

## 愛爾蘭的公民投票制度 ——以 1998 年『英愛協議』後修憲為例

范盛保

崑山科技大學副教務長

### 摘要

公民投票是直接民主的表現。每個國家對於公民投票的規範不盡相同。就愛爾蘭的例子而言，由於地緣政治的關係，愛爾蘭深受英國影響，一直到 1922 年才有第一部愛爾蘭自由邦憲法且有公投規範。1937 年實行的第二部憲法將愛爾蘭公民投票分成兩大類，第一是針對一般法案進行立法公民投票，第二是針對憲法修正案進行憲法公民投票。從 1959 年第一次公民投票案成案到 2018 年止，愛爾蘭一共進行了 39 個公民投票案，而且都是憲法修正案的公民投票。本文除了針對愛爾蘭公投制度與程序做論述外，筆者並探討愛爾蘭修憲案中之國土界定公投案以及民族認同，作為台灣固有疆域議題以及國家認同討論之反思。

**關鍵詞：**立法公民投票、憲法公民投票、英愛協議、愛爾蘭印記

## 壹、前言

愛爾蘭在 1922 年自由邦成立時的憲法 (*Constitution of the Irish Free State*) 就有公民投票的相關規範，一直到 1959 年才有第一次公民投票案的提出，到 1972 年才有第一次公投通過案。本文在介紹愛爾蘭公民投票制度的相關規範及運作程序，並對歷年愛爾蘭曾舉行的公民投票案略作分析。文末，筆者以 1998 年的『英愛協議』 (*British-Irish Agreement*) 作為案例，以『英愛協議』後促使愛爾蘭進行修憲公投，改變了愛爾蘭對於國土的主張，強化了愛爾蘭民族意識，另論及在愛爾蘭的歷史進程中對於獨立日與國慶日的選定，為台灣未來可能的公民投票提供不同註解。

## 貳、愛爾蘭公民投票源由

愛爾蘭的公民投票源自於 1922 年愛爾蘭自由邦成立時的憲法，這部憲法受到兩個很重要的背景所影響，第一是一戰結束後所興起的直接民主、理想主義等政治哲學 (O'Neill, 306-307)。第二個因素則是『英愛條約』 (*Anglo-Irish Treaty, 1921*)，因為這部憲法的生效必須以簽訂『英愛條約』為前提，該條約在愛爾蘭法律中具有優越地位，即如果它與愛爾蘭自由邦新的『1922 年憲法』發生衝突，該條約將優先適用。『1922 年愛爾蘭自由邦憲法』與公民投票相關的條文，有第 47 條、48 條以及 50 條：

### 第 48 條：

任何通過或視為已通過兩院的法案，在該法案通過或視為已通過之日起 7 天內，得因愛爾蘭眾議院 (Dail Eireann) 五分之二成員或愛爾蘭參議院 (Seanad Eireann) 多數成員提交給總統的書面要求，有可能會被暫停 90 天。在這 90 天期滿之前，如果該法案依照愛爾蘭議會 (Oireachtas, 參眾兩院組成) 的規定提交人民公民投票，不論是經由愛爾蘭參議院五分之三的同意，或者是選民登記冊上不少於二十分之一的選民簽署的同意書，並在該公民投票中的多數票，即為最終決定。

**第 48 條：**

議會可以為人民提供法律或憲法修正案的提案。如果議會未能在兩年內做出此類法案，則可依在選民登記冊上不少於 75,000 位的選民所提的請願書，且任一選區的選民不得超過 15,000 人，或是提出這些法案，或是根據公民投票的一般規定向人民提出問題請求決定。議會通過的任何立法賦予人民創制權，都應當規定此類的提案 (1) 必須有選民登記冊上五萬位選民所提的請願書；(2) 如果愛爾蘭議會拒絕了此類的提案，則應該依照公民投票的一般性規則，提交人民做最後決定；(3) 如果議會依照此提案行使創制法律，此類創制的法案應該依照一般立法之規定，或者憲法修正案，端視個別情況而定。

**第 50 條：**

議會可以在「預訂條約」(Scheduled Treaty) 的條款下對本憲法進行修訂。但是，在憲法生效的 8 年期限內，此類經參眾議院通過的修正案不得成為法律。除非經參眾議院通過或已被視為通過之法案，已經提交人民公民投票，而且，在選民登記冊上的多數選民在公民投票上有所紀錄，不管是登記選民的多數決通過，或是記錄的三分之二的票數，均應投票贊成該修正案。任何此類修正案均可在上述八年期限內，透過普通法律以及憲法的第 47 條所規定來完成修法。

『英愛條約』把愛爾蘭島分割為南部的 26 郡（亦即愛爾蘭自由邦）以及北部的 6 郡（亦即北愛爾蘭）。所謂的爱爾蘭自由邦名義上享有自治自決的權利，但對外政策仍在英國監督之下。『英愛條約』還規範了英國國王將成為愛爾蘭自由邦的國家元首，並由總督代表；議會的成員將被要求向愛爾蘭自由邦宣誓效忠（誓言是以共同的公民身份忠於國王喬治五世陛下、他的繼承人和法律繼承人），議會通過的法律須經英國總督批准才能生效（Wikipedia, 2018a）。換言之，『1922 年憲法讓愛爾蘭實現有限的自治，僅是形式上結束了長達 700 年的英國殖民統治。『英愛條約』排除了愛爾蘭成為共和國的可能，它所提供的是愛爾蘭作為大英帝國一部份的自治領地位，與加拿大、澳大利亞、紐西蘭、紐芬蘭南非聯盟同等級。在仍作為被殖民國家的背景下，『1922 年憲法』僅是空有公民投票的規範，一直到『1937 年憲法』（*Constitution of Ireland, 1937*）制定前未曾有公民投票之案例。

