, 277 <326 Rn. 118>）。但在另方面，該項任務並非涉及「並未嚴重干涉私領域，且整體而言呈現出較為輕微程度」的干預（有關延伸利用之干預程度，見前開Rn. 109以下）。其中關鍵之處，在於警察機關首次取得資料時，警察執行行動性任務之干預門檻必然已經被逾越，該干預門檻自不再適用於取得資料後之後續利用（在此範疇內參

照 BVerfGE 141, 220 <328 f. Rn. 289>）。

[120]（cc）就出於刑事追訴目的所為之資料延伸利用而言，刑事訴訟法（StPO）第 152 條第 2 項關於開啟刑事偵查程序之要求（充分的事實根據 [zureichende tatsächliche Anhaltspunkte]），仍嫌不足。申言之，立法者必須制定出存有明確的、可資作為犯罪嫌疑基礎的事實，以作為干預門檻。此意味著，必須存在具體且一定範圍的密切情勢（verdichtete Umstände），其足供作為判斷犯罪嫌疑之事實基礎（參照 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17 -, Rn. 222 與進一步證明）。

[121]bb）反恐資料庫法第 6a 條並未符合前述之區別要求。雖然，反恐資料庫法第 6a 條符合必須落實之法益保護要求，蓋其僅允許為了法益保護之延伸利用，尤其是個人身體、生命與自由與聯邦或各邦的維持與安全。但是，反恐資料庫法第 6a 條第 2 項第 1 句所授予之機關職權，缺乏足夠充分的加重干預門檻要求。

[122] 為了符合憲法之要求，立法者已經分別將用於個別專案之收集與研判資訊、刑事訴追與危險防禦所進行的資料連結與「資料探勘」，以不同之規定加以規範，這些規定用以偵查與對抗國際恐怖主義（反恐資料庫法第 6a 條第 1、2、3 項）。雖然，偵查以及對抗有關德意志聯邦共和國之國際恐怖主義一事（反恐資料庫法第 1 條第 1 項），屬非常重要的公共利益（前開 Rn. 91）。但是，反恐資料庫法第 6a 條第 2 項規定缺乏足夠充分的加重干預門檻，而違反過度禁止原則。在此範圍內，即便將延伸性資料利用限制在同法條第 4 項意義下的專案，仍欠缺必要之干預門檻。為實現刑事訴追而進行利用行為（反恐資料庫法第 6a 條第 2 項）所必須具備的前提，亦即密切的犯罪嫌疑（verdichtete Tatverdacht），仍未以規範清晰之方式定於法律中。此外，有關行政監督之規定（反恐資料庫法第 6a 條第 7 項）與法律控制之規定（反恐資料庫法第 6a 條第 8 項）並不能取代實體方面要求。

[123]（1）不過，反恐資料庫法第 6a 條第 1 項因具備明確而與憲法要求不相悖的前提要件，才容許聯邦機關，尤其是情報工作機關，取得反恐資料庫中非被掩蔽之儲存資料，以收集與研判有關國際恐怖主義活動資訊，故就此範圍內仍屬合憲。是項規定亦屬足夠明確

與規範清晰，以至於該規定僅能由單純收集資訊而無法發動行動任務之機關所適用，也就是情報工作機關，以及特別像是作為中心機構（Zentralstelle）的聯邦刑事局（Bundeskriminalamt）（§ 2 BKAG）（[a]）。本規定亦已具備充分與具體之干預門檻（[b]）。

[124]（a）反恐資料庫法第6a條第1項之適用範圍，除開放資料給有權利用之各邦機關之外（參照反恐資料庫法第6a條第11項），包含全體同法第1條意義下「為履行法定任務」之「聯邦參與機關」。與專案之目標設定相呼應，有必要利用反恐資料庫方能完成之任務，必須以有關國際恐怖主義活動的「收集與研判資訊」者為限。此尤其關乎於首要任務為收集、研判與轉交資訊的情報工作機關。然而，本項規定並未包含情報工作機關之限制。

