

自動化資料分析案

德國聯邦憲法法院 2023 年 2 月 16 日第一庭判決

- 1 BvR 1547/19 -

- 1 BvR 2634/20 -

BVerfGE 165, 363-442

李寧修譯

要目

裁判要旨

案由

裁判主文

理由

A. 事實

B. 合法性

C. 理由

D. 結論及法律效果

關鍵詞

資訊自決（informationelle Selbstbestimmung）

自動化資料分析（automatisierte Datenanalyse）

自動化資料評估（automatisierte Datenauswertung）

目的拘束原則（Grundsatz der Zweckbindung）

目的變更原則（Grundsatz der Zweckänderung）

狹義比例原則（Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne）

裁判要旨

1. 經儲存之資料集透過自動化應用程式進行資料分析或評估時，即對於所有在該過程中個人資料被處理者之資訊自決權（基本法第2條第1項連結第1條第1項）造成干預。
2. 自動化資料分析或評估之干預程度及其憲法上之正當性要求，其一取決於先前資料蒐集所造成之干預影響程度；於此範圍內，應適用目的拘束及目的變更原則。另外，自動化資料分析或評估自身亦將造成一定程度之干預，因為透過自動化資料分析或評估方式所進行之資料後續處理，可能具有特別之負擔效應，並超過其原始蒐集時所造成之干預影響；於此範圍內，應適用狹義之比例原則審查其是否具備憲法之正當性。
3. 對於自動化資料分析或評估之正當性，其後續之要求有其差異，因其個別之干預強度，可能隨著法律之規範而有所不同。特別是其干預強度取決於被處理資料之類型、範圍以及經許可之資料分析或評估方法。立法者得藉由對資料類型、範圍之規範及評估方法之限制，調控自動化資料分析或評估之干預強度。
4. 自動化資料分析或評估若可能造成資訊自決權之嚴重干預者，其僅有在符合嚴格之要件下，方具有正當性，如同一般對於高干預強度之秘密監控措施所適用者，亦即僅為保護特別重要之法益，且限於對該法益至少存在足以具體化危險之情形。除非經許可之自動化資料分析或評估選項，特別是針對資料之類型及範圍之限制，以及對於評估方法之限縮，透過訂定規範明確且嚴格限於充分具體之事件，讓該措施之干預程度顯著降低，始能免除前述對特別重要法益至少存在足以具體化危險之憲法要求。
5. 關於被處理資料之類型及範圍，以及可容許之資料處理方法之必要規範，立法者原則上得部分授權行政機關訂定。但立法者應確保在遵守法律保留下，訂定整體足夠之規範。
 - a. 關於被處理資料之類型、範圍及資料處理方法之限制，立法者必須自行制定其重要之規範基礎。
 - b. 立法者若授權行政機關訂定組織及技術之細節性規範，必須確

保，行政機關針對個案中採行之自動資料分析或評估，以一般、抽象的形式，訂定相關之規範及標準，負責記錄並透過由立法機關進一步規定之方式公開。此亦確保了憲法所要求之監督，其特別得藉由資料保護監察官達成。

案 由

I. 聲請人（略）

針對2018年6月25日黑森邦憲法保護重新調整法中，黑森邦公共安全及秩序法第25a條之規定（黑森邦法律及命令公報第302頁）……，

- 1 BvR 1547/19，

II. 聲請人（略）

針對2019年12月12日警察資料處理及其他警察法規修正法中，漢堡邦警察資料處理法第49條之規定（漢堡邦法律及命令公報第485頁）……，

- 1 BvR 2634/20 -

聯邦憲法法院第一庭在Harbarth院長、Baer法官、Britz法官、Ott法官、Christ法官、Radtke法官、Härtel法官及Wolff法官的參與下，依據2022年12月20日之言詞辯論，作成本判決。

裁判主文

1. 2019年12月12日警察資料處理及其他警察法規修正法中，漢堡邦警察資料處理法（PolIDVG）第49條第1項第1類型之版本（漢堡邦法律及命令公報第485頁），違反基本法第2條第1項連結第1條第1項，無效。

其餘於1 BvR 2634/20程序中之憲法訴願駁回。

漢堡自由及漢薩市應負擔聲請人因1 BvR 2634/20憲法訴願程序所生必要費用之三分之二。

2. 2018年6月25日黑森邦憲法保護重新調整法中，黑森邦公共安全及秩序法（HSOG）第25a條第1項第1類型之規定（黑森邦法律及命令公報第302頁），與基本法第2條第1項連結第1條第1項不符。

於新法規訂定前，至遲於2023年9月30日，黑森邦公共安全及秩序法第25a條第1項第1類型依下列標準繼續適用：依據黑森邦公共安全及秩序法第25a條第1項第1類型所採行之資料分析，僅得於特定、充分可得具體之事實足認，有已經發生刑事訴訟法第100b條第2項所定特別嚴重犯罪之嫌疑，且依據具體情狀判斷，於此個案中存在之嫌疑，將可能在未來引發更多同類型犯罪，而導致危害個人身體、生命或危害聯邦或邦之存續或安全。且針對前述前提要件之齊備及將資料用於預防可能發生之犯罪之具體資格，應透過單獨之說明，敘明其理由。且應確保透過以下方式所獲取之資訊，不得用於資料分析，包括住宅監控、線上搜索、通訊監察、調閱之通信記錄、透過跟蹤或線民進行長期持續之觀察或由其他亦對資訊自決權造成嚴重干預之相當來源所獲取之資料。

其餘於1 BvR 1547/19程序中所聲請之憲法訴願駁回之。

黑森邦應負擔聲請人因1 BvR 1547/19憲法訴願程序所生必要費用之三分之二。

理 由

A. 事實

[1] 本件憲法訴願涉及邦法就警察行使自動化資料分析或評估之授權。

I.

[2] 於2018年6月25日黑森邦憲法保護重新調整法中之黑森邦公共安全及秩序法（HSOG）第25a條之規定（黑森邦法律及命令公報第302頁），與於2019年12月12日警察資料處理及其他警察法規修正法中之漢堡邦警察資料處理法（PoIDVG）第49條之規定（漢堡邦法律及命令公報第485頁），乃內容上基本相同之二套法規，其制定於警察工作中使用資訊科技之技術可能性不斷擴張之背景下，旨在提供特別之法律基礎，使過往未曾連結之自動化資料及資料來源，透過分析平台加以串連，並透過搜尋功能有系統地開發既有之資料集，俾利優化並減輕警察任務之履行。

[3] 上開規定授權警察，於有合理懷疑之個案中，為預防性地防

制刑事訴訟法第100a條第2項所定特別嚴重犯罪（第1類型）或防止對特定法益之危害（第2類型），藉由自動化應用之資料分析（黑森邦）或資料評估（漢堡邦），就已儲存之個人資料為後續之處理。依據上述規定之第2項，透過此種方式尤其得以建立個人、群組、機構、組織、標的及事物之間的關係或聯繫，並排除無關之資訊和判斷，將接收之判斷與已知事實進行比對，並對已儲存資料進行統計性之評估。對於情報機關之相關授權，其範圍較窄，屬於聯邦層級，但此等權限至今尚未動用（聯邦及各邦之警察及情報機關建立標準化集中檔案以防止暴力極端主義法第7條及聯邦及各邦之警察及情報機關建立標準化集中反恐檔案法第6a條，反恐法——ATDG；參見BVerfGE 156, 11 - Antiterrordateigesetz II）。

II.

[4]1.2018年7月4日生效，於1 BvR 1547/19程序中涉及之黑森邦公共安全及秩序法第25a條規定如下：

黑森邦公共安全及秩序法第25a條

資料分析之自動化應用

- (1) 警察機關於有合理懷疑之個案中，為預防性防制刑事訴訟法第100a條第2項所定犯罪行為（譯按：第1類型），或為防止對聯邦或各邦存續或安全之危害、個人身體、生命或自由之危害、因維護公益而設置具重要價值之物所致危害，或當將可預期對環境造成相同重要之損害（譯按：第2類型），得對已儲存之個人資料，藉由應用自動化之資料分析，進行後續處理。
- (2) 於依據第1項進行後續處理之範圍內，尤其得建立個人、群組、機構、組織、標的及事物之關係或聯繫，並排除無關之資訊和判斷，將接收之判斷與已知的事實進行比對，並對已儲存資料進行統計性之評估。
- (3) ¹ 資料分析自動化應用之建置及重大變更，應依機關首長或其授權屬官之命令為之。² 依第1句為建置及重大變更前，應聽取黑森邦資料保護監察官之意見；情況危急時，得事後為之。

[5]2019年12月24日生效，於1 BvR 2634/20程序中涉及之漢堡邦警察資料處理法（PolDVG）第49條規定如下：

漢堡邦警察資料處理法（PolDVG）第49條

現有資料評估之自動化應用

- (1) 警察機關於有合理懷疑之個案中，為預防性防制刑事訴訟法第100a條第2項所定犯罪行為（譯按：第1類型），或為防止對聯邦或各邦存續或安全之危害、個人身體、生命或自由之危害、因維護公益而設置具有重要價值之物所致危害（譯按：第2類型）所必要，得對已儲存於警察資料系統中之個人資料，藉由應用自動化之資料評估，進行處理。
- (2) 於依據第1項進行後續處理之範圍內，尤其得建立個人、群組、機構、組織、標的及事物之關係或聯繫，並排除無關之資訊和判斷，將接收之判斷與已知的事實進行比對，並對已儲存資料進行統計性之評估。
- (3) ¹ 資料分析自動化應用之建置及重大變更，應依警察機關首長或其代理人之命令為之。² 依第1句為建置規劃及重大變更前，應聽取漢堡邦資料保護及資訊公開監察官之意見；情況危急時，得事後為之。

III.