『英愛條約』在愛爾蘭眾議院以 64 票支持，57 票反對，3 票未投而通過。反對條約者持續以武力來對抗大英帝國，此階段的英國也不願冒著危及整個帝國的威信對於愛爾蘭共和國的理想有所讓步，雙方立場殊異的結局是愛爾蘭 1922 年到 1923 年的內戰。到了 1926 年的帝國會議 (Imperial Conference，參加者來自澳大利亞、加拿大、印度、愛爾蘭自由邦、紐芬蘭、紐西蘭、南非領袖) 發表了『巴爾福宣言』 (*Balfour Declaration of 1926*)，宣布大英帝國內的自治領並非下屬英國。此宣言確立了大英帝國內的自治領地位平等，在國內或國外事務的任何方面都不會相互從屬，此宣言精神並納入了英國在 1931 年通過的『威斯敏斯特法令』 (*Statute of Westminster 1931*) (Wikipedia, 2018b)。

『威斯敏斯特法令』通過後，英國國會再也不能為自治領制定法律，除非經過自治領政府的首肯。根據該法令第四段：「本法案生效後，英國議會所通過的法案不得延伸或被視為延伸至自治領作為自治領法律的一部分，除非該法案很明確的經由自治領提出要求並且同意」。同法令第二段亦依規定：「本法案生效後，自治領議會制定的任何法律和法律規定，均不得以其對英國法律或任何現有或未來法律的規定衝突，令其無效或不起作用，包括根據任何此類法案作出的任何命令，規則或條例」。『威斯敏斯特法案』有使自治領依自身權利具有主權國家的效果，對愛爾蘭而言這是邁向愛爾蘭共和國的路徑，此法案的通過也是 1937 年修憲的重要原因之一。

另一個促成 1937 年的修憲動機主要是象徵性的意義。愛爾蘭自由邦希望在政府機構上有個「愛爾蘭印記」 (Irish Stamp)，特別是藉由「愛爾蘭蓋爾語」的使用來加深愛爾蘭印記。在自由邦的憲法下所看到的憲法條文，比較是愛爾蘭在英國聯邦下作為國際社會共同平等的成員的地位 (第 1 條)，整個憲法比較有點像是刑法的規範，用憲法來抑制任何的反抗，談不上有一絲的愛爾蘭印記。甚至愛爾蘭自由邦對其所提供或與之相關的任何服務，不得授與愛爾蘭自由邦任何公民榮譽稱號，除非經過國家執行委員會的批准和徵求意見 (第 5 條)。但是，『1937 年憲法』就有所不同了，強烈的愛爾蘭印記彰顯在「國家領土包括整個愛爾蘭島，其島嶼和領海」 (第 2 條)；「在國家領土重新整合之前，在不損害本憲法規定的國會和政府對整個領土

行使管轄權的情況下，國會頒布的法律應具有與愛爾蘭自由邦法律相似的領域和適用範圍等類似的域外法律效力」（第3條）；「國家的名稱是 Éire（愛爾蘭語），或者用英語，愛爾蘭」（The name of the State is Éire, or, in the English language, Ireland.）（第4條）。從第2條到第4條我們可以看到，1937年的憲法講明了我愛爾蘭共和國領土是包括整個島嶼，現在只是還沒有統一而已。而我的國家名稱是蓋爾語的 Éire，或者是用英語叫做愛爾蘭，此作法十足的表現出愛爾蘭印記（*Constitution of Ireland*）。而英國在愛爾蘭憲法生效的隔天發表了一份公告，認為不管是愛爾蘭語 Eire 或者是英語 Ireland，甚至在此憲法中的任何條款都跟領土權利無關。英國認為使用 Eire 或者是 Ireland 這兩種名稱只是指涉愛爾蘭自由邦那個地區（Wikipedia, 2018c）。

### 參、現行愛爾蘭公民投票制度

愛爾蘭『1937年憲法』關於公投的相關規定，主要落款在第27條、第46條和第47條。此外，還有許多一般的法律與公民投票有相關，包括1992年的『選舉法』以及其後的修正法案；1994年、1998年和2001年的『公投法』；2011年的『部長和秘書（修正案）法』<sup>1</sup>，以及2013年的『選舉、地方政府和規劃與發展法』<sup>2</sup>（Department of Housing, Planning, Community and Local Government, 2016）。愛爾蘭的公民投票有兩大類，第一是針對一般法案進行公民投票的「立法公民投票」，第二是針對憲法修正案所舉辦的「憲法修正案公民投票」。在一般性公民投票部分，憲法第27條規定：

參議院的大多數成員和不少於眾議院成員的三分之一可以根據本條向總統提出聯合請願，要求總統拒絕簽署和頒布任何法案，本條適用於倘使該法案包含了國家重要事項的提案，應該確定其人民的意願；

<sup>1</sup> 此法是針對『1994年公投法』作修正，修改內容主要是以「由財政部長批准，經公共支出和改革部長同意」取代「財政部長批准」（*Ministers and Secretaries (Amendment) Act 2011*）。

<sup>2</sup> 此法主要是刪除『1994年公投法』的第21條與第22條，多是程序上的修正（*Electoral, Local Government and Planning and Development Act 2013*）。

每份此類請願書均應採用書面形式，並應由請願人簽署，其簽名應以法律規定的方式予以核實。每一份此類請願書均應載有關於請求所依據的特定理由或理由的陳述，並應在該法案被視為已被兩院通過的日期之後四天內提交給總統。在收到根據本條向總統提出的請願書後，總統應立即審議該請求，並在與國務委員會協商後，在該法案生效之日後十天內宣布其決定。超過十天則該請願書所涉及的内容應被視為已由兩院通過。

在每一種情況下，總統決定根據本條提出的請願法案倘載有具有國家重要事項的提案時，人民的意願應該被確認，總統應以書面形式通知總理和兩院主席，並且應該拒絕簽署和頒布這樣的法案作為法律，除非直到該提案得到批准，或是在總統作出決定之日起十八個月內，根據本憲法第四十七條第二款的規定，由公民投票；或是在眾議院解散和重組後，在上述期限內通過決議。