[125] 為了因應聯邦政府版本立法修法草案所遭遇到的規範明確性批評，「草案中原先第1項所包含的三種案件類型，被區分為三項規定」（BTDrucks 18/2902, S. 12； 亦參照 Evaluierung des Rechtsextremismus-Datei-Gesetzes, BTDrucks 18/8060, S. 113, 119）。但是第1項的明確限制要件，未僅限於情報工作機關。在聯邦刑事局作為警察資訊聯盟之中心機構時，擁有對一切必要資訊加以收集與研判之權能，以支援聯邦與各邦之警察機關，對於邦際、國際或者重大的犯罪行為進行防治與訴追，故反恐資料庫法第6a條第1項已將該局納入於有權機關當中（§ 2 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, §§ 29 ff. BKAG）。不過，有必要利用反恐資料庫方能完成之任務，按照法律文義，必須以國際恐怖主義活動的「收集與研判資訊」為限。質言之，其不應涉及行動任務。這種結果，實際上來自於反恐資料庫法第6a條之體系，蓋其將延伸利用之目的，區分為資訊收集與研判（第1項）、刑事訴追（第2項）以及危險防禦（第3項）。用於刑事訴追與危險防禦之延伸利用，並非按照反恐資料庫法第6a條第1項，而是第2項與第3項。因此，對國際恐怖主義進行刑事訴追與危險防禦權能範圍內所進行之延伸利用行為，也就為第1項所排除。

[126]（b）法律解釋上，具有規範清晰而能夠滿足憲法要求之干預門檻，可由反恐資料庫法第6a條第1項規定當中汲取而出（前開 Rn. 118 f.）。反恐資料庫法第6a條第1項要求，情報工作機關僅於在

個案上有必要進行同法條第5項意義下的延伸利用，也就是當有確定事證可資證明，刑法第129a、129b、211條國際恐怖主義處罰行為已著手實行，人民之身體、生命或自由將因此遭受威脅時，而以個案方式收集與研判有關國際恐怖主義活動的資訊，以利偵查進一步的個案關聯性。就此而言，之所以要對一特定、有情報工作觀察需要的行動或者群體進行偵查並延伸利用，源自於有必要偵查進一步個案關聯性這項要求（參照BVerfGE 130, 151 <206>）。在此已包含了個案當中所不可或缺的必要性特徵。故這已滿足單純收集與研判資訊而無任何行動任務元素的干預門檻要求（參照前開Rn. 118）；撇除情報工作機關，仍有其他亦不具備行動職權之機關，亦比照辦理之。

[127]（2）反之，反恐資料庫法第6a條第2項第1句缺乏必要的、與干預相關之犯罪嫌疑門檻。反恐資料庫法第6a條第2項用於實現壓制性任務所需。因此，落入於其適用範圍內的，為傳統上參與刑事訴追事務的機關，而非情報工作機關。如果打算讓刑事訴追機關就反恐資料庫資料進行延伸利用，這些資料是由情報工作機關所儲存，干預門檻勢必將要有所提高（參照前開Rn. 120）。這便需要明確與能夠證明嫌疑之事證。反恐資料庫法第6a條第2項正缺乏此要件。

[128]對於延伸利用，反恐資料庫法第6a條第2項第1句所要求的，有鑑於加重處罰之犯罪類型，並非可資證明之嫌疑，而是讓「在個案上有必要性」以偵查「進一步的個案關聯性」本身即達滿足程度。雖然，以在個案上之必要性作為法定構成要件而言，或許可推導出，至少必須存有刑事訴訟法第152條第2項意義下的初步嫌疑（Anfangsverdacht）（參照BVerfGE 130, 151 <206>）。但是，這依然不能滿足本應具備之干預門檻要求，其與基於刑事訴追目的而進行的延伸性資料利用有關。反恐資料庫法第6a條第2項並未以規範清晰之方式明定，於此仍需有與刑事訴訟上初步嫌疑不同程度之密切犯罪嫌疑方可（前開Rn. 120）。即便反恐資料庫法第6a條第4項限制在專案內之要求猶在，亦復如此（進一步說明於後述Rn. 132 ff.）。

[129]（3）以憲法所給定之標準進行解釋，反恐資料庫法第6a條第3項合於比例原則。本項規定乃針對參與反恐資料庫之警察機關，其以阻止國際恐怖主義之加重處罰行為為目標，而對於反恐資料庫資