[6]黑森邦公共安全及秩序法第25a條之規定，乃首次以邦法授與警察自動化資料分析之權限。以此授權規定，黑森邦之立法者支持黑森邦已建置之此項警察實務。動用黑森邦公共安全及秩序法第25a條所定之權限，每年約有上千次之多。制定在後之漢堡邦警察資料處理法第49條，其內容僅有輕微之差異，但其至今尚未適用。

[7-46]（略）

B. 合法性

[47]就黑森邦公共安全及秩序法第25a條及漢堡邦警察資料處理法第49條所提憲法訴願，於針對黑森邦公共安全及秩序法第25a條第1項第1類型及漢堡邦警察資料處理法第49條第1項第1類型（基於預防性防制犯罪之資料分析或評估）所致干預影響之範圍內，屬合法。於此範圍內，聲請人受基本法第2條第1項連結第1條第1項所保障屬

一般人格權意涵之資訊自決權可能受到侵害。

[48]其餘之憲法訴願，均不合法。此處審查之標的，既不是立法機關是否已針對依黑森邦公共安全及秩序法第25a條及漢堡邦警察資料處理法第49條規定所為資料分析或評估而應予保護之法益，制定合於憲法要求之充分規定，亦非於此審認，針對相關程序和組織規定之透明度及法律救濟是否符合憲法上要求，以及特別關注從複雜形式之自動化資料比對至自我學習系統（人工智慧），是否有充分之程序法上之保障。亦非屬審查範圍者，包括已蒐集之個人資料是否遵循憲法上之目的拘束原則，是否特別針對藉由干預基本法第13條第1項或第10條第1項規定而取得之資料，就允許其後續利用，給予充分之限制。於此範圍內，各該聲請人並未充分釋明基本權干預之可能性。對於憲法所要求更為具體之解釋，有極大之欠缺。此外，應更詳細地闡明一般法律之規範狀況，特別是針對此問題，即依聲請人之觀點，現行既有之保障措施為何尚未訂定於適用中法律之其他條款中，特別是各邦之資料保護法及警察法，應具體予以指明並討論其效力範圍（參照 dazu auch BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 129, 132 - Bayerisches Verfassungsschutzgesetz）。

C. 理由

[49]憲法訴願於合法之範圍內，亦屬有理由。依據系爭職權可能導致受基本法第2條第1項連結第1條第1項保障，被視為一般人格權展現之資訊自決權受到侵害（I）。透過警察機關藉由自動化資料分析或評估所導致之基本權侵害，原則上是具有憲法上正當性的，憲法上對於自動化資料分析或評估正當性之要求，係依據職權之具體範圍為相應之變化；於此依據系爭規定之形式，採嚴格之要求（II）。黑森邦公共安全及秩序法第25a條第1項第1類型及漢堡邦警察資料處理法第49條第1項第1類型之規定因此不符合充分之干預門檻（III），二個系爭規定因此屬違憲。此僅及於基於預防性防制犯罪之自動化資料分析或評估之職權，而為防止危害之職權（黑森邦公共安全及秩序法第25a條第1項第2類型及漢堡邦警察資料處理法第49條第1項第2類型）並不在此限。

I. 基本權干預

[50] 經儲存之資料集依據黑森邦公共安全及秩序法第 25a 條及漢堡邦警察資料處理法第 49 條，透過資料分析或評估之自動化應用予以處理者，將對於所有在該過程中個人資料被處理者之資訊自決權（基本法第 2 條第 1 項連結第 1 條第 1 項）造成干預。透過已儲存資料之自動化評估，立法機關允許已蒐集之資料得於原始用途外之後續利用，其造成新的基本權干預，故須依目的拘束原則審認其憲法上之正當性（參照 BVerfGE 141, 220 <324 Rn.277, 327 Rn.285>；näher unten Rn. 55 ff.）。於此對基本權之干預不僅存在於對先前分散之資料進行後續彙整使用，甚至存在於藉由自動化資料分析或評估，獲取與基本權有特別關連之新知識（參照 BVerfGE 156, 11 <39 f. Rn. 73 f.>；näher unten Rn. 67 ff.）。

II. 憲法上正當性之要求

[51] 基本權干預之正當性以具備法律之授權為前提，其須追求正當目的且符合比例原則。

[52] 系爭規定旨在追求正當目的，在資訊科技發展之背景下，提升預防性防制重大犯罪之有效性，從中獲取與即將發生之重大犯罪之相關線索，此等線索於警方資料庫中通常無法被識別。黑森邦政府於本件審理程序中表示，特別是在恐怖主義和極端主義暴力以及組織和重大犯罪領域，數位媒體和通訊方式之使用日益增加，警察機關面對愈來愈多品質和格式具異質性之資料生成，警察資料庫中所包含之資訊，在時間之壓力下，幾乎無法以人工之方式加以篩選；因此自動化之資料分析對於警察行動之達成有其重要性。

[53] 於憲法之意義下，系爭規定足以達成預防性防制犯罪有效性之提升，應屬適當，亦屬必要，因為透過自動化資料分析或評估，可能得以從中獲得與預防犯罪相關之認知，而同樣之認知無法以其他干預基本權較少之方式取得。

[54] 從狹義之比例原則可以得出對本案之特別要求，其於個別情形中適用之寬嚴，取決於系爭措施之干預程度（參照 BVerfGE 141, 220 <269 Rn. 105>；155, 119 <178 Rn. 128> - Bestandsdatenauskunft II；BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17

-, Rn. 152; stRspr)。自動化資料分析或評估之干預影響及憲法上正當性之要求，一方面來自先行蒐集資料之干預程度；於此適用目的拘束及目的變更原則（1）。另一方面，自動化資料分析或評估自身具有潛在之影響份量，因此須有進一步之正當性要求（2）。

[55]1. 目的拘束及目的變更原則

依據黑森邦公共安全及秩序法第25a條及漢堡邦警察資料處理法第49條之規定，已蒐集並儲存之個人資料將會透過自動化資料分析或評估之方式進行後續處理。對於國家已蒐集資料之後續利用，其正當性之要求繫諸於目的拘束原則及目的變更原則（grundlegend BVerfGE 65, 1 <46>）。立法機關若要允許在蒐集資料之具體原因及正當理由之外利用資料，則必須制定其法律基礎。立法者得於遵循憲法之要求下，規定在蒐集資料相關目的之範圍內之資料後續利用（a），或是允許目的變更（b）（參照 BVerfGE 141, 220 <324 ff. Rn. 276 ff.> m.w.N.; stRspr）。黑森邦公共安全及秩序法第25a條及漢堡邦警察資料處理法第49條之規定不僅允許目的不變之後續利用，亦允許目的變更之後續利用（c）。

[56]a) 與目的相符之後續利用

立法機關一方面得允許在資料蒐集之相關程序外使用資料，視為在資料原始目的範圍內之後續利用；關於目的不變之後續利用所須遵守之憲法上要求，在聯邦刑事警察局法之判決中得見詳細之闡述（參照 BVerfGE 141, 220 <324 ff. Rn. 278 ff.> m.w.N.）。

[57] 此類利用之容許範圍取決於資料蒐集之授權規定。各該干預之法律基礎規定有權蒐集資料之機關、資料蒐集之目的及要件，並藉此界定了允許使用之範圍。在此基礎下所獲資訊之目的拘束，其拘束性不僅限於特定、抽象定義之機關任務，而是取決於各該蒐集資料之授權依據所定蒐集目的之範圍。於原始目的範圍內之後續利用限於由同一機關在相同任務之範圍內，且係為保護相同之法益，方得為之，其判斷準據與資料蒐集相同：資料之蒐集僅於為保護特定法益或為預防特定犯罪時，方得為之，則此等目的同樣拘束同一機關對該資料之直接及後續利用，除非另有目的變更之法律基礎允許其他之利用。

[58] 蒐集資料所應遵循之干預門檻要求，諸如傳統上在危害防止

領域中應具備充分可得具體化之危害，以及在刑事追訴領域中所應具備之合理犯罪懷疑等，原則上非屬此處所稱之目的拘束，亦即凡由同一機關於相同任務之範圍內，為了保護相同法益及追訴或預防相同犯罪而為後續之資料利用時，皆應再次檢視之目的拘束。須有充分可得具體化危害或合理犯罪嫌疑之要求，為容許蒐集資料之理由，但並非機關可得利用資料之目的限定。因此，不問其他法律上要件為何，該等資料之後續利用如為履行相同之任務，而被允許作為跡證調查之手段者，並非當然違反應合於原始蒐集目的之資料使用的要求。行政機關得將於該範圍內所獲悉之認知，用於保護相同法益以及履行相同任務——單獨或連結其已掌握之既有資訊——以此作為後續調查之單純起點。於此，並未開啟漫無範圍之資料利用，而是在在履行資料蒐集之任務與保護法益要求之拘束下，使用資料作為跡證調查手段仍然具備充分具體之調查關聯。因此，目的拘束是否被遵循，取決於有權蒐集資料之機關是否於相同任務範圍內，基於保護相同之法益及追訴或預防相同犯罪而利用資料，如同各該資料蒐集規定所允許之範圍。此等要求均屬必要，原則上亦足以在目的拘束之範圍內正當化資料之後續利用。

[59] 不過，對於來自住宅監控或線上搜索之資料，目的拘束之要求較為嚴格：於此所有資料之後續利用，包括同一機關於相同任務範圍內，基於保護相同之法益及追訴或預防相同犯罪，僅於亦基於與資料蒐集之要件所定相當之急迫危害（參照 dazu BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 297 m.w.N.）或於個案中至少存有可得充分具體化之危害（參照 dazu BVerfGE 141, 220 <272 f. Rn. 112>），且有必要時，方屬符合目的相關。此種資料蒐集所生之特殊干預程度，亦展現在本案中對於所有已獲資料進行後續利用，與資料蒐集之前提要件暨蒐集目的之間存有特別嚴格之拘束關係。於本案而言，將資料蒐集所獲取之認知用來作為單純之跡證或偵查手段，而不問是否存有急迫或於個案中具備充分可得具體化之危害，非法之所許。

[60]b) 變更目的之後續利用

另一方面，立法機關亦得允許於資料蒐集之原始目的外，為後

續之資料利用（目的變更）；作為新目的利用資料之授權，應遵守本院於聯邦刑事警察局法判決中就目的變更之資料後續利用所闡明之憲法上要求（參照BVerfGE 141, 220 <326 ff. Rn. 284 ff.> m.w.N.）。