憲法第 27 條授予總統在「立法公民投票」有相當大的權限。當參議院二分之一以上、眾議院三分之一以上成員向總統提出聯合請願(joint petition)，要求暫停國會通過之法案簽署暨公布時，總統要去判別此聯合請願是否屬於國家重要性的提案。倘若總統認為該法案不涉及國家重要事項，或是 10 天內作成決定令法案生效，或是 10 天後自動生效。倘若總統認為此法案攸關國家重要事項時，總統有兩種做法，第一是解散眾議院，重新選舉，新選出的眾議院在重組後於 18 個月內倘若再度通過此法案，此法案即生效；第二是總統在決定後的 18 個月內舉辦公民投票。憲法第 47 條第二項規範「立法公民投票」通過與否，「除了修改憲法的提案外，每個提案由公民投票提交人民的決定時，選舉人數的門檻需超過登記冊上的選民 33.3% 以上，且多數票投票反對該法案時，則應被認定為人民否決」。立法公民投票之流程如圖 1。惟迄今愛爾蘭尚未舉辦過任何一般性公民投票。

在第二類針對憲法修正案所舉辦的「憲法修正案公民投票」的規範中，憲法第 46 條規定「任何修憲案必須要由眾議院以議案 (bill) 的方式提出，經眾議院以及參議院通過或視為已通過後，在合乎現行相關法律下，由人民公民投票決定」。每一個憲法修正案的議案，必須被明示為「修改憲法的法案」(An Act to amend the Constitution)。任何修改憲法的議案不得包含其

他的建議案。再根據第 46 條第 5 項及第 47 條的規定，當多數人民經公民投票同意該修正案時，該法案即通過，總統必須將其作為法律正式頒布。憲法公民投票之流程如圖 2，迄今（2018）愛爾蘭憲法修正案的公民投票有 39 個議案，通過 28 個，如附錄 1。

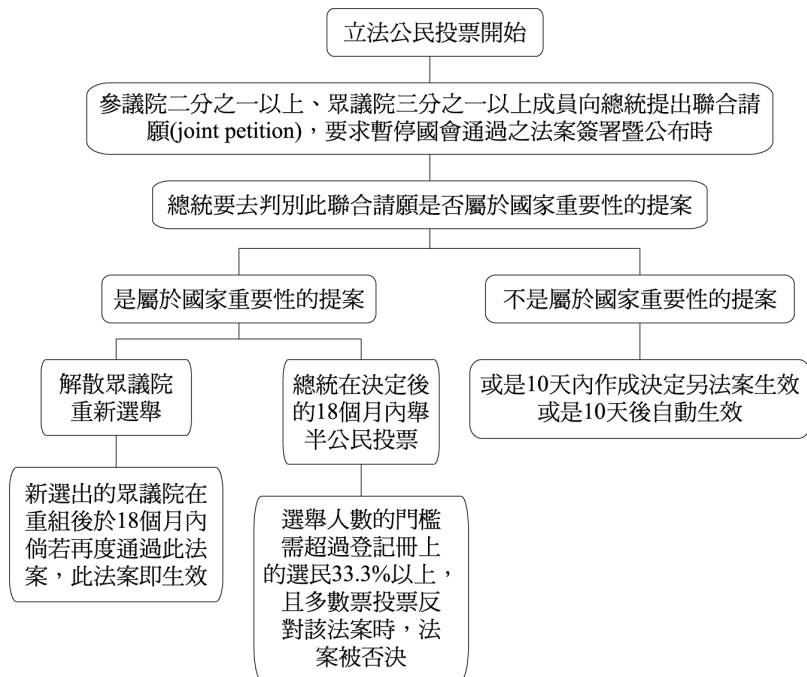


圖 1：愛爾蘭立法公民投票之流程

根據憲法第 46 條規定，「每一項修改本憲法的提案均應在眾議院作為一項法案啟動，並應在國會兩院通過或視為已經通過後，通過公民投票提交人民的決定，並依據與公民投票有關的現行法律」。換言之，憲法修正案的公民投票只能由眾議院依法案的方法提出，並在兩院通過或視為已通過後，才可以提交公民投票。而有關公民投票的相關規範，主要落款在 1994 年、1998 年和 2001 年的『公投法』。在公投程序中，第一個問題是要提交給誰來處理公民投票？根據 1998 年『公投法』第二條規定，「每當有公民投票要舉行，或者是憲法公民投票要舉行時，部長（環境遺產和地方政府部）可以通過命令成立一個「公民投票委員會」，以履本法賦予的職能」。

依同法規定「公民投票委員會」的成員有一名主席和四名普通成員組成。主席的產生必須是 (a) 最高法院前法官或高等法院前法官；或者是 (b) 經諮詢高等法院院長以及一名高等法院法官後，由首席大法官提名。而四名普通成員則是主計長兼審計長、監察員、眾議院秘書長、參議院秘書長。簡而言之，由部長通過行政命令成立公民投票委員會，並且由五名成員組成之。自 1998 年『公投法』修正迄今已有 17 個公投委員會成立，如附錄 2。

