

憲法法庭 111 年憲判字第 19 號判決協同意見書

黃虹霞大法官提出

全民健康保險為強制性社會保險，強制全民繳納負擔部分費用參加健保，固對人民之管理自身健康風險自主決定權及財產權有所限制，但其為合憲，已經司法院大法官釋字第 472 號、第 676 號解釋及本件判決肯認，故立法者如認無繼續維持系爭停保及復保制度之必要者，要屬立法形成範疇，不但不生侵害人民之管理自身健康風險自主決定權及財產權問題，而且不另修訂法律，也合於本件判決意旨。

又全民健保至為重要，值得全民支持，應該是公認之事實。全民健保財務健全與否是全民健保制度存續之關鍵，其收入來源，本件釋憲聲請人所爭執之全民共通之健保基本費（本件原因事實當時為每月 749 元，目前為 826 元，以我國經濟實況，當在一般人民負擔能力範圍）繳納，只是其中一小部分而已，其他大部分來自政府補助、雇主負擔及高收入者之社會互助及超過基本費之繳納等，全民健保財務之健全需要全民同舟共濟、互助，共同支持，全民才能於遭逢旦夕禍福時，有全民健保解危即時救助！有全民健保，我們何其幸福！又全民健保因係憲法增修條文第 10 條第 5 項規定賦予相關機關之誠命成果，故是民主政治制度下全民才有之福祉，不是天上掉下來的禮物，也不是想當然耳者，本席自應惜福、並心存感恩！

本席在年改案意見書中曾呼籲政府應特重長照制度。長照之重要性日益增加，將心比心，為需照顧者及承擔照顧責任者，藉此再呼籲長照一定要作得跟健保一樣好！在本意見書初稿完成之際，得知衛福部健保署 10 月 27 日公告核定 40 家醫院試辦「住院整合照顧計畫」，並自 11 月 7 日起試辦，

讓民眾在家屬住院期間不用費心全時段照顧病人或自費聘請看護，即將住院看護納入健保給付範圍。為此，本席要給健保署按個讚！因為你們聽到人民聲音，苦民所苦！謝謝。但這只是長照 2.0 版，遠遠不足，仍需大家一起繼續努力，成就長照 3.0、4.0 版，才有可能實現老有所終、鰥寡孤獨廢疾者皆有所養之終極目標。12 月 18 日晚間民視臺灣演義節目播出彰化基督教醫院蘭大衛、蘭大弼父子院長及家人，為臺灣斯土斯民長期奉獻，提供醫療服務的故事，非常感動，藉此，向他們致上最高敬意！同時，也對為全民健保基石之醫護人員致謝，大家加油！

本件判決延續司法院大法官釋字第 472 號及第 676 號解釋全民健保制度原則上合憲之意旨（稱上開解釋係認作為給付行政措施之全民健保對人民自由權利之限制屬為追求公益目的所必要而合憲，本件判決理由第 11 段參照），肯認：1、全民健保為強制性之社會保險（全民健保法第 1 條第 2 項規定參照），凡具我國國籍並設有戶籍者，均有加入全民健保之義務（全民健保法第 8 條規定參照）；2、全民健保為立法者為履行憲法委託之義務所設之制度（憲法增修條文第 10 條第 5 項規定參照）；3、依社會互助、風險分攤之制度意旨，只要符合保險資格，就有加入保險，繳納保費之義務（本件判決理由第 11 段、第 17 段、第 18 段參照）；暨 4、認全民健保是否應繼續維持停保及復保制度，立法者享有一定形成空間（本件判決理由第 25 段參照），並以此為前提，得到本件判決二項主文之結論，本席敬表贊同。惟關於形成主文第一項違反法律保留原則結論（健保停保復保相關事項應以法律或法律明確授權之命令定之，不能以未經法律明確授權之全民健保法施行細則第 37 條第 1 項第 2 款及第 39 條第 1 項

第 2 款規定停保復保相關事項)之理由部分，尤其就其中併以影響人民受憲法保障之財產權(指本件釋憲聲請人主張之復保保費負擔)、管理自身健康風險之自主決定權為據所為論述部分，本席以為不然，爰提出本部分協同意見書，簡要說明如下：

