

議題研析

一、題目：德國飛航安全法背景調查規定簡介

二、議題所涉法規

無

三、背景說明（緣起）

（一）近年國內關於危害飛航安全行為之事件，層出不窮。於國際防範恐怖攻擊的氛圍下，飛航安全最受民眾、航空公司及主管機關重視，依民用航空法規定¹，散布危害飛航安全之不實訊息者，最重可處 3 年以下有期徒刑。

（二）為防堵恐怖攻擊，歐陸各國陸續強化飛航安全措施，以因應突如其來的襲擊行動，德國於 2005 年 1 月 11 日制定、2020 年 4 月 22 日修正飛航安全法 (Luftsicherheitsgesetz, LuftSiG)，明文授權航空安全局得依法定程序對航空從業人員進行背景調查，決定任用與否或採取其他安全措施，爰介紹德國飛航安全法相關規範。

四、問題爭點

目前國內、外航空公司為確保飛航安全，於從業人員招募過程中，皆會進行背景調查，此涉及非公務機關蒐集、處理或利用個人資料，除以個人資料保護法第 19 條第 1 項第 5 款²、第 20 條第 1 項第 6

¹ 民用航空法第 105 條規定：「未指定犯人向公務員、民用航空事業或活動團體之人員誣告犯危害飛航安全或設施，或散布危害飛航安全之不實訊息者，處 3 年以下有期徒刑、拘役或新臺幣 100 萬元以下罰金（第 1 項）。犯前項之罪，因而致生飛航安全危險者，處 3 年以上 10 年以下有期徒刑；致航空器毀損或人員傷亡者，處無期徒刑或 5 年以上有期徒刑（第 2 項）」。

² 個人資料保護法第 19 條第 1 項第 5 款（節錄）：「非公務機關對個人資料之蒐集或處理，除第 6 條第 1 項所規定資料外，應有特定目的，並符合下列情形之一者：……五、經當事人同意」。

款³規定「經當事人同意」為法律依據外，似無其他法律相關規範，爰簡介德國法制內容，以資參考。

五、探討研析

(一) 德國飛航安全法體例

德國飛航安全法於 2005 年⁴1 月 11 日制定公布，同年 15 日生效，最近 1 次修正於 2020 年 4 月 22 日，飛航安全法第 1 條明定該法立法目的，在防止對於民用航空安全之危害，特別是防止劫持飛機、破壞和恐怖攻擊。該法共分為總則、安全措施、軍隊支援與行政協助、管轄權與程序、罰款與處罰及附則 6 章，其中第 2 章「安全措施」，規範條文自第 3 條至第 12 條，共計 14 條條文，規範航空安全主管機關一般職權、飛航禁令、比例原則、主管機關特別職權、個人資料處理、背景調查、飛航安全登記冊、機場（航空站）營運商安全措施、航空公司安全措施、安全供應鏈相關人員安全措施、存取授權、安全設備、違禁物品、機長職務與權責。

(二) 嚴密的背景調查規定

對於飛航從業人員背景調查係規定於飛航安全法第 7 條，該條分列 15 項，分別規範應接受背景調查之對象（第 1 項）、可靠性評估（第 1a 項）、調查之開始（第 2 項）、調查範圍及事項（第 3 項）、向檢警機關取得資料（第 4 項）、受調查者陳述意見（第 5 項）、未完成調查之法律效果（第 6 項）、調查結果之通知（第 7 項）、主管機關通報義務（第 8 項、第 9 項）受調查者及雇主陳報義務（第 9a 項、第 9b 項）、資料傳輸（第 10 項）、資料銷毀（第 11 項）、異議（第 12 項），堪稱整部飛航安全法規最複雜

³ 個人資料保護法第 20 條第 1 項第 6 款（節錄）：「非公務機關對個人資料之利用，除第 6 條第 1 項所規定資料外，應於蒐集之特定目的必要範圍內為之。但有下列情形之一者，得為特定目的之外之利用：……六、經當事人同意。」

⁴ 本文有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

且完整的條文。

(三) 應接受背景調查之對象

第 7 條第 1 項⁵規定，為保護民用航空安全，航空安全局須對下列人員進行背景調查：

一、依第 8 條或第 9 條規定，需經常接觸機場安全區域或航空公司指定區域之從業人員。

二、機場、航空公司、航空工廠、維修公司、貨運、郵件、清潔公司，及其供應商或類似供應企業之員工。如上述公司使用其他公司的派遣員工，則視為上述公司的員工。

三、依第 16a 條第 1 項⁶受委任之人員或受委任之團體或法人執行

⁵ §7 Abs.1 LuftSiG:" (1)Zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs (§ 1) hat die Luftsicherheitsbehörde die Zuverlässigkeit folgender Personen zu überprüfen:

1.Personen, denen zur Ausübung einer beruflichen Tätigkeit nicht nur gelegentlich Zugang zum Sicherheitsbereich des Geländes eines Flugplatzes im Sinne des § 8 oder zu einem überlassenen Bereich eines Luftfahrtunternehmens im Sinne des § 9 gewährt werden soll,

2.Personal der Flugplatz- und Luftfahrtunternehmen, der Flugsicherungsorganisation sowie der Luftwerften und Instandhaltungsbetriebe, Fracht-, Post- und Reinigungsunternehmen sowie der Warenlieferanten und vergleichbarer Versorgungsunternehmen, insbesondere auch der Beteiligten an der sicheren Lieferkette, das auf Grund seiner Tätigkeit unmittelbaren Einfluss auf die Sicherheit des Luftverkehrs hat; sofern sich die vorgenannten Unternehmen des Personals anderer Unternehmen bedienen, steht dieses eigenem Personal gleich,

3.Natürliche Personen, die nach § 16a Absatz 1 als Beliehene eingesetzt werden oder die dort genannten Aufgaben für beliehene teilrechtsfähige Vereinigungen oder beliehene juristische Personen des Privatrechts wahrnehmen sollen, sowie Personen, die als Ausbilder oder EU-Validierungsprüfer für die Luftsicherheit nach den Ziffern 11.5. oder 11.6. des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 tätig sind,

4.Luftfahrer im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 und 5 des Luftverkehrsgesetzes und entsprechende Flugschüler sowie

5.Mitglieder von flugplatzansässigen Vereinen, Schülerpraktikanten oder Führer von Luftfahrzeugen im Sinne von § 1 Absatz 2 des Luftverkehrsgesetzes oder sonstige Berechtigte, denen nicht nur gelegentlich Zugang zu

a)dem Sicherheitsbereich des Geländes eines Flugplatzes im Sinne des § 8 oder

b)den überlassenen Bereichen nach § 9 Absatz 1 Nummer 2

gewährt werden soll.

Ein unmittelbarer Einfluss auf die Sicherheit des Luftverkehrs im Sinne von Satz 1 Nummer 2 ist insbesondere anzunehmen bei Personen, die in Sicherheitsbereichen oder in anderen Bereichen als Sicherheitsbereichen Kontrollen und Zugangskontrollen oder andere Sicherheitskontrollen durchführen oder die Verantwortung für die Durchführung dieser Kontrollen tragen."

⁶ 德國飛航安全法第 16a 條第 1 項規定略以，航空安全局得將下列任務，委託自然人、具有法律行為能力之團體或法人執行：一、依第 5 條第 1 項至第 3 項實施安全檢查任務。二、依第 9 條第 1 項第 2 至第 6 句、第 9 條第 3 款、第 9a 條第 2 款和第 10a 條第 2 至第 4 款規定批准、認證及監測任務。

該條任務之員工，及依歐盟實施規定附件第 11.5 點或第 11.6 點擔任航空安全培訓師或檢查員之人員。

四、依航空交通法第 4 條第 1 項第 1 句及第 1 條第 2 項第 1 款至第 3 款及第 5 款規定的航空駕駛員及相應的實習駕駛員。

五、機場協會成員或依航空交通法第 1 條第 2 項規定的航空駕駛員。

上述人員基於工作性質或地點關係，須接受航空安全局背景調查，上述人員通過可靠性評估後，始得進出機場安全區域或航空公司指定區域。

(四) 可靠性評估

第 7 條第 1a 項⁷規定略以，航空安全局根據個案之所有資料來評估相關人員可靠性。通常具有下列情形時，該人員缺乏可靠性：

一、因故意犯罪被判處 60 日以上徒刑或科罰金，且自最後判決

⁷ §7 Abs.1a LuftSiG:"(1)Die Luftsicherheitsbehörde bewertet die Zuverlässigkeit der betroffenen Person auf Grund einer Gesamtwürdigung des Einzelfalles. In der Regel fehlt es an der erforderlichen Zuverlässigkeit,

1.wenn die betroffene Person wegen einer vorsätzlichen Straftat zu einer Freiheitsstrafe, Jugendstrafe oder Geldstrafe von mindestens 60 Tagessätzen oder mindestens zweimal zu einer geringeren Geldstrafe verurteilt worden ist, wenn seit dem Eintritt der Rechtskraft der letzten Verurteilung fünf Jahre noch nicht verstrichen sind,

2.wenn die betroffene Person wegen eines Verbrechens oder wegen sonstiger vorsätzlicher Straftaten zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden ist, wenn seit dem Eintritt der Rechtskraft der letzten Verurteilung zehn Jahre noch nicht verstrichen sind,

3.wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die betroffene Person Bestrebungen nach §3 Absatz 1 des Bundesverfassungsschutzgesetzes verfolgt oder unterstützt oder in den letzten zehn Jahren verfolgt oder unterstützt hat.