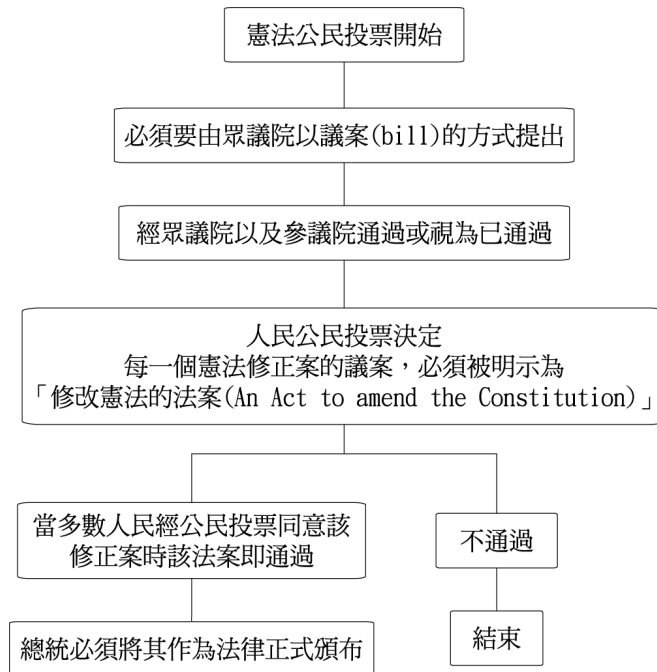


圖 2：憲法公民投票之流程

委員會的職責是以委員會認為最有可能引起選民注意的方式，包括使用電視、電台以及其他電子媒體，儘可能確保所使用的手段使視力和聽力障礙者能夠閱讀和聽取有關陳述，並提高公眾對公民投票的認識，鼓勵選民在投票中投票。在 1998 年的公投法中，原本規範任何人都可以在委員會指定的時間內，以書面或是電子郵件提交與公民投票有關之意見書 (submission)，而此類的意見書，可載列支持或者反對該建議的論據。此一相關規定在 2001 年公民投票法修正案中，修正為由委員會編製一份或多份的陳述書 (statement)，



此陳述書載有有關議案的一般解釋，以及任何委員會認為適當的且與此議案相關的其他資訊。其他投票的程序就按照一般國會議員選區劃分之投票程序，當法案在兩院通過或視為已通過後，投票日必須在通過後的30天到90天之內完成，投票時間必須在當天上午7點到晚上10點30之間的12個小時（Department of Housing, Planning and Local Government, 2016）。委員會則須在履行『公民投票法』規定的職能後，在6個月內以書面形式提交報告，並於提交報告後1個月解散。

一般而言，憲法的變更可歸類為兩種模式，一個是憲法的正式修正案，另一個則是藉由司法的解釋來為憲法條文做變更。在過去的80年間，愛爾蘭的憲法修正案通過了28案，如果跟美國立國至今的17個修憲案相比，頻率的確比較高。但是跟印度獨立至今約100次的修憲案相比，似乎還算適中（Doyle, 2013: 193）。除了1937年憲法通過時必須要公民投票外，愛爾蘭第一次舉辦公民投票是在獨立後的22年（1959年改變下議院選舉制度），而第一次通過公民投票案則是在獨立後的35年（1972年加入歐洲共同體）。如果把獨立至今曾經公投的39個議案略為分析，有9個議案是跟國際組織有關，包括加入歐洲共同體（1972）、批准『單一歐洲法案』（1987）、批准『馬斯垂克條約』（1992）、批准『阿姆斯特丹條約』（1998）、批准『英愛協議』（1998）、關於『尼斯條約』（2001以及2002）與『里斯本條約』（2008以及2009）。而同樣議題經過二次公民投票者共有4案，除了『改變下議院的選舉制度』2次（1959、1968）都未通過憲法修正案外，其他3個憲法修正案都在第二次公投時過關，包括『廢除禁止離婚』（1986、1995）、通過『里斯本條約』和『尼斯條約』。而墮胎議題則是歷經3次不同修正案的公民投票，包括2次不通過案，分別是1992年意圖改變最高法院當年判決的部分內容，該判決認為在有自殺風險的情況下允許墮胎，而公投案則是建議明確規定，有自殺風險的情況下不能終止妊娠；以及2002年強化憲法禁止墮胎並防止將自殺風險作為墮胎的理由。另外還有最近一次通過案，亦即2018年刪除憲法禁止墮胎的修正案。不論前述案例是否為重複提案，如同Doyle（2013: 194）所說的，當社會價值改變時，憲法的修正案也跟著改變，以確保法律能夠反映現實。

在愛爾蘭 39 個公民投票議案中 (如附錄 1)，筆者挑選 1998 年『英愛協議』為案例探討，主要的原因是：第一，愛爾蘭共和國與英國之間的糾結，有點像是台灣與中國之間的紛擾。一邊是 800 年來受盡英國的同化政策、武力相向、暴力鎮壓，另一邊則是 400 年來只不過因為部分文化的相近，加上近 70 年的糾葛，令台灣無端捲入中國的內戰。然而，國土的範圍、國名的稱號存在的模糊性，卻也不能否定一個國家存在的事實。愛爾蘭在『英愛協議』後的憲法修正案，處理了愛爾蘭長期以來無效的領土主張，似乎可以為台灣固有疆域爭議提供參考。第二，如果把整個愛爾蘭島看成是台灣全島，北愛爾蘭就有點像是台北市。因為移民人口結構與社會價值的不同，北愛爾蘭有親英派 (Unionist) 跟親愛爾蘭共和派 (Nationalist)，就像台北市有很明顯的意識形態之分。愛爾蘭人的文化國族主義早已茁壯、堅定，『英愛協議』後憲法修正案還特別強調「愛爾蘭民族」。然而整個台灣，特別是台北，至今仍在與中國之間虛渺的民族文化臍帶中拉扯。難道強化一個文化國族主義的台灣真是遙不可及？第三，就愛爾蘭歷史進程中的國慶日與獨立日的選定，或許可以讓更多人去認真思考所謂台灣生命共同體的真實意義。

#### 肆、1998 年『英愛協議』後的修憲

『1937 年愛爾蘭憲法』第 4 條明訂，國家的名字為愛爾蘭語 Éire、或是英語的 Ireland。英國則認為不管新憲法是用什麼名稱，愛爾蘭語 Éire、或是英語的 Ireland，都不會改變愛爾蘭是英國不可分割的一部分 (Guardian, 1937/12/30)。1948 年通過『愛爾蘭共和國法案』，將國家改制為共和國，在該法案第 2 條中敘明，這個國家應稱為「愛爾蘭共和國」(the “description” of the State shall be the Republic of Ireland)。但為了避免違憲，這個法案並沒有直接將國號定為「愛爾蘭共和國」，所以憲法上國號仍是「愛爾蘭」(Ireland) (Wikipedia, 2018d)<sup>3</sup>。獲得共和地位的愛爾蘭暫時遠離衝突，