[61] 新目的資料利用之授權，因對資料進行蒐集而構成對基本權之新干預。因此，目的變更必須依據與資料蒐集相關之基本權而為衡量。於此應就該法規所帶來之影響與資料蒐集之影響，進行權衡，透過特別強烈之干預措施所獲取之資訊，亦僅得用於特別重要之目的。作為比例原則審查之標準，於此範圍內適用假設性資料蒐集之標準。

[62] 針對透過高干預強度之監控及調查措施所得資料，其取決於依據憲法之標準是否得基於變更之目的以類似嚴重之方式再次重新蒐集相應之資料。據此，目的變更之前提要件為，資料的新利用係為保護法益或為揭發重大犯罪，此種犯罪必須在憲法上得以正當化以類似嚴重之方式再次重新蒐集資料。不過，著眼於危害情況或犯罪嫌疑所必要之具體程度，亦即著眼於干預強度，變更目的之前提要件並非於任何情況下皆與蒐集資料相同。在比例原則之觀點下，與此相關之要求主要僅針對直接資料蒐集本身之理由，而非針對所蒐集資料之後續使用。作為有待正當化之新干預，允許基於其他目的為利用行為之授權，仍須具備其個別、充分特定之理由。於此，憲法上所要求、通常亦屬足夠之要求是，從資料中——從資料本身或結合機關之進一步認知——得出具體之偵查源由。

[63] 立法機關得——關於安全機關之資料利用——原則上允許目的變更之資料利用，當其涉及下述之資訊時，即由此等資訊得出於個案中有啟動偵查之具體原由，而其目的在揭發類似重大犯罪，或為防止至少依間接觀點屬對類似重要法益所生危害，亦即為保護此等重要法益而進行相應之資料蒐集，應為法之所許。

[64] 然而，如同與目的相符之後續利用，對於來自住宅監控或從資訊技術系統所獲之資訊，要件則有所不同。考量此措施之特別干預影響，任何新的資料利用，皆應與蒐集資料時一樣，具備立即之危害或於個案中存在充分具體之危害，方屬正當。

[65]c) 黑森邦公共安全及秩序法第25a條及漢堡邦警察資料處理法第49條

依據黑森邦公共安全及秩序法第25a條及漢堡邦警察資料處理法第49條，個人資料可能在目的相符或目的變更之情況下進行後續利用。此二項規定均允許相當大量資料之處理，基本上並未依據資料之來源及原始蒐集之目的而為區分。為遵守憲法上目的拘束之要求，就此應有其他充分明確之規範，以確保目的拘束原則在法律上及實務上之遵循。就目的拘束於專業法律中之形成而言，實質上尚須關注的是，機關中儲存之資料集原係由另一單位蒐集並傳遞至本機關，本機關對於此等資料之分析或評估，非屬於原始目的範圍內之後續利用，而是因機關轉換而成為目的變更之資料利用，從而應遵守上述之憲法要求。就此，黑森邦內政及體育部於言詞辯論程序中表示，在刑事訴訟法第479條第2項第2句第2款之前提要件下，黑森邦警察所獲得之資料檔案，後續仍僅依據黑森邦公共安全及秩序法第25a條之規定方允許再次處理。於實務上，為了遵守目的拘束之憲法原則，應有特別對資料進行標註之必要（參照 etwa § 20a HSOG und § 65 HmbPolDVG；s. aber zur Befreiung hiervon § 20a Abs. 4 HSOG und § 78 Abs. 1 HmbPolDVG；s. auch § 91 BKAG）。然而，其是否遵循上述憲法上之要求，不須予審認，因多位聲請人就此所為之指摘並不合法（oben Rn. 48）。

[66]2. 後續基於權限特殊性之正當性要求

基本權之干預是否正當，在資料分析或評估之情形，並非僅就原始資料蒐集時之影響進行判斷，因為透過自動化資料分析或評估之後續處理，可能超出原始蒐集之干預影響，而產生其自身之負擔效果（a）。自動化資料分析或評估之特別干預影響並非一成不變，而會依據此一權限細部之規範而有所不同。基於一般標準可資確定者，自動化資料分析或評估之權限應遵循何種憲法上之要求，依其規範內容而定（b）。因此，具體之正當性要求取決於立法者如何規範該權限；因黑森邦公共安全及秩序法第25a條第1項第1類型及漢堡邦警察資料處理法第49條第1項第1類型規定之潛在效力範圍，其正當化之要求屬嚴格（c）。

[67]a) 自動化資料分析或評估之潛在干預影響

藉由自動化資料分析或評估而對過去蒐集之資料進行後續處理，超出原始蒐集之干預影響，可能導致特別之負擔效果（參照 BVerfGE

156, 11 <39 Rn. 73>）。依據黑森邦公共安全及秩序法第25a條及漢堡邦警察資料處理法第49條規定所採行之自動化資料分析或評估，係以產生新的認知為其目標。黑森邦公共安全及秩序法第25a條第2項及漢堡邦警察資料處理法第49條第2項規定如下：為建立個人、人群、機構、組織、特定對象及事物之關聯，並排除無關之資訊和判斷，將接收之資訊與已知的事實進行比對，並對已儲存資料進行統計性之評估。執行之機關在法律上得就其所持有之資料，運用幾乎所有資訊技術可行之方法汲取深入之認識，並透過評估建立新的關聯。透過多階段之分析，可讓資料建立連結，從而產生新的嫌疑，以及進一步之分析步驟或後續操作措施（BVerfGE 156, 11 <40 Rn. 73>）。

[68] 警察以其曾獲致之認知作為線索或偵查方法，或連結其所掌控之其他既有資訊作為進一步偵查的起點，雖非屬罕見（參照BVerfGE 141, 220 <325 f. Rn. 281>）。而且，警察之日常情報蒐集，亦是彙整及評價由各種來源所獲得資訊之結果（參照Rademacher, AöR 142 <2017>, S. 366 <369, 372 ff.>; s. auch Schneider, GSZ 2020, S. 1 <4 f.>; Kuhlmann/Trute, GSZ 2021, S. 103 <104>）。

[69] 然而，依據黑森邦公共安全及秩序法第25a條及漢堡邦警察資料處理法第49條所採行之自動化資料分析或評估，則屬更進一步之作法，因其允許大量及複雜之資訊集之處理。依據不同分析方法之應用，得藉由與既有資料之關聯評估，獲致新的人格相關重要資訊，若非以此方法無法獲取之。此措施較過去更加強化了資料中所附資訊之開發，其不僅可以發掘資料中原本存在、但最初由於缺乏連接而隱藏之關於人之認識，甚至得於相關之應用中進行「剖析」（Profiling）（參照黑森邦公共安全及秩序法第41條第4款及漢堡邦警察資料處理法第2條第10項）（參照Bäuerle, in: Möstl/Bäuerle, BeckOK Polizei - und Ordnungsrecht Hessen, 27. Edition, Stand: 1. Oktober 2022, § 25a HSOg, Rn. 21 ff.）。因為，將關於當事人周遭之關係及關聯資料及演算法所計算之假設均納入，在軟體支援下，可能產生新的個人完整圖像。於此運作方式下，個人和非個人資料之組合，以及演算法主要關注在單純之相關性，可能得出新的、與人格相關之資訊，若無此方法通常無法被看見或被探知。傳統的程序，也就是基於分級認知累積模

式而進行之調查行動，將因此具備更大之影響力（參照 BVerfGE 115, 320 <356 f.> m.w.N. - zur Rasterfahndung）。

[70]一般而言，目的拘束原則得確保已蒐集資料於後續利用中之基本權干預合乎比例（oben Rn. 55 ff.）。過去個人資料主要是靠手工整理串連，此種運作方式的實際能量有限，實務上之認知判斷有其界限，在此背景下，目的拘束原則被詳予形塑。賦予自動化資料分析或評估之權限，其目的正是在於克服此種實務上判斷之局限。此一目的於憲法上具正當性，因其有助於危害之有效防制。然而，在克服典型警察工作中實務上判斷局限之同時，亦將對於處理資料之當事人帶來特別之危害。依據不同之形式，自動化之應用——特別是連結處理資料之類型、範圍及處理方法——得以建立活動、行為或關係之剖析，甚至是廣泛完整之人格圖像，此為透過手動查詢或簡易地自動化比對所無法達成者。自動化之應用得以決定性地改變警察之工作方式及判斷能力，並顯著提高個別損害之影響（參照 auch BVerfGE 156, 11 <39 f. Rn. 73> m.w.N.）。憲法上之目的拘束原則恐已無法充分應付上述干預帶來的影響。

[71]b) 一般標準

對於自動化資料分析或評估之正當性，憲法上之要求因案而異（aa），因為自動化分析或評估之特殊性在於，其所採行措施之干預強度，依其於法律中之規範內容可能有所不同（bb）。因此，對於干預前提要件之要求亦有不同，特別是針對干預門檻、應受保護之法益、透明性之確保、權利救濟及監督管制之要求（cc），此等規定應符合法律保留原則、規範清楚及法明確性之要求（dd）。

[72]aa) 要求之變動

對於自動化資料分析或評估之正當性，憲法上之要求有其差異，其干預強度因其法律上之規範內容而可能有相當不同之差異。若將此項權限侷限於針對可掌握數量之有限來源資料，進行簡易形式之比對，則資料分析或評估之特別干預程度微小。對資料進行後續自動化利用之可能性愈廣泛，其所造成之干預與原始資料蒐集之距離愈遠，愈無法透過目的拘束原則，在憲法上正當化此一新的干預。

[73]自動化資料分析或評估若可能造成當事人資訊自決權之嚴重

干預，其得以對活動、行為及關係建立精準之剖析，其亦使愈來愈多客觀上非涉相關事件之人，因自動化資料分析或評估之結果，可能面臨針對其採行進一步警方調查程序之風險，就此僅於符合嚴格之前提要件下，方屬具有正當性，如同針對秘密監控措施干預強度之一般要求（Rn. 104 ff.）。