Bei sonstigen Verurteilungen oder beim Vorliegen sonstiger Erkenntnisse ist im Wege der Gesamtwürdigung nach Satz 1 zu prüfen, ob sich daraus im Hinblick auf die Sicherheit des Luftverkehrs Zweifel an der Zuverlässigkeit der betroffenen Person ergeben. Als sonstige Erkenntnisse kommen insbesondere in Betracht:

1.laufende oder eingestellte Ermittlungs- oder Strafverfahren,

2.Sachverhalte, aus denen sich eine Erpressbarkeit durch Dritte ergibt,

3.Sachverhalte, aus denen sich Zweifel am Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung ergeben,

4.Alkohol-, Rauschmittel- oder Medikamentenabhängigkeit oder regelmäßiger Missbrauch dieser Substanzen,

5.Angabe von unterschiedlichen beziehungsweise falschen Identitäten bei behördlichen Vorgängen."

生效日起算尚未滿 5 年。

二、因犯罪被判處 1 年以上徒刑，且自最後判決生效日起算尚未滿 10 年。

三、如果有實際證據證明該人員從事聯邦憲法保護法第 3 條第 1 項⁸所述之活動，或於過去 10 年內曾從事此類活動。

(五) 調查的範圍及事項

第 7 條第 3 項規定略以，為了進行背景調查，主管機關得為下列之查驗：

一、查驗相關人員之身分。

二、向各邦檢察、警察單位、國家安全機構、聯邦警察及海關、刑事調查局查詢，必要時得向聯邦刑事警察局、聯邦國家安全局、聯邦情報局、軍事安全局及前德意志民主共和國國家安全部檔案局請求關於可靠性評估之重要資訊。

三、請求聯邦中央登記處、教育登記處及檢察機關登記處提供資訊。

⁸ §3 Abs.1 BVerfSchG: "(1) Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder ist die Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen, über

1. Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben,

2. sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine fremde Macht,

3. Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,

4. Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Artikel 26 Abs. 1 des Grundgesetzes) gerichtet sind." 德國聯邦憲法保護法第 3 條第 1 項規定，聯邦及各州憲法保護局任務是收集及評估資訊，特別是有關下列事項之事實及個人的報告、訊息及文件：1. 對於自由民主憲政秩序、聯邦或州安全造成危害之活動，或旨在非法妨礙聯邦或州憲法機關及其成員職務執行之活動。2. 於本法適用範圍內，從事外國勢力的安全威脅或情報活動。3. 於本法適用範圍內，透過使用暴力或相關預備行為，危害德意志聯邦共和國外交事務之活動。4. 在本法適用範圍內，牴觸國際諒解（德國基本法第 9 條第 2 項）理念，特別是牴觸民族和平共處（德國基本法第 26 條第 1 項）之活動。

四、對於外國人員，得請求外國中央登記處提供資訊，必要時得向外國使（領）館查詢該人對公共安全可能造成之影響。

五、必要時，得請求機場營運商、航空公司、受調查人過去 5 年內雇主及當前雇主提供有關可靠性評估之重要資訊。

相關人員有配合調查之義務，必要時，應配合提出鑑定報告。如有證據顯示有濫用毒品、藥物或酒精之情形，應配合進行毒品等相關反應檢驗。即使完成背景調查後，始出現濫用毒品、藥物或酒精之情形，亦同。

（六）結語

德國飛航安全法背景調查之規定，是基於全球防範恐怖攻擊所採取之立法措施，鑒於恐怖攻擊可能於襲擊前派員滲透組織內部，為防止內外接應之情事發生，對於航空公司從業人員及機場服務供應鏈之員工進行背景調查，確實防堵劫機或恐怖攻擊之可能，但實施背景調查必然會干預受調查者的工作、隱私及資訊自主等基本權利，爰須有法律明文規範，明定實施對象、範圍及相關程序規定，以符憲法對人民基本權利之保障。

撰稿人：陳韋佑