<sup>3</sup> 該法案第二段敘明：「特此聲明，國家的描述應為愛爾蘭共和國」。該法案沒有改變愛爾

但北愛卻是動亂頻傳。從1967年開始的30年「麻煩」(troubles)，見證了北愛天主教徒和民族主義者與英國國家部隊和忠誠的新教徒之間的宗教和社區暴力。30年間造成3,500多人死亡，50,000多人受傷，30年間歷經了武裝運動、宵禁、監禁、拘禁、屠殺、汽車炸彈、大規模槍擊平民事件、綁架、停火、暴力衝突、罷工、絕食，最終才走到1998年『英愛協議』的簽署(Dorney, 2015; Wushinske, 2003: 618-19)。

『英愛協議』是北愛爾蘭和平進程的重大發展，由兩份文件所組成，分別是北愛爾蘭多數政黨的多黨協議以及英國和愛爾蘭政府之間的國際協議。此兩份協議於1998年4月10日於貝爾法斯特簽署，協議內容共有三個組成部分(strands，或譯成不同情況)，第一部份(Strand One)是「北愛爾蘭政府在英國的地位」，第二部分(Strand Two)是「北愛爾蘭和愛爾蘭共和國之間的關係」以及第三部分(Strand Three)是「愛爾蘭共和國與英國之間的關係」。因應『英愛協議』，愛爾必須以修憲案作為提案，特別是愛爾蘭表明北愛爾蘭是英國的一部分，愛爾蘭在公民投票中必須撤回其在憲法上對於北愛六郡的領土主張。但是如果未來北愛爾蘭的多數人民在和平的意願下選擇與愛爾蘭統一，英國將會同意此選擇(Meehan, 2000: 91-92)。根據規範，愛爾蘭共和國與北愛雙方的人民都須通過批准該協議才算生效。此協議在北愛爾蘭的公民投票中被問及「是否支持多黨協議」？在愛爾蘭共和國的公民投票中被問及「是否允許國家簽署協議，並允許進行必要的憲法修改，以促成協議」。在愛爾蘭共和國有56%的選民投票，94%的選票贊成憲法修正案；而北愛的投票率為81%，71%的投票贊成該協議(Wikipedia, 2018e)。依照前述的程序，愛爾蘭公民投票必須以議案的方式提出，而每一個憲法修正案的議案必須被明示為「修改憲法的法案」。每當有公民投票要舉行時，部長可以通過命令成立公民投票委員會。愛爾蘭在同年4月22日成立公民投票委員會，並在5月22日舉行公民投票批准該協議，且正式在1999年12月2日生效。筆者將此公投案的投票單內容譯註如下：

---

蘭的官方名稱，它只是提供了國家的描述。愛爾蘭憲法規定Éire（或英語稱之愛爾蘭）是國家的正式名稱，如果該法案更改名稱，則將違憲。

## 白色投票單一英國愛爾蘭協議

1998 年第 19 號憲法修正案，建議在憲法第 29 條第 6 項之後插入：

1. 國家同意受 1998 年 4 月 10 日在貝爾法斯特簽署的英愛協議的約束，以下稱為協議。
2. 任何根據本協議或在本協議規範之下設立的任何機構可行使其賦予愛爾蘭全部或任何部分的權力和職能，儘管本憲法的任何其他規定賦予任何人或任何機構相同的權力或職能。賦予該機構的任何權力或職能，在關係到糾紛或爭議的決定或決議時，可以是對本憲法賦予的任何如前述該等人士或國家的機構的權力或職能的補充或替代。
3. 如果政府聲明國家根據協議有義務實施其中提到的本憲法的修正案，那麼，儘管有憲法第 46 條，本憲法應修改如下：
  - i. 以下條款應代替愛爾蘭文文本第 2 條和第 3 條（筆者略愛爾蘭文本）
  - ii. 以下條款應代替英文文本第 2 條和第 3 條

### 第 2 條

這是愛爾蘭島上出生的每個人的權利和與生俱來的權利，包括其島嶼和海洋均是愛爾蘭民族的一部分。這也是所有依法有資格成為愛爾蘭公民的人的權利。此外，愛爾蘭民族珍視居住在國外的愛爾蘭血統人士的特殊關係，並與他們分享其文化特徵和遺產<sup>4</sup>。

### 第 3 條

1. 愛爾蘭民族在和諧與友誼的堅定意志中，團結所有分享愛爾蘭島領土的人民，在他們的身份和傳統的各種多樣性中，清楚的認識到一個統一的愛爾蘭只有通過和平方式徵得大多數人民的同意，並在島上的兩個管轄區內透過民主方式才能達成<sup>5</sup>。

<sup>4</sup> It is the entitlement and birthright of every person born in the island of Ireland, which includes its islands and seas, to be part of the Irish Nation. That is also the entitlement of all persons otherwise qualified in accordance with law to be citizens of Ireland. Furthermore, the Irish nation cherishes its special affinity with people of Irish ancestry living abroad who share its cultural identity and heritage.