[74]反之，若獲取認知之可能性有限，以至於不會對當事人之資訊自決權造成特別嚴重之個別干預，則此種自動化資料分析或評估之權限得以設定較低的干預門檻，或警察亦得以用來保護重要性較低之法益（Rn. 107）。在某些情況下，遵守目的拘束原則，即得使以自動化應用之方式後續處理資料之行為，具備憲法上之正當性（näher unten Rn. 108）。

[75]bb) 干預影響之決定標準

對於自動化資料分析或評估之干預門檻及其保護法益之要求於個案中之寬嚴，取決於干預程度，其涉及許多不同之因素，因此可能會受到立法機關所定不同預防措施和保護機制之組合所影響。

[76] (1) 原則

一般而言，對於資訊自決權干預之程度，主要取決於資料之類型、範圍及可能之資料應用以及濫用之風險。除此之外，於此重要者為，有多少基本權主體遭受了何種強度之損害，以及此種情況係於何種前提要件下發生，特別是是否具備對其採行上述措施之理由。干預程度之形式、當事人之數量及個別損害之強度，即具有重要性。個人損害之程度是否重大，取決於當事人作為個人是否保持匿名、有何與個人相關之資訊被蒐集及基本權主體因這些措施面臨何種不利之威脅或導致並非毫無理由之恐懼。國家干預措施之秘密性，於此特別提高了干預之強度，事前權利救濟之事實上不可能，以及事後權利救濟（如果能夠獲得）之困難度提升，同樣亦提高干預之強度（BVerfGE 156, 11 <48 f. Rn. 96> m.w.N.；stRspr）。

[77]自動化資料分析或評估之特別干預影響尤其取決於，這些措施得以產生何種類型之新知識，特別是取決於是否及有多少與人格相關之知識藉此產生。若可能獲取特別私人之資訊，則干預影響即會提高。具有特別干預強度者亦包括，若一個人之行為、習慣或生活方式

得在空間上及長時間內被理解，即可能創設該人之活動或行為剖析或更為廣泛之人格圖像（參照 BVerfGE 115, 320 <350 f.>；120, 378 <400 f., 406 f., 417>；125, 260 <319 f.>；141, 220 <267 Rn. 99>；150, 244 <284 f. Rn. 100>；BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 287, 321 ff.；Beschluss des Ersten Senats vom 9. Dezember 2022 - 1 BvR 1345/21 -, Rn. 174 f. - Polizeiliche Befugnisse nach SOG MV）。干預之程度會因此而相應提高，若警察透過資料分析或評估獲得人之資訊，並將其作為後續計畫性措施之起點，這些措施客觀上與具體不當行為無關，且透過其行為並不會引發警察之干預（參照 dazu BVerfGE 115, 320 <354 f.>；150, 244 <283 Rn. 98>），也就是，當自動化之調查技術提升客觀上未參與之人成為警察後續調查措施目標之風險（參照 dazu BVerfGE 115, 320 <351 ff.>；120, 378 <403>；125, 260 <320>）。於此，警察工作之進一步自動化，雖具有防止歧視之潛力，但其亦可能帶來特殊之歧視風險，如果自動化資料分析或評估之效果愈是造成基本法第3條第3項所不允許之歧視，則這種風險在憲法上愈無法接受（參照 zur Rasterfahndung BVerfGE 115, 320 <352 f.>；s. auch BVerfGE 154, 152 <259 Rn. 192>；näher Rademacher, AöR 142 <2017>, S. 366 <376 f.>；Wischmeyer, AöR 143 <2018>, S. 1 <26 ff.>；Martini, Blackbox Algorithmus, 2019, S. 88 f. m.w.N.）。

[78]（2）資料之類型及範圍

干預之程度主要透過處理資料之類型及範圍加以認定。電子化資料處理措施之干預潛力，其重要之特徵在於其所處理之資料量，此為傳統方式所無法達成者（參照 BVerfGE 156, 63 <118 f. Rn. 198> m.w.N.）。愈多個人資料可以被導入自動化資料分析或評估，立法機關對得使用資料量之限制愈少，其干預就愈嚴重。得使用資料類型之規定與得使用資料數量之規定，具有密切關聯。對於得使用資料類型之限制愈少，得處理之資料數量就愈大，干預影響程度往往就愈高。另外，資料類型本身對於干預影響程度亦相當重要，因為不同資料之使用得直接或間接地形成不同之人格相關性。所涉及資料之類型及範圍，以及其對基本權干預之影響程度，得透過各種預防措施詳予規定及限制之。

[79-89]（略）

[90]（3）分析或評估之方法

此外，許可之資料分析或評估方法亦會影響干預之強度。採用複雜形式之資料比對可能產生特別之干預程度。一旦警察得藉由幾乎所有資訊技術之可能方法，從既有資料中獲取廣泛之情資，並從中建立新的關聯，透過多階段分析產生新的嫌疑，再進而採取更多之分析步驟或操作措施，則因自動化資料分析或評估對當事人所帶來之不利益即相當顯著，同時亦會顯著提高個人損害之影響力（參照 BVerfGE 156, 11 <39 f. Rn. 73> m.w.N.）。此外，著眼於個人之權利救濟及監督管控，以及就此所不可或缺之辨識錯誤及勘誤可能性，於複雜形式之資料比對中存在運用演算法所生之可解釋性困難（參照 BVerfGE 154, 152 <259 f. Rn. 192>）。整體而言，自動化資料分析或評估方法之干預強度愈高，其得獲悉關於人之判斷即愈廣泛且深入，產生錯誤及歧視之可能性亦愈高，應用軟體所得出之連結就愈難以被理解。

[91-102]（略）

[103]cc) 相應之干預前提要件

立法者透過資料類型、範圍及限制評估方法之規定所調控之干預強度，與憲法所要求之干預前提要件相對應。自動化資料分析或評估之授權是否符合憲法之要求，亦取決於立法者是否針對權限之具體內容規定了充分之干預前提要件。與干預程度相應之狹義比例原則之要求，除了針對該措施所欲保護法益外，亦針對干預之門檻，亦即採行該措施之理由（參照 auch BVerfGE 141, 220 <269 Rn. 104, 270 f. Rn. 106 ff., 271 ff. Rn. 109 ff.>；BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 174；Beschluss des Ersten Senats vom 9. Dezember 2022 - 1 BvR 1345/21 -, Rn. 89；dazu unten Rn. 104 ff.）。如前所述（Rn. 75 ff.），立法者就此有多種選項供運用，調控因自動化資料分析或評估之影響所導致資訊自決的干預，使各個干預門檻與以危險預防為目的所造成之影響間，符合適當之比例（參照 auch BVerfGE 115, 320 <360>）。若自動化之應用將對當事人之資訊自決權產生單獨之嚴重干預，則僅有於嚴格之前提條件下，方屬正當（1）。較小影響之干預，得透過較輕微之理由予以正當化（2）。

在某些情況下，甚至僅須遵守目的拘束原則即屬已足（3）。無論如何，從比例原則可得出對於透明性、個人權利救濟及監督管控制的要求（4）。

[104]（1）高度特殊影響之前提要件

依據前述標準，若自動化應用造成當事人資訊自決權之嚴重干預，則其僅有在符合嚴格之前提要件下，如同一般適用於高干預強度之秘密監控措施者，方屬正當。

[105]（a）對於透過自動化資料分析或評估所欲保護之法益，必須有高要求。秘密監控措施，深入窺探私人生活的秘密監控措施，僅得於保護特別重要之法益時，方得允許（BVerfGE 141, 220 <270 Rn. 108>）。特別重要之法益包括個人之身體、生命及自由，以及聯邦或邦之存續或安全（參照 BVerfGE 133, 277 <365 Rn. 203>；141, 220 <270 f. Rn. 108, 328 ff. Rn. 288, 292>；154, 152 <269 Rn. 221>；156, 11 <55 Rn. 116>；BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 243）。具有相同重要性者，可能尚包括為保護因維護公益而設置具有重要價值之物，若就此狹義地理解，則如關鍵之基礎設施或對公眾有直接重要性之其他設施（參照 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 244, unter Verweis auf BVerfGE 141, 220 <296 Rn. 183> sowie BVerfGE 133, 277 <365 Rn. 203>）。立法者亦得不直接列出所必要之法益，而是將其與系爭權限預定預防之犯罪行為連結（參照 BVerfGE 154, 152 <269 Rn. 221>；BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 244）。

[106]（b）干預之理由亦須受到嚴格限制。憲法上之必要干預門檻，係應具備充分具體之危險，即如同危險防止機關在大多數之秘密、深入侵犯私人領域時，所運用之監控措施時所應具備者（dazu im Einzelnen BVerfGE 141, 220 <272 f. Rn. 112>）。此為危險防止機關於採行秘密監控措施時，所應符合之一般性干預門檻（參照 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 248 m.w.N.）。充分具體之危險，以至少必須有事實上之理由足認對保護之法益導致具體危害為要件，於此僅靠一般之經驗陳述並不足以當之。更進一步必須確認該特定之事實，於個別之情況下，預測將導致

可歸因地侵害此處相關受保護之法益。若尚無法以充分之可能性預測導致損害之因果過程，但已有特定之事實顯示，於個別案件中存在對極為重要法益之急迫危害時，則充分具體危險於此種情形得視為已經具備。系爭事實一方面必須能夠推導出至少在性質上具體且在時間上得預見其發生之事件，另一方面必須能夠推導出特定人將涉入其中，而其身分至少須被認知，而得以作為監控措施之目標，並且儘可能將監控的範圍限於此等特定人（BVerfGE 141, 220 <272 Rn. 112>）。