一、司法院大法官相關解釋及本件判決既均肯認全民健保制度為強制社會安全制度，凡具我國國籍且設有戶籍者即有繳納健保費加入全民健保義務，則於肯認全民健保法下全民健保制度合憲之時，自己肯認全民健保法得對全體人民之財產權(課以健保費繳納義務)及管理自身健康風險之自主決定權(課以加入全民健保義務)為限制。在此一前提下，凡具我國國籍且設有戶籍之人民本已無拒絕繳納健保費，及請求停止加入健保，應許其自行管理自身健康之權利，即已然否定人民有請求停止加入全民健保暨拒絕繳納健保費之公法上權利。準此，系爭全民健康保險法(下稱全民健保法)施行細則規定係超越全民健保法本身規定(全民健保法本身無停保規定，也未明確授權以施行細則定之)，額外賦與部分人民停保「優惠」，使人民在停保期間即復保前，免繳納原依全民健保法規定應繳納之健保費；復保後，也只是回復原依全民健保法應繳納之健保基本費而已，並未增加人民之財務負擔。此種情形，係在人民已因健保制度合憲而已被剝奪而無得以之對抗國家之財產權及由其管理自身健康風險自主決定權基礎之上，何仍侵害人民基本權(本來已無)行為之有(關於復保後繳納健保基本費部分，更與財產權之限制無涉)?是邏輯上言，系爭全民健保法施行細則規定沒有侵害人民財產權及管理自身健康風險自主決定權問題。

二、又系爭全民健保法施行細則停保復保之規定固有本件判決主文第一項所指違反法律保留原則，即應以法律或法律明確授權之命令定之，而未此之為之情事，但其原因不在於侵害人民之財產權等，而應在於本件判決所另提及之 1、關於給付行政措施，倘涉及公共利益之重大事項，應有法律或法律明確授權之命令為依據（司法院釋字第 443 號解釋參照），及 2、因長期旅外者人數至鉅，致其短暫回國期間繳納保費暨使用健保醫療資源之相關問題亦影響全民健保制度之公平性，與其整體財務之健全發展，均屬攸關公共利益重大事項，故整體而言，有關旅外國人之復保、停保等保險權利義務關係事項，應有法律保留原則之適用（本件判決理由第 12 段參照）。也就是說，是因為全民健保係強制性社會保險，本社會安全考量，在依法行政原則下，政府無法律或法律明確授權，固然不能限制人民之基本權，同時也不能恣意予人民優惠比如解免法律（本件指全民健保法）課與人民之義務（強制繳納健保費）；故系爭全民健保法施行細則規定所以被本件判決主文第一項指為違反法律保留原則之理由，正係：牴觸司法院大法官釋字第 443 號解釋所已揭示之「涉及公共利益重大事項之給付行政措施應遵守法律保留原則」。其實這正是依法行政原則之另一個重要面相。就此而言，本件判決深具意義。

三、本件判決主文第一項固認系爭全民健保法施行細則二規定，違反法律保留原則，並諭知應於二年內以法律或法律明確授權之命令定之，但：

（一）一方面主文第一項末已併稱「上開二規定至遲於本判決公告之日起屆滿 2 年時，失其效力」，即認 1、系爭全民健保法施行細則二規定於自本件判決公告

之日起 2 年內仍有效、仍應適用；2、如 2 年內未以法律或法律授權之命令另為規定，則其法律效果只是回復到沒有規定之狀態而已，從而不論系爭全民健保法施行細則二規定未經另以法律或法律明確授權之命令訂定，或已以法律或法律明確授權之命令另為內容相同之規定，釋憲聲請人均應繼續如數繳納健保費，且無權請求退還已繳納之健保費。

(二) 因為是否繼續維持停保及復保制度，屬立法形成範疇(本件判決理由第 25 段參照)，所以相關機關沒有必於本件判決公告之日起 2 年內，另以法律或法律明確授權之命令訂定停保及復保制度之義務，即可以單純不作為，而自然回復到無系爭全民健保法施行細則二規定之狀態，亦與本件判決意旨無違。

四、依本庭收集所得資料顯示：關於全民健保是否宜有停保制度，確有不同意見¹。本席以為除了依戶籍法規定除籍而因在我國無戶籍而失其投保全民健保資格之情形，應以法律或法律明確授權之命令，審酌公平性及保險道德風險防免等，就其再入戶籍後之全民健保投保資格之回復事項為適當規定外，其他情形似不宜准予停保，以免與全民健保係強制性社會安全制度之本旨相抵觸。

另本件判決主文第二項固肯定系爭全民健保法施行細則二規定實質合憲，但只是回應釋憲聲請人法規範實質違憲之質疑而已，並非認相關機關必應以法律或法律明確授權之命令，就系爭全民健保法施行細則二規定之內容為相同之規定，為免誤解，爰併此說明。

¹ 簡略整理見本件已公開之衛生福利部 111 年 5 月 2 日衛部保字第 1110116467 號函。