<sup>5</sup> It is the firm will of the Irish Nation, in harmony and friendship, to unite all the people who share the territory of the island of Ireland, in all the diversity of their identities and traditions,

筆者將1937年與1998年憲法第2條、第3條條文對照如下表1。第一，愛爾蘭共和國顯然已經放棄過去60年來對於愛爾蘭全島的領土主張；第二，修憲後的條文特別重視愛爾蘭民族（Irish Nation）的文化特徵與遺產；第三，愛爾蘭共和國並未放棄與北愛未來的統一的可能性，惟必須徵求大多數人民的同意，並獲得島上兩個管轄區透過民主程序達成。

表1：1937年與1998年憲法第2條、第3條對照表

1998年修憲後	1937年憲法
<p><b>第2條</b> 這是愛爾蘭島上出生的每個人的權利和與生俱來的權利，包括其島嶼和海洋均是【愛爾蘭民族】的一部分。這也是所有依法有資格成為愛爾蘭公民的人的權利。此外，【愛爾蘭民族】珍視居住在國外的愛爾蘭血統人士的特殊關係，並與他們分享其文化特徵和遺產</p>	<p><b>第2條</b> 國家領土包括整個愛爾蘭島，其島嶼和領海</p>
<p><b>第3條</b> 【愛爾蘭民族】在和諧與友誼的堅定意志中，團結所有分享愛爾蘭島領土的人民，在他們的身份和傳統的各種多樣性中，清楚的認識到一個統一的愛爾蘭只有通過和平方式徵得大多數人民的同意，並在島上的兩個管轄區內透過民主方式才能達成</p>	<p><b>第3條</b> 在國家領土重新整合之前，在不損害本憲法規定的國會和政府對整個領土行使管轄權的情況下，國會頒布的法律應具有與愛爾蘭自由邦法律相似的領域和適用範圍等類似的域外法律效力</p>

從『1937年憲法』到1998年修憲前，此間的愛爾蘭還宣稱擁有愛爾蘭全島的領土主張。『英愛協議』必須顧慮到統派的立場，這些人只看英國，拒絕任何愛爾蘭對北愛的領土主張。相對的，愛爾蘭民族主義者則拒絕英國在北愛的權威，堅信北愛的權威性應該來自愛爾蘭共和國。從此點來看，

---

recognising that a united Ireland shall be brought about only by peaceful means with the consent of a majority of the people, democratically expressed, in both jurisdictions in the island. Until then, the laws enacted by the Parliament established by this Constitution shall have the like area and extent of application as the laws enacted by the Parliament that existed immediately before the coming into operation of this Constitution.

『英愛協議』從一開始就必須要保有模糊性以滿足雙方立場 (Wushinske, 2003: 621)。Fallon 在 1995 年的文章中提到，北愛可能有四種政治選擇，分別是完全與英國整合、與愛爾蘭統一、獨立為一個國家以及北愛分治 (所謂分治是 3 個天主教徒較多的郡歸愛爾蘭，4 個新教徒較多的郡留在英國)。1998 年『英愛協議』後，北愛分治似乎已經不再是個議題，對於愛爾蘭島上的兩個管轄區留給未來的民主方式解決。倘若有一天實踐公民投票，Donohue (2016: 64-65) 分析大概會有幾種可能性，如表 2 第 (一)、(二)、(三)、(四) 情形。其中，第 (一) 種情況跟第 (二) 種情況其實就是維持現狀，維持一個統一的英國，沒有什麼改變，不過第 (二) 種情況幾乎是不會發生。再者，第 (一) 種情況跟第 (四) 種情況會造成分裂的愛爾蘭，雖然第 (四) 種情況不太可能發生。對愛爾蘭共和國而言，最期待的應該是第 (三) 種情況，形成一個統一的愛爾蘭，不過，這一切仍是未知數。

表 2：愛爾蘭共和國與北愛爾蘭未來公民投票可能的政治選擇

		北愛爾蘭可能的選擇	
		支持留在英國 (3)	支持與愛爾蘭統一 (4)
愛爾蘭共和國 可能的選擇	支持與北愛統一 (1)	(一) : (1)+(3)	(三) : (1)+(4)
	反對與北愛統一 (2)	(二) : (2)+(3)	(四) : (2)+(4)

## 伍、給台灣的反思與批判

愛爾蘭的歷史進程與『英愛協議』後的修憲公投，其實有蠻多面向值得台灣思考。對台灣有敵意的國家不是民主國家如英國，而是專制、獨裁的中國。我們所稱的台灣，有個像北愛爾蘭的台北市，親中派、親台派涇渭分明；我們有金門、馬祖這兩個在地理位置上接近中國卻與台灣本島分享數十年的命運共同體經驗，更不用提及我們還有一個叫做中華民國的國號以及國旗。而必須面對的現實是這些圖騰或者是意識形態，至少是代表著部分政黨與為數可觀的台灣人民所信仰的。筆者認為以愛爾蘭的『英愛協議』後的修憲公投，我們可以思考以下幾點在台灣無法取得共識的議題。

第一，現今台灣存在所謂憲法固有疆域的爭議，有人主張用公投來界定固有疆域。筆者試問，1937年愛爾蘭憲法主張整個愛爾蘭島領土，對現實有影響嗎？台灣自1895年割讓給日本後，從未有任何國際條約將台灣歸還給中華民國，更遑論中國。既然不曾歸還任一方，1911年才成立的中華民國其固有疆域豈可包括台灣？所謂憲法的固有疆域跟台灣一點關係都沒有，還需要用到公民投票嗎？還是只需要用到憲法的解釋是較為妥適的做法？

第二，如同愛爾蘭在1937年憲法加入了許多愛爾蘭「印記」強調愛爾蘭國家的存在，台灣當然也可以藉由立法的過程，正名台灣。在此過程中，其實要注意，中華民國政府雖然已經不被國際承認，但此名稱終究是台灣一部分人的印記，不應該被剝奪。如果我們要學習共識生存，就必須要學習接受這個名稱。筆者認為我們可以思考中華民國這個國號在面對中國時可用，但走向世界的是台灣。『英愛協議』可以在兩個極端間形成共識，台灣為何不能？