[107]（2）中度特殊影響之前提要件

於存有具體危險時，若係為保護至少屬相當重要法益，例如預防至少相當重要犯罪行為之情況，則其影響程度較屬輕微之干預，而得以正當化。相反地，若該措施係為保護高位階、極其重要或特別重要之法益，那麼低於具體危險之干預門檻可能即屬已足（參照 BVerfGE 155, 119 <188 f. Rn. 150> m.w.N.）。針對干預强度高之措施，可得具體化之危害及保護特別重要法益之要求必須同時存在，而對於干預強度較小之措施，若法律授權規範以可得具體化之危害及保護特別重要法益為前提要件，即屬已足（參照 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 9. Dezember 2022 - 1 BvR 1345/21 -, Rn. 173）。特別是立法者透過對於可使用之資料類型、範圍及其處理方式為較為嚴格之規定，以降低資料分析或評估之干預程度，即屬之。

[108]（3）於未有特殊影響時依據單純目的拘束

得被納入分析之資料若能於法律中依其類型和範圍予以減少，並且自始限制自動化資料分析或評估之可能方式，以使依據該權限所採行之措施無法對當事人於個人人格形成提供更深入之觀察，儘管機關可能須花費較多且耗時較長，但實際上仍得於未使用自動化應用之情況下獲得，或該權限自始即僅是為了識別危險或易致生危險之地點，而未生成個人訊息，則遵循目的拘束原則即足以正當化自動化應用中之後續處理資料（Rn. 55）。為了預防犯罪而由警察機關採行毫無理由之自動化個人資料評估，雖為憲法所不許；然而，遵循憲法上之目的拘束原則，則可確保干預具備理由。

[109]（4）透明性、權利救濟及監督之要求

無論如何，從比例原則可以得出透明性、個人權利救濟及

監督管控之要求（參照 BVerfGE 141, 220 <282 Rn. 134> m.w.N.; stRspr）。適當形式之監督別具重要性。有鑑於可能存在大量之措施，得依據分級管控之概念將監督權限分別交由具獨立性之資料保護監察官與行政機關性質之資料保護監察官行使，並且採隨機抽樣之監管模式。對於有效之監督所不可或缺的是，要求敘明理由，何以特定之資料集為了預防特定犯罪，而要以自動化應用之方式進行分析。若使用之軟體允許以更複雜形式進行自動化資料比對，則須採行預防措施，以防止與其特別相關而容易致生之錯誤，於此可能尚須有法律上之規定，對其所用軟體之開發進行國家之監督。附帶保護於個案中應遵循何種要求，則非本程序審理之標的。

[110]dd) 法律保留，規範清楚及明確性

只有在經許可採行之分析及評估可能性，規範清楚且充分明確實質地嚴格界定，使該措施之干預影響程度顯著降低時，方得放棄應對特別重要法益存在至少可得具體化危害之門檻要求。就此規範任務，原則上立法者得自行為之或交由行政機關履行（1）。立法者必須確保，於遵循法律保留原則之下，制定整體充足之規定，特別是針對資料類型及範圍之限制（2）以及資料處理方法之限制（3）。

[111] 立法者若規定資料分析或評估資料之權限，須具備對重要法益產生至少可得具體化危害之嚴格要件，是否亦須制定補充性之法規以限制資料之類型、範圍及其處理方式，此一問題於此無須回應。又，關於資料分析或評估之目的拘束於憲法上要求是否在法律上有充分規定，以及關於透明度、個別之權利救濟及監督控管是否有充分之規定（Rn. 48），亦非本案之標的。就此部分，亦不生是否符合法律保留之問題。

[112]（1）立法及行政就規範義務之分配

若立法者有意賦予警察自動化資料分析或評估之權限——如同於此——以從事預防性之犯罪防制，亦即於可得具體化危害發生之前階段，則必須降低干預之強度，以符合比例。於存有限制之可能性時，特別是針對資料類型、範圍及處理方式，必須遵守法律保留之要求。立法機關須自己在法律中就限制資料類型、範圍及處理方式之重要性基礎內容，予以規範。由於為緩和干預所需之法規具有特殊之技

術性與迅速應變之需求，若於法律中顯無法為鉅細靡遺之規定時，立法者得授權行政就組織及技術之細節為較為詳細之規範。不過，立法者必須確保，在法律之原則性規定與行政之規範授權及規範義務交互關聯下，資料類型、範圍及其處理方法之限制，整體上內容充分，規範清楚且透明。

[113] 關於立法機關本身無法直接規範之部分，首先可考量授權發布命令。除此之外，立法者得課予行政機關義務，針對法律或法規命令中所規範之要求，以抽象、一般性之形式為進一步之具體化。透過行政規則之具體化，無論如何都必須有法律上之依據。於此立法機關應確保，行政機關就法規個案適用所為之具體化與標準化，須以易於理解之方式製成文件並對外發布（參照 auch BVerfGE 133, 277 <357 Rn. 183>）。關於自動化資料分析或評估中所得納入之資料類型、範圍及其許可之處理方式，法律本身之原則性規定若僅能有限地認知，即需要由行政機關進行可理解之具體化及標準化。由於自動化資料分析或評估的實施，當事人通常無從知悉，因此法律中原則性規定之具體化很難在行政處分與司法審查相互制衡下進行，因此，必須透過對行政機關之特殊透明度要求予以衡平。缺乏行政法院之監督，則需要具體化之權限規範，其限制所必要之核心機制乃因此而喪失。為了衡平此一特殊性，立法者必須確保行政機關，就個案中採行自動化資料分析或評估相關之要求及標準，以抽象、一般之形式予以規定，並如實地製成文件，且採取如同立法者詳定規範之方式對外發布之。此種規範方式、製成文件及對外公開，一方面旨在限制授予行政機關之權力；另一方面，確保足夠的監督水準。因為行政機關所訂定標準之製成文件及其公開，尤可讓資料保護監察官得以監督行政機關權限之行使（參照 BVerfGE 133, 277 <357 f. Rn. 184> m.w.N.）。

[114] 立法者就其應自行制定之準則，亦須充分明確且清楚（參照 dazu BVerfGE 156, 11 <45 f. Rn. 86 f.>）。合法資料處理之限制若已規定於一般性之個人資料保護法或警察法之個人資料保護規定，則必須讓行政機關及人民明確知曉此等規定適用於資料分析或評估之權限，而且在此等規定下資料分析或評估權限之實務運作規範，亦須充分清楚。

[115] (2) 資料類型及範圍之規定

若立法者欲降低自動化資料分析或評估之干預強度，以使其於可得具體化危害發生之前階段即得運用此工具，則其必須針對自動化資料分析或評估可使用之資料類型、範圍，自行制定基本之要求。

[116]於法律中必須自行特別規定，何種資料集得予以納入及在於何種程度上得以自動完成。若立法機關最終未針對可使用之資料集自行臚列，則其必須確保，在法律位階以下之法規層次，以抽象、一般之方式予以規範並發布之。關於得納入（自動化）資料集之範圍，憲法並無固定之規定。然而使用愈大量且數量眾多之資料集，其干預強度亦愈高（Rn. 78 ff.）；則對於干預理由及受保護法益之要求，亦將相應提高。

[117]若得用於自動化資料分析或評估中之資料集，並未自始於法律中為嚴格之內容上及數量上限制，為限制自動化應用，立法者必須確保僅有個別具備相當資格之警察人員方得使用該設備，且僅得出於法定干預理由所定必要之情況下方得使用之。對於使用可能性之限制，必須在法律之限制外，透過組織性及技術性之預防措施確保之。技術性之細節部分，得訂於應發布之行政規則。

[118]基於資料目的拘束之憲法原則（Rn. 55 ff.），法律必須自為規定，從住宅監控或線上搜索中所獲得之資料，不得用於基於預防性防制犯罪所採行之資料分析或評估中（Rn. 59, 64）。即使資料是透過其他嚴重干預基本權之行為所獲取，後續之使用在內容上亦必須依其獲得資訊之情形予以限制，於個案中所採行之具體調查方法，以防止對相對重要之法益所生威脅為限（Rn. 63）。就此，立法機關亦應自行規定。針對二種情形，其必須明定，包括透過適當之技術性及組織性預防措施有效確保其限制，並考慮自動化資料分析或評估的特殊性，特別是在資料集自動連結之情況。特別必須針對來自干預強度較高之資料蒐集所得之資訊，提前加以標註或予以分離，以便在必要時停止使用，且不得如聲請人之憲法訴願程序代理人於1 BvR 1547/19程序中所擔憂者，僅得於事後識別（參照 auch unten Rn. 144）。立法者得將相應保護措施之具體內容交由行政機關訂定，行政機關必須以清楚、抽象、一般之方式予以規範並發布。只要無法於實務上確保以

特別嚴重干預基本權之方式所獲得之資料僅得於前述要件下被納入自動化資料分析或評估中，該權限即不得用於預防性防制犯罪。

[119]對於使用於自動化資料分析或評估之資料類型及範圍所造成之干預程度，仍有其他減輕之可能性（Rn. 78 ff.）。於此範圍，亦有法律保留之適用。唯有對上開干預之進一步限制，由法律自行規定基本之限制準據，或以此為原則授權行政訂定明確之抽象、一般性規定，並製成文件、發布之，方足以降低憲法上對法定干預門檻或對受保護法益之要求，

[120]（3）分析或評估方法之規定

若立法者欲降低自動化資料分析或評估之干預強度，以使其於可得具體化危害發生之前階段即得運用，則須針對自動化資料分析或評估之方式為限制性之要求，且應於法律中作原則性之規範。

[121]對於上述情形，法律必須明確排除自主學習系統之使用。此外，立法者必須自行建立基本標準，以限制自動化之程度。於實務上，警察機關以不超出自動形式之簡易資料比對方式進行資料分析或評估，特別是以非自動執行之重複比對步驟，連結更多資料集之比對結果，並不足夠。就比對選項之限制，應由法律自行加以規定。立法者若欲藉以下方式降低干預程度，亦即以警察建立之個別搜尋模式為基礎，以避免完全開放搜尋之資料評估（dazu Rn. 93 ff.），則亦應至少自行為一定程度之規範。若其欲透過限制可能之分析結果降低干預影響，亦應至少自行制定基本之規範（dazu Rn. 96 ff.）。例如應就顯示相符之搜尋標準及經搜尋之資料集，排除由機器作成之事實評估，特別應排除「預測性警務」意義下之由機器判讀人的危害情境，或將資料分析或評估自始即限定在辨識危險或易致生危險場所，其干預之影響程度將因此而降低，只要立法者就此自行規範。關於評估過程細節之建構，得授權行政機關（參照 auch BVerfGE 154, 152 <259 Rn. 192>），其應就此訂定抽象、一般性之規定，並發布之。