料進行延伸利用，尤其該資料是由情報工作機關所存入。在此情況下，亦須以通過加重干預門檻為前提。對此，必須要有足夠具體之危險存在（前開Rn. 118）。

[130]當有確定事實可資證明，國際恐怖主義之加重處罰犯罪行為已著手實行，反恐資料庫法第6a條第3項授權行政機關得實施反恐資料庫之延伸利用，以阻止此等行為。倘若法律僅以存有犯罪行為已著手實行之事證為前提，那麼單純的具體危險要求仍顯有不足。因為這並不能夠排除，機關在此所進行之預測僅以經驗法則（Erfahrungssätze）為基礎（參照BVerfGE 141, 220 <291 Rn. 165>；BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13 und 1 BvR 2618/13 -, Rn. 225 f. - Bestandsdatenauskunft II）。不過，在反恐資料庫之延伸利用須為了進一步偵查個案關聯性而有必要之範圍內，對於反恐資料庫法第6a條第3項職權範圍所為之理解，較為限縮。就此而言，規範清晰性原則仍不能排除對反恐資料庫法第6a條第3項所為之合憲性解釋，在此理解下，反恐資料庫法第6a條第3項之規範意旨是，資料之延伸利用僅於下述情形，方為允許，即機關已經認知到某一至少依其種類（seiner Art nach）可具體化且可預見的事件現象，或者認知到從特定個人行為可以建構出具體之蓋然性，顯示在可預見的時間內將發生恐怖主義犯罪行為（參照BVerfGE 141, 220 <272 f. Rn. 112, 290 f. Rn. 164>；BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13 und 1 BvR 2618/13 -, Rn. 226 - Bestandsdatenauskunft II）。因此，延伸利用之實施，以足夠清晰到得以認知的具體危險為前提，而延伸利用必須正是用來對這種具體危險進行後續偵查。

[131]在此，法定構成要件「為偵查進一步的個案關聯性」，不能被解為本項規定允許為了實施單純的前偵查或者周邊環境偵查（Vor- oder Umfeldermittlung）而進行延伸利用，而毋庸存在任何與最低限度的具體危險相關之情況（對此，前開Rn. 118）。如對反恐資料庫法第6a條第3項為如此解釋，將有違憲之虞。

[132]（4）即便將延伸利用侷限在反恐資料庫法第6a條第4項意義下的專案性質，亦未能變更反恐資料庫法第6a條第2項所規範的干

預前提要件所具有的違憲性。

[133]（a）依據反恐資料庫法第6a條第4項，專案為事物上予以設限而與一定期間相關之任務，其基於危險或者脅迫性之危害、行為參與者、任務目標設定或者後續效應而具有特殊重要性。反恐資料庫法第6a條第4項如此的法律定義，揭示了立法者的正當訴求，也就是透過開放性的專案定義來授予參與行動者具有廣泛的行為空間，俾以有效地打擊國際恐怖主義，以及順應變化、應對未曾預料與不安定之狀況。但這也不能免除憲法之要求，即制定出充分的干預門檻，以實行第2項所規定之職權。第4項所安排之專案，也同樣未受到某種干預門檻之拘束。

[134]（b）上開規定缺乏足夠的加重干預門檻，亦不能憑恃反恐資料庫法第6a條第6項第2句存有當事人範圍設限以及最高4年之時間限制，而免除憲法上疑慮。

[135]（5）至於反恐資料庫法第6a條第7項與第8項所規範的個人權利救濟與監督控制之要求，尚可滿足資料自我決定權利領域所延伸出的比例原則標準（參照BVerfGE 133, 277 <365 ff. Rn. 204 ff.>與進一步證明）。在此，法律又增加行政與類似法院之法律控制（參照BVerfGE 133, 277 <369 Rn. 213>；BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17 -, Rn. 274）。然而事前的法律控制顯非絕對必要，尤其是對緊急案件而言，更是如此（參照 BVerfGE 133, 277 <369 Rn. 213>；BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13 und 1 BvR 2618/13 -, Rn. 254 - Bestandsdatenauskunft II）。因此，差異化之控制程序本身並不會遭遇到憲法方面疑慮，其由兩種措施組合而成，即監理性質的法律控制（第7項），與原則上採事前、但於遲延危險發生時，仍可事後追認並由G 10-Kommission所進行的法律控制（第8項）。不過，單純的控制程序本身，不能取代實體要件有所缺乏的情況，而使得依據反恐資料庫法第6a條第2項所為之延伸利用行為，在相當程度上不受到限制，蓋只有按照實體規定進行控制，才能使專案性質與干預門檻之界限得以被遵守（參照BVerfGE 110, 33 <67 f.>；120, 274 <331>）。

D. 結論

[136-138]反恐資料庫法第6a條第2項第1句牴觸資訊自主決定基本權，該項基本權利源自於基本法第2條第1項連結第1條第1項。牴觸基本法之規範，原則上無效（§ 95 Abs. 3 BVerfGG；參照BVerfGE 65, 325 <357>；114, 316 <338>）。於例外情形，聯邦憲法法院得僅確認其與基本法意旨不符（違憲）（參照§ 31 Abs. 2 Satz 2, § 79 Abs. 1 BVerfGG）。於本案中，不存在系爭規定之效力應予存續之理由。憲法訴願程序之費用，依據聯邦憲法法院法（BVerfGG）第34a條第2項規定。依據聯邦憲法法院法第4條第4項、第15條第3項第1句規定，由第一庭所組成之7名法官作出裁判。

法官：

Harbarth	Paulus	Baer
Britz	Ott	Christ
	Radtke	