第三，1921年12月的『英愛條約』成立了愛爾蘭自由邦，這個政治實體包括了愛爾蘭島上32個郡中的26個郡。愛爾蘭民族主義者意圖建立愛爾蘭共和國未能如願，遂在1922年到23年之間發動內戰，造成1,500到2,000人死亡，而英國的駐軍一直到1922年12月最後6,000名士兵離開愛爾蘭自由邦才完全結束。愛爾蘭的獨立日是在1921年的12月6日，這一天是簽署『英愛條約』的日子，但是愛爾蘭的國慶日是3月17日，是紀念公元461年愛爾蘭主教聖派屈克（Saint Patric）逝世的節日（Dorney, 2012）。愛爾蘭的獨立日和國慶日不同一天，而且，『英愛條約』簽署的那天是否值得當成獨立日紀念？如果以『英愛條約』簽署的當天為獨立紀念日，如果簽署當天還值得慶祝，是否意味著所謂的愛爾蘭獨立僅是26郡的獨立並棄其他6郡於不顧？也有人認為應該是1919年1月21號發起獨立戰爭當天做為獨立紀念日。2018年愛爾蘭參議員Keith Swanick發布了一個預期法案，希望在2019年的1月21日來紀念愛爾蘭獨立的100週年。他希望獨立宣言日法案所訂定的1月21日能被承認並允許學校、公共機構、社區團體紀念（*TheJournal.ie*, 2018）。1921年作為一個自由邦的政治實體，並進而成為共和國至今已近100年了，但愛爾蘭對於國慶日的重視似乎遠高於

對於獨立紀念日的緬懷，也因此獨立至今還在探索獨立的日子。部分人否定台灣是一個獨立國家最困擾的問題是，我們的國慶日是 10 月 10 號，那是中國革命的日子，我們台灣沒有獨立紀念日。其實，不同的時空要有不同的邏輯思考，國慶日不等於獨立日，獨立日可能只有一天，但國慶日可以廣設，例如匈牙利有 3 個國慶日，印度有 3 個國慶日<sup>6</sup>。

尊重過去歷史，除了 10 月 10 日官方規定的國慶日是部分人的印記外，台灣其實可以再創幾個記憶國慶日。依時序來看可以被紀念的國慶日可能有：一，台灣法理上從清國獨立出去的 1895 年 4 月 17 日『馬關條約』簽訂日，這一天，台灣正式與中國分裂，且至今（2019）124 年從未有任何國際條約重新規範台灣與中國的關係。次選項是 1951 年 9 月 8 日舊金山和平條約簽訂日，這一天是大部份同盟國成員與日本簽訂和平條約的日子，也是這一天日本正式放棄台灣及澎湖群島。當然，日本與中華民國於 1952 年 4 月 28 日簽訂的『日華和約』，確認兩國戰爭狀態的正式結束，承認『舊金山和約』的日子也可以被列入考慮。

第四個選項是聯合國在 1971 年 10 月 25 日第 26 屆大會通過的第 2758 號決議，「關於恢復中華人民共和國在聯合國組織中的合法權利問題」。這一天，「中華民國」在「國際上」從此不代表中國，這一天，中華民國被限縮至台灣。第五個可能的國慶日是 1991 年經國民大會決議、時任總統李登輝公告並於同年 5 月 1 日廢止『動員戡亂時期臨時條款』之時。本來是要「全國總動員戡平叛亂」，當日以後不動員、不勘亂，就是承認中國合法性，雖然晚了國際 20 年，但「中華民國」已經完全承認「中華人民共和國」，中華民國政府已將國家領土範圍限縮於台、澎、金、馬，正副總統與國會議員也僅由台灣選出。以上五個可以被創造的記憶國慶日對於台灣人而言都有其歷史經驗，吾人不必因為中國的 10 月 10 日革命印記留存在部分台

<sup>6</sup> 匈牙利有三個國慶節日：3 月 15 日（1848-1849 年革命首日及抗奧戰爭紀念日）；8 月 20 日（聖伊斯特凡日—建國國慶日）；10 月 23 日（1956 年匈牙利抗暴紀念日及 1989 年宣告為共和國紀念日）。印度亦有三個國慶節日：1 月 26 日是共和日，為紀念 1950 年 1 月 26 日憲法生效印度共和國成立；8 月 15 日是獨立日，紀念 1947 年 8 月 15 日印度從英國殖民者統治下獨立；10 月 2 日是紀念印度國父甘地的誕辰。



灣人心中，就認定台灣尚未獨立、尚未有國慶日。愛爾蘭選定西元 461 年愛爾蘭主教逝世之日為國慶日，台灣重新選定記憶國慶日，增加一、二個國慶日，有何不可？

另一個值得台灣反思與批判的是公投議題。從政治學的角度來看，公民投票應該是直接民主的表現，透過公民投票，應該可以讓選民對於議題有更深思熟慮的想法。不過，公民投票亦存有盲點。選民可能會受到議題設定或強烈的個人意識形態所影響，或是公投議題本身就存在著非必要性或矛盾性，其目的卻是在操作選舉。以台灣曾經浮現的公投議題為例，「強化國防公投」、「對等談判公投」、「反貪腐公投」等非必要性公投，選民僅藉由常識就可以輕鬆判讀贊同與否，但卻被選舉操作而走入公投程序。另外，如「務實返聯公投」主張要「重返聯合國」則是充滿矛盾，蓋因提案政黨對於「重返聯合國」的「重返」兩字定義都有所誤解。在 2017 年新版公投法三讀通過後，2018 年是台灣第一次面臨直接民主的試煉，不可避免的政黨操作仍舊綁住公民投票，欠缺的仍是對議題的充分討論。