[122]除此之外，尚有其他可能，得以減輕來自自動化資料分析或評估之干預程度（oben Rn. 90 ff.），若限制之標準符合法律保留，且透過行政機關訂定抽象、一般之細節規定，並製成文件，並發布之，即得降低憲法上對法定干預門檻或對受保護法益之要求。

[123]c) 對於黑森邦公共安全及秩序法第25a條及漢堡邦警察資料處理法第49條正當性之具體要求

依據上述之一般準據，黑森邦公共安全及秩序法第25a條第1項第1類型及漢堡邦警察資料處理法第49條第1項第1類型規定，具資料及方式開放性之資料分析或評估權限，其所產生之特別干預程度可能非常高(aa)，因此該等法規必須在憲法上滿足嚴格之干預前提要件(bb)。

[124]aa) 干預程度

系爭資料分析或評估之權限，於此依據資料之類型及範圍(1)及處理之方式(2)判斷，其干預程度可能非常高。

[125] (1) 資料之類型及範圍

此二項規定針對可用於資料分析或評估之資料類型及數量，幾乎並未予以限制。其未規定，對於何種類型之資料及何種資料集，得允許在自動化資料分析或評估中加以利用。

[126] (a) 該規定並未特別將有理由足認可能為犯罪行為之人或與此有特殊關聯之人的資料(參照§ 2 ATDG)，與其他人之資料，予以區分，儘管特別是從處理過程中之資料集(unten Rn. 133 ff.)及無線電查詢(unten Rn. 142)，有很多個人資料可能被用於資料分析或評估，但其並不具備採取嚴重犯罪預防性防制措施之理由。來自犯罪偵查之資料集亦可能包含此類資料，例如被害人或證人之資料。即使納入曾屬刑法上或警察法上應負責任之人，且其資料得依黑森邦公共安全及秩序法第20條第6項及第7項及漢堡邦警察資料處理法第36條第2項及第3項規定進行後續處理，但這些人通常不會因此而成為刑法上或警察法上應負責任之人，因為上開規定並未要求應就此類資料進行負面預測(參照 für § 20 Abs. 6 und 7 HSOG Bäuerle, in: Möstl/Bäuerle, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 27. Edition, Stand: 1. Oktober 2022, § 20 HSOG, Rn. 117)。整體而言，系爭規定廣泛納入非關聯者之資料(ebd., Rn. 123 f.)，這些人即使沒有任何可歸究之事理，亦可能因此而遭受警察進一步之調查措施。

[127] (b) 該規範並未針對允許包含哪些資料集予以規定。漢堡邦警察資料處理法第49條，不同於黑森邦公共安全及秩序法第

25a條，將權限限於警察資料系統中所儲存之資料。但其並未以原始由警察蒐集之資料為限，且亦未進一步限制，於目前儲存於警察資料系統中資料之來源。系爭規定既未排除來自其他邦、聯邦職權範圍或其他國家之資料，亦未排除被其他非警察機關或非公務單位所取得之資料。來自情報機關所蒐集且為防止至少可得具體化危害（參照 BVerfGE 156, 11 <55 Rn. 118>；BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 245；Beschluss des Ersten Senats vom 28. September 2022 - 1 BvR 2354/13 -, Rn. 132 ff. - Bundesverfassungsschutzgesetz-Übermittlungsbefugnisse）所傳遞之資料，關於其後續使用，系爭規定亦未明確排除。

[128]關於將資料集自動整合至資料分析或評估中的問題，亦未有特別規定。

[129]於漢堡邦警察資料處理法第49條所使用，而未見於黑森邦公共安全及秩序法第25a條之用語「檔案系統」，亦未進一步限縮可處理之資料集。依據漢堡邦警察資料處理法第2條第13項規定，檔案系統，係指任何依據特定標準可存取之結構化之個人資料集合，不論該集合屬集中、分散或依功能性或地域性之考量加以分類。此種警察系統之型態及數量或其內容，於法律中均未明定。「檔案系統」之概念意涵，亦遠超過以系統化操作之自動化資料庫。總之有此可能——甚至是在短時間內——建置新的檔案系統。

[130]（c）又，由其他針對後續利用所定之一般規定，亦可能得出特定資料及資料集不得進行資料分析或評估之規範。不過，為了能在憲法上顯著降低依黑森邦公共安全及秩序法第25a條及漢堡邦警察資料處理法第49條所採行措施之干預程度，上開規定之效力及實際適用，仍須有精確之規範。系爭規定中並未就此定有任何準據，特別是欠缺組織——技術預防措施之規定。

[131]（aa）原則上，關於後續利用已蒐集及儲存資料之一般性規定，或可限縮資料分析或評估之資料類型及數量，藉此減輕干預之程度。對於黑森邦及漢堡邦之警察而言，後續處理之限制特別來自黑森邦公共安全及秩序法第20條及漢堡邦警察資料處理法第34條中之目的拘束之一般原則。然而，於後續處理程序中，卻顯示出黑森邦公共

安全及秩序法第20條及漢堡邦警察資料處理法第34條中之一般性目的拘束規定，對於自動化資料分析或評估仍有部分具不確定性，這些規定因未具備必要之明確性及清楚規範，故無助於降低干預程度的權重，且基於實務上之原因，其亦無法立即產生限制之效果。

[132-140] (略)

[141] (bb) 針對透過特別嚴重侵犯基本權之方式所蒐集之資料，其後續處理資料之特別規定，原則上或亦可限制得為資料分析或評估之資料的類型及數量。針對來自刑事追訴之資料，特別應適用刑事訴訟法第479條第2項第2句。類似之要求亦得見於漢堡邦警察資料處理法第34條第4項第1句及第36條第2項第2句。黑森邦公共安全及秩序法第20條第1項第3句及第3項，則是針對來自住宅監控及線上搜尋之個人資料定有後續處理之要求。然而，此等規定如何適用於自動化資料分析或評估，並未有充分之規範，尤其此等規定之效果並未透過技術性及組織性標準之轉換而在實務上得到充分之確保，藉以大幅減低資料分析或評估之干預程度。

[142-145] (略)

[146] (2) 分析或評估之方式

自動化資料分析或評估之干預程度，因系爭規定所允許之資料處理方法而被特別地強化。依黑森邦公共安全及秩序法第25a條及漢堡邦警察資料處理法第49條規定之用語文義，其允許相當廣泛之自動化資料分析和評估方法。何種分析及評估之方法得以被允許，立法者並未加以限制。

[147] (a) 系爭規定並未排除更複雜形式之資料比對。黑森邦公共安全及秩序法第25a條及漢堡邦警察資料處理法第49條係使用資料分析或資料評估自動化應用之用語，而非如(自動化)比對，故於法律體系上，其已與簡易比對有所不同(s. § 25 HSOG, § 48 Abs. 1 HmbPolDVG)。與此相對，黑森邦公共安全及秩序法第25a條及漢堡邦警察資料處理法第49條所允許之「資料探勘」(參照BVerfGE 156, 11 <40 Rn. 74>)，甚至可以包括使用自主學習系統(人工智慧)，特別是還允許開放性的搜尋(參照Rn. 93 ff.)。資料分析或評估得以從資料量中所發現單純之統計異常，然後再可能藉由其他自動化應用之協助，

從中得出更多推論。關於可能獲取之搜尋結果，該等規定亦未作任何之排除（參照 Rn. 96 ff.）；依其文義，搜尋結果可能包括機器對事實的評估——甚至是「預測警務」意義上對人之危險性的判讀。因此，藉由資料分析或評估，可能產生若無此技術無法取得之新的人格相關訊息（參照 Baurle, in: Möstl/Baurle, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 27. Edition, Stand: 1. Oktober 2022, § 25a HSOG, Rn. 21）。此種可以獲得新認知之潛在廣度，並沒有透過減緩干預之法規予以規範。

[148] (b) 在漢堡邦，其立法機關嘗試使用「資料評估」一詞，而非「資料分析」，以排除如此廣泛之適用（Rn. 14）。雖然漢堡邦之法律有意僅允許有限制的適用，但其並未於用語中有決定性之排除。從「資料分析」到「資料評估」之用語變化，並未能滿足憲法上清楚規範之要求，藉由特定搜尋標準證明其具一致性，但不應取代警察對資料之評估及評價。資料分析及資料評估二字並不具有決定性之差異。漢堡邦警察資料處理法第49條第2項仍以資料處理為目標，為達此目標，必須導入「資料探勘」程序（參照 dazu auch BVerfGE 156, 11 <40 Rn. 74>）。

[149] (c) 不受限制之資料評估技術目前尚未可供運用，此點尚不足以讓系爭權限在憲法上受到限制。是否確實如此，於此無釐清之必要。因為即便系爭規範之功能有待其他技術發展始得擴充，但憲法上之要求原則上仍適用於該擴充之功能。對於規範之干預程度而言，立法者對於限縮權限範圍之單純想法，或是行政機關不欲廣泛運用法律所賦予權限之可能性，皆不具決定性，而是應依法律所創設之干預可能性來判斷干預的程度。若立法者有意持續地限制干預程度，就必須在法規文義中清楚明確地予以規範（參照 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 325 f.）。

[150]bb) 干預之先決要件

現行黑森邦公共安全及秩序法第25a條及漢堡邦警察資料處理法第49條中所定自動化資料分析或評估之權限，黑森邦及漢堡邦之立法機關幾乎沒有予以限制。上開規定讓警察得以進行相當重大之基本權干預，此等權限允許以法律上未受限制之方法，對未受限制之資料集進行自動化處理。在資料及處理方法開放而不受限制之下，這些法

規讓警察只要一指點擊即可產生個人、群組及周遭環境之全面剖繪，並使眾多法律上無關涉之人們被置於警察的後續措施之下，這些人在某些關聯中留下資料，經過自動化評估之後，把警察導向錯誤之軌跡上。

[151] 因此，於此應適用之憲法上要求，與危險防止機關採取嚴重干預私領域之監控措施時所應適用之憲法上要求相同。針對危險防止機關所採行之秘密性監控措施，其一般性之干預門檻為存在對特別重要法益（參照 BVerfGE 141, 220 <270 Rn. 108> und oben Rn. 105）之具體危險（參照 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 248 m.w.N.; dazu im Einzelnen BVerfGE 141, 220 <272 f. Rn. 112>; 154, 152 <268 Rn. 219> und oben Rn. 106）。相反地，於實務上，一如於言詞辯論程序中之詳細陳述，縱使該權限之法律可能性未被用盡、不應被用盡，以及依當前之技術水準，尚無法完全被用盡，亦不會因此而改變憲法上之要求。

III. 小結

[152] 據上，黑森邦公共安全及秩序法第 25a 條第 1 項第 1 類型及漢堡邦警察資料處理法第 49 條第 1 項第 1 類型之規定，並未能符合狹義比例原則之要求，因其並未設定充分之干預門檻。依據黑森邦公共安全及秩序法第 25a 條第 1 項第 1 類型及漢堡邦警察資料處理法第 49 條第 1 項第 1 類型規定，如為預防性防制刑事訴訟法第 100a 條第 2 項所定犯罪而有必要時，得於合理之個案中透過自動化資料分析或評估為資料之後續處理。「預防性之犯罪防制」在漢堡邦警察資料處理法第 1 條第 1 項第 2 句第 1 款及黑森邦公共安全及秩序法第 1 條第 4 項中，被定義為防制犯罪行為或可預期之犯罪行為（1），以及為追訴未來犯罪行為而預作準備（2）。此二種類型之干預理由，都遠不及因考量干預影響程度而於憲法上要求須以可得具體化危害為干預之門檻。關於重要法益是否充分規範之問題，於此不予決定（oben Rn. 48）。

[153] 1. 預防犯罪

黑森邦公共安全及秩序法第 25a 條第 1 項第 1 類型連結同法第 1 條第 4 項及漢堡邦警察資料處理法第 49 條第 1 項第 1 類型連結同法第 1 條第 1 項第 2 句第 1 款之規定，係基於預防刑事訴訟法第 100a 條第 2

項所定犯罪之目的，授權採行資料分析或評估，考量所述干預程度，其干預理由遠不符合比例，因此違憲。

[154]a) 由於法規一般性地允許自動化資料分析或評估以預防嚴重犯罪，欠缺充分受限之具體干預理由，且未符合至少須具備得具體化之危害的要求（參照 auch BVerfGE 141, 220 <336 Rn. 313>；BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 375）。黑森邦之法規確實增加了「預期」犯罪。然而，其與得具體化危害之要求，仍相距甚遠。警察任務在時間和事務上的擴展，相較於黑森邦公共安全及秩序法第1條第1項所稱危害防止，「遠離具體犯罪」，亦正是黑森邦公共安全及秩序法第1條第4項所描述任務之意義（參照 Mühl/Fischer, in: Möstl/Bäuerle, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 27. Edition, Stand: 1. Oktober 2022, § 1 HSOG, Rn. 128）。

[155]b) 此二項法規所揭示之另一標準，為其必須有合理之「個案」，於此幾乎未就其內容為細節上之確認。

[156]aa) 此之個案要求，並未充分規定。關於所稱之個案應具備何種構成要件，並非無疑。黑森邦內政及體育部部長——於當時針對黑森邦公共安全及秩序法第25a條第3項之提問時——曾說明：黑森邦公共安全及秩序法第25a條所稱個案，係指「與偵查程序相關之過程或規劃」（參照 HessLTDrucks 20/660, S. 1 f.）。不論是提及此種特別廣泛之「規劃」，或是較緊密地連結個案之偵查查程序，皆無法滿足適用於此之憲法標準，即任何資料之後續使用，均須對於至少得具體化之危險的防止具有重要性（參照 BVerfGE 150, 244 <286 f. Rn. 108>）。然而，於言詞辯論程序中，黑森邦內政及體育部曾說明，黑森邦公共安全及秩序法第25a條所定前提要件，將於每次個別之資料分析時加以審查。但此點亦應在法律中清楚地規範。

[157]bb) 然而，合理「個案」之前提要件，實際上並無法滿足憲法上所要求至少可得具體化之危害之門檻。

[158] (1) 於任何個別之資料分析或評估中，個案之要求排除了漫無標準（參照 BVerfGE 130, 151 <205>）之自動化資料分析或評估，以及透過大量之資料處理，才開始產出未來犯罪行動的實質線索。因此，個案之要求與跡證調查之前提要件大致相對應（參照

BVerfGE 141, 220 <325 f. Rn. 281>）。透過各別行動將資料及資料集納入分析或評估，且必須對具體防制措施有其必要，固然可能在實務上產生一定程度的限制效果（參照 BVerfGE 130, 151 <205>）。但就至少得具體化之危害而言，仍相差甚遠。

[159] (2) 然而，於言詞辯論程序中描述的是一種較為狹義的概念，亦即黑森邦警察實務中對「個案」此一前提要件的理解與適用，其總是連結已經實施之犯罪或至少事實可證有實施犯罪之嫌疑，並從中得出對未來之預測：一方面，對於過去必須可得出過去已經發生刑事訴訟法第 100a 條第 2 項規定之犯罪行為；另一方面，基於此種情況，可以預料未來還會出現其他相同類型之犯罪行為。

[160] (a) 透過將範圍縮小到有充分事實依據足認犯罪已經發生之情況，黑森邦公共安全及秩序法第 25a 條第 1 項第 1 類型之適用範圍受有限制。確實，由於缺乏法律之依據——暫且不論立法權限之爭議——警察不得利用黑森邦公共安全及秩序法第 25a 條第 1 項所定預防性資料分析之權限，作為刑事追訴之工具。然而，如果對充分犯罪嫌疑之審查，僅係為了確定從中是否有證據顯示未來可能有類似型態之犯罪發生，則或可維持資料分析之預防特性，從而資料分析在實務上尤可用於經常性連續犯罪的預防，亦即從某一犯罪行為在一定情況下可以推測出下一個犯罪之實施。如此一來，黑森邦公共安全及秩序法第 25a 條第 1 項第 1 類型之適用範圍受到進一步的限縮。

[161] (b) 然而，若透過特定犯罪經常連續發生之抽象假設，一般性地得出此類犯罪未來可能發生之推論，其限制系爭規定干預程度之效果仍然有限。反之，只有仔細觀察檢視，從個別（可能）犯罪之具體情況可否預測出後續相關犯罪之實施，才能建立實際上之個案關聯。依據於言詞辯論程序中之說明，在黑森邦之實務中，對於具有合理犯罪嫌疑之具體情況被進一步地觀察檢視，並依據犯罪學上之經驗得出對後續犯罪可能性之預測；如此之適用規範應該具有限制干預程度之效果。但同時亦可解讀為，於此對犯罪領域建立了一種可一般化之鑑識辨認，從中原則上可以推估後續之犯罪，從而於每個個案中皆必須預設存在後續犯罪之可能；如此一來，又再次弱化限制之效果。由於黑森邦之實務運作並未有公開可得近用之文件紀錄，故此點無法

再作進一步之判斷。

[162] (c) 此外，於個案中若未詳予審認，被納入分析之個別資料是否有助於預防可能存在之連續犯罪，則該限制之效果亦會降低。無論如何，被納入分析之個人資料僅侷限於對該措施之個別目的具有重要性時，該資料處理之措施原則上方得認屬符合比例原則之要求（參照 BVerfGE 150, 244 <286 f. Rn. 108 f.>）。因為允許基於預防特定犯罪目的之分析或評估資料，其個別分析及比對過程亦應同受此目的之拘束。於資料分析或評估中若納入與此目的無關之資料集，則需要另有足夠充分之理由。若欠缺此類理由，則納入資料集之措施自始即無助於達成具體資料分析或評估之目的，而屬不符合比例（參照 BVerfGE 150, 244 <288 Rn. 111>）。

[163] 在黑森邦之應用實務中，觀念上雖似有對既存資料之適當性進行個案評估。然而，依據黑森邦內政及體育部於言詞辯論程序中之說明，分析平台中所有既存之資料，包括來自處理程序之資料，皆被認定具有適當性，蓋此等資料均有助於個案中辨識目的之達成。也就是於此範圍內，似乎並未審究該等資料之具體適當性。事實上，考量黑森邦從管理流程納入之資料量相當龐大，實務上難以想像能對每筆資料採行具體之適當性審查。更重要的是，於此亦應訂定清楚明確之法規，內含透明之技術性及組織性要求，藉此確認何種資料得納入個別的資料分析之中。

[164] (d) 姑且不論黑森邦應用實務之細節規定問題，系爭規定目前皆已無法滿足憲法上之要求，因為黑森邦之實務運作，在觀念上自始即非在識別至少得具體化之危害，亦未限於適於防止該危害之資料。然而，鑑於黑森邦公共安全及秩序法第 25a 條及漢堡邦警察資料處理法第 49 條係採開放式資料及方式之權限設計，故上述要件應屬必要。

[165] 反之，系爭權限所涉資料類型、範圍及許可之處理方法，若能作較為嚴格之規定，並且將潛在之干預強度降低至符合憲法上較低干預門檻之程度（Rn. 75 ff., 107），則現行黑森邦之實務概念或許可以作為系爭干預門檻合憲性解釋之起點。其細節於此無須決定。此一概念必須在遵循法律保留、規範清楚及明確之要求下，為更詳細之

規範。然而，目前其於黑森邦公共安全及秩序法第25a條中，並未針對黑森邦警察之概念有所規範。

[166]cc) 於其他涉及安全法之情況中，如同二個邦所聲稱，聯邦憲法法院確曾認為個案要求即屬滿足憲法上之要求。毫無疑義，個案要求有助於透過其他要件已詳予規定之門檻，作進一步之範圍界定（參照BVerfGE 141, 220 <272 Rn. 112>）。特別是若該權限係以個案措施必須為防止危害所必要為前提要件，則個案要求得取代特殊危害要求之詳細規範，並得作為對具體危害之充分具體規定，若未被授權為特別嚴重之基本權干預者（參照BVerfGE 130, 151 <205>; 155, 119 <192 Rn. 158>）。在情報機關所為之干預，其應為保護特別重要之法益，若該措施本身並未嚴重干預私人領域，則個案之要求可以對有必要之監控行動或企圖之法定干預門檻，作合乎憲法要求之充分界定（參照BVerfGE 130, 151 <206>; 155, 119 <189 Rn. 151>; 156, 11 <59 Rn. 126>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 206）。然而，其於此並不適用。

[167]就此，系爭規定與合憲之聯邦及各邦之警察及情報機關建立標準化集中反恐檔案法（ATDG）第6a條第3項亦不相同。後者有關後續資料利用之授權規定雖亦使用個案一詞，但規定較為嚴格之法定要件。據其規定，聯邦機關基於其法定任務之履行，於為降低可能國際恐怖主義犯罪之個案相關規劃所必要之範圍內，得擴張檔案中所儲存之資料類型進行利用，藉以釐清個案間進一步之關聯，並以事實證明此類犯罪應將實施之假設乃屬正當。此一規定比黑森邦公共安全及秩序法第25a條第1項第1類型及漢堡邦警察資料處理法第49條第1項第1類型之規定較為嚴格。特別是針對擴張利用反恐資料必須限於釐清「個案間進一步之關聯」所必要。最後，針對聯邦及各邦之警察及情報機關建立標準化集中反恐檔案法第6a條第3項之合憲性解釋，應得理解為，資料之後續利用，僅於機關至少已依據其類型識別出可得特定及可預期之危害或辨識出個人之個別行為構成具體之可能性，於可預見之時間內實施恐怖犯罪時，方得為之。擴張之資料利用係以此類可得具體之危害作為先決要件，必須進一步釐清已充分清楚識別之危害（BVerfGE 156, 11 <61 Rn. 130>）。黑森邦公共安全及秩

序法第25a條及漢堡邦警察資料處理法第49條並未有此種限制性構成要件之前提要件規定。

[168]c) 就漢堡之法律而言，對於漢堡邦警察資料處理法第49條第1項第1類型中所定權限之必要限制，並無法從該法之其他規定中得出。依據漢堡邦警察資料處理法第11條第1項第6款規定，通常將個人資料之處理，同法第49條之資料評估亦屬之（參照漢堡邦警察資料處理法第2條第8項），一般性地連結至預防犯罪之目的，亦即有事實上證據足認該人未來將有犯罪行為，且蒐集對於預防性防制犯罪屬必要，即具備正當性。儘管於體系上並未排除可以將上述要件理解為，基於犯罪預防目的之個人資料處理的最低前提要件。然而，漢堡邦之立法者卻認為漢堡邦警察資料處理法第49條屬特別規定，故同法第11條第1項第6款之一般性要求，不應適用。於言詞辯論程序中所強調、與此一觀點不同之理解，恐怕與必須尊重立法基本決定之要求不相容。

[169]d) 於此考量資料分析或評估之具體型態，要求具有至少可得具體化危害之事件，對此權限之憲法上限制，並未被遵循，因資料分析或評估被允許於「合理」之個案中即得採行。即使提議修法限縮權限形式，使較低之干預門檻即屬已足，但仍無法清楚理解，「合理」個案之構成要件得將權限範圍限縮至何種程度。特別是無法確知，由此產生之進一步實質標準。於言詞辯論程序中，黑森邦內政及體育部聲明，個案必須合理，指兩種方向凝聚之事實基礎必須存在（oben Rn. 159）；然而，其並未超越黑森邦實務上，從個案要求中已經得出之要求，另外，「合理」之用語，欠缺法律上之支撐，此與「個案」之用語相同。言詞辯論程序中亦曾說明，此並非理解為替該措施提供理由（zur Notwendigkeit Rn. 109）。除此之外，亦不會由此得出任何程序要求。整體而言，據此並無法得出透過「合理」個案之標準，對權限產生充分清楚之限制。

[170]e) 黑森邦公共安全及秩序法第25a條第1項第1類型及漢堡邦警察資料處理法第49條第1項第1類型之規定，欠缺充分之干預門檻，因為在刑事訴訟法第100a條第2項所定類型中，就危害之構成要件亦有規範。若此時僅有相對不明確之證據支持可能有法益之損

害，考量干預之嚴重性，將干預門檻與前階段之具體法益危險或侵害加以連結，於憲法上無法接受（參照 BVerfGE 141, 220 <273 Rn. 113> m.w.N.）。若將授權蒐集個人資料之干預門檻，以實施此類犯罪之危害作為起點，透過在具體法益危險或侵害之前階段即採取準備行動，藉此轉換刑罰門檻，並未符合憲法上之要求。誠然，藉由前階段構成要件之實施，亦可能對各個受保護之法益，產生可得具體化或具體之危害。然而此並非確定；單就實施前階段構成要件之危害，並非必然導致對法益之此種危害。其仍須取決於受保護法益所遭受之危害。憲法雖然並未禁止立法者在規範干預之前提要件時，以實施前階段構成要件之危害為起點。然而，其必須具體確保於每個個案中，對於刑罰構成要件所欲保護之法益，均存在具體或可得具體化之危害。若立法者以實施此類犯罪為起點，其必須進一步要求，就該犯罪構成要件所欲保護之法益，已經存在可得具體化或具體之危害（參照 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 28. September 2022 - 1 BvR 2354/13 -, Rn. 134；Beschluss des Ersten Senats vom 9. Dezember 2022 - 1 BvR 1345/21 -, Rn. 92）。其於此處即有欠缺。

[171]2. 追訴未來犯罪之預防性作為

黑森邦公共安全及秩序法第 25a 條第 1 項第 1 類型及漢堡邦警察資料處理法第 49 條第 1 項第 1 類型所指預防性防制犯罪，依據黑森邦公共安全及秩序法第 1 條第 4 項及漢堡邦警察資料處理法第 1 條第 1 項第 2 句第 1 款之規定，不僅包括預防犯罪，亦包括追訴未來犯罪之預防性作為。警察之資料集以自動化資料評估之方式加以利用，以獲取未來調查工作及偵查程序中所需情資（參照 Mühl/Fischer, in: Möstl/Bäuerle, BeckOK Polizei - und Ordnungsrecht Hessen, 27. Edition, Stand: 1. Oktober 2022, § 1 HSOG, Rn. 132）。其應有具體或得具體化之危害存在之情況，而其於此並未符合。於此同時亦欠缺任何對干預理由之具體限制（參照 auch BVerfGE 141, 220 <336 Rn. 313>）。

[172] 漢堡邦政府指出，漢堡邦警察資料處理法第 49 條第 1 項中以「於合理之個案中」此一要件，排除與為追訴未來犯罪之預防措施之關聯，其卻無法由漢堡邦警察資料處理法第 1 條第 1 項第 2 句第 1 款之清楚定義中得出此結果。刑事追訴之預防必須更為明確地被排除。

D. 結論及法律效果

I.

[173]就結果而言，黑森邦公共安全及秩序法第25a條第1項第1類型及漢堡邦警察資料處理法第49條第1項第1類型之規定均屬違憲。其牴觸基本法第2條第1項之一般人格權連結基本法第1條第1項所形成之資訊自決權，因其對於資料分析及評估措施所導致之干預影響程度，並未能採行適當之干預門檻。在此外之憲法訴願無理由，因為關於進一步之違憲指摘，其並未針對基本權侵害之可能性為充分說明。

II.

[174]1. 法律規定違憲之判定原則上將導致其無效。然而，依聯邦憲法法院法第31條第2項第2句及第3句可知，聯邦憲法法院亦得限於僅宣告違憲之規範與憲法意旨不符。（略）

[175]2. 據此，黑森邦公共安全及秩序法第25a條第1項第1類型僅宣告其與憲法意旨不符，此違憲之宣告附有暫時繼續有效之諭知，於新法規制定前，其仍暫時有效，但最遲至2023年9月30日為止，之後該規範即不得適用。鑑於立法者得賦予國家履行任務之職權，且基於黑森邦警察預防犯罪之實務上重要性，該職權經常被行使，但截至目前為止——在保障基本權之範圍內——其利用之可能性尚未被特別廣泛地使用，因此限期有效之宣告，較宣告無效更可被接受。

[176]考量相關之基本權，限期有效之宣告仍須採行限制性措施，惟此並不預設立法機關之新法規。依循黑森邦實務中所擇用之概念，黑森邦公共安全及秩序法第25a條第1項第1類型所定職權，僅得適用於特定、充分具體之事實足認（參照BVerfGE 154,152 <268 Rn.219>; 156,11 <56 Rn.120>），有已經發生刑事訴訟法第100a條第2項所定特別嚴重犯罪之嫌疑，且依據具體情狀判斷，此一單一個案中存在之犯罪嫌疑，將可能在未來引發更多同類型犯罪，而導致危害個人身體、生命或危害聯邦或邦之存續或安全，且針對前述要件之成立及依據黑森邦公共安全及秩序法第25a條第1項第1類型之規定，將資料作為預防可能發生犯罪使用之適當性，獨立敘明其理由，且應確保透過以下方式所獲取之資訊不得用於資料分析，包括住宅監控、線上搜索、通訊監察、調閱之通信記錄、透過跟蹤或線民進行長期持

續之觀察或經由其他對於資訊自決權，亦造成嚴重干預之相當來源所獲取之資料。

[177]3. 反之，漢堡邦警察資料處理法第49條第1項第1類型之規定經宣告違憲且無效，因為沒有情況顯示有限時有效宣告之需求及合法性。於此並未釋明，為有效地預防性防制犯罪，是否有意於漢堡邦警察資料處理法第49條第1項第1類型中，授權短期或中期之適用。

法官：

Harbarth

Baer

Britz

Ott

Christ

Radtke

Härtel

Wolff