台灣一直沉陷在過往的歷史情境，並衍生出許多未隨情境改變而改變的公投爭議。雖說公民投票是直接民主，但公民投票的議題也必須隨著情境改變而改變。統獨公投否定了台灣是個國家，也讓人不知川普所說的「The President of Taiwan CALLED ME today to wish me congratulations on winning the Presidency. Thank you!」的台灣總統是誰？許多國家都在假裝台灣不是國家，我們要做的不是尋求獨立，而是彰顯獨立。例如，把太平島租借給美國、與美日印澳發展軍事演習等彰顯獨立主權。其次，愛爾蘭國家疆域在 1998 年前採模糊界定，不影響國家定位。台灣憲法關於虛渺的固有疆域從未包括台灣，倘若用憲法解釋方式取代公投可有同樣效果，何不為之？而改國號公投則必須要考慮到所謂的中華民國終究印記在部分人心中，畢竟，所謂的生命共同體概念是要去尊重命運共同的每個個體，而不是消弭他人的意識型態。更何況，在台灣不同政黨只是在「台灣」與「中華民國」之間拉扯，而那些堅持心向中國的永遠僅是極少數。而同為台灣生命共同體的每個人不是更應該為生命共同體的存在求同存異，互相接納彼此的意識形態嗎？

## 陸、結語

本論文除了探討愛爾蘭的公民投票制度外，另以 1998 年愛爾蘭修憲議題中關於愛爾蘭國土、愛爾蘭民族認同以及愛爾蘭與北愛未來關係為案例，論述愛爾蘭的國家意識仍在建構中。值得一題的是愛爾蘭的國慶日是追溯到西元 461 年主教逝世的節日。從愛爾蘭歷年 39 個公民投票的案例中，我們看到每一次的命題都是一個可以被討論的議題，而不是像台灣的公民投票產生出許多無意義的命題。愛爾蘭到了 1998 年還在為自己的國家領土、國民意識、身份認同等提出公民投票的議案，筆者認為，國家民族或是民族國家或許會因為全球化而界線模糊，但國家的建構是不會停止的。獨立後 60 年的愛爾蘭終究有機會藉由修憲來建構認同，強化愛爾蘭的民族意識，台灣在建構自己的國家意識上，應該跳脫出傳統思維。特別是倘若國人如能認知國慶日是可以追溯，為了凝聚國家建構的共同意志，台灣可以再增一個國慶日，形成「二種國慶、各自表述」，藉此慰藉每個人心中的意識形態，共為更高層次的國家安全凝聚共識，有何不可？

## 附錄1

愛爾蘭憲法公投結果					
修正案通過 (28 案)			修正案不通過 (11 案)		
議	題	年	議	題	年
			Voting System 建議改變下議院的選舉制度		1959
			Formation of Dail Constituencies 建議在眾議院選區的邊界劃界中，允許更多的有利於農村地區的分配不平均		1968
			Voting System 第二次建議改變下議院的選舉制度		
Accession to the European Community	加入歐洲共同體	1972			
Vote Age	投票年齡從 21 歲降至 18 歲	1972			
Recognition of Specified Religious	承認特定宗教地位				
Adoption	收養命令不應被宣布違憲	1979			
University Representation in the Seanad	大學代表於參議院之席次				
Right to Life of the Unborn	給予尚未出生者的生命權，以鞏固法定禁止墮胎	1983			
Extension of Voting Right at Dail Election	允許立法同意其他國家的公民在眾議院的選舉權	1984			
			Dissolution of Marriage 建議取消憲法禁止離婚（該禁令最終於 1995 年被第十五修正案取消）		1986
Single European Act	批准單一歐洲法案	1987			
Treaty on European Union (Maastricht)	批准歐洲共同體條約	1992	Right to Life 建議明確規定，如果母親有真正的生命危險，則可以終止妊娠，但在有自殺風險的情況下則不能終止妊娠 * 此案意圖改變 1992 年最高法院判決的部分內容，該判決認為在有自殺風險的情況下允許墮胎。		1992
Right to Travel	禁止墮胎的規定不能限制人民在國內外旅行自由	1992			
Right of Information	禁止墮胎的規定不能限制人民傳播其他國家墮胎資訊				
Dissolution of Marriage	廢止禁止離婚的規定	1995			

愛爾蘭憲法公投結果					
修正案通過 (28 案)			修正案不通過 (11 案)		
議	題	年	議	題	年
Bail	如果法院懷疑某人在自由時會犯下嚴重的刑事罪行,法院被允許得拒絕保釋	1996			
Cabinet Confidentiality	內閣保密 (允許高等法院在某些情況下命令披露內閣討論)	1997			
Treaty of Amsterdam	批准阿姆斯特丹條約	1998			
British-Irish Agreement	批准英愛協議				
Local Government	地方政府選舉必須每五年舉行一次	1999			
Death Penalty	禁止死刑	2001	Treaty of Nice	建議批准尼斯條約	2001
International Criminal Court	批准國際刑事法庭規約				
Treaty of Nice	批准尼斯條約	2002	Human Life in Pregnancy	強化憲法禁止墮胎的第二次嘗試,並防止將自殺風險作為墮胎的理由。	2002
Citizenship	公民身分 (廢除憲法外國人出生地權, right of the soil)	2004			
			Lisbon Treaty	建議批准里斯本條約	2008
Treaty of Lisbon	批准里斯本條約	2009			
Judge's Remuneration	法官薪酬 (放寬了禁止減少愛爾蘭法官薪酬的禁令)	2011	House of the Oireachtas Inquiries	建議撤銷 2002 年最高法院的裁決 (該裁決阻止議會透過質詢對個人進行譴責)	2011
Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union	批准經濟和貨幣聯盟穩定, 協調與治理條約	2012			
Children	確保國家有權接受被父母忽略或虐待兒童照顧的權利	2012			
Court of Appeal	在高等法院和最高法院以下設立新的上訴法院	2013	Abolition of Seanad Eireann	建議廢除參議院	2013
Marriage Equality	禁止基於性別的公民婚姻限制 (同性婚姻)	2015	Age of Eligibility for Election to the Office of President	建議將總統的最低年齡從 35 歲降至 21 歲	2015
Repeal the Eighth Amendment	刪除憲法禁止墮胎的修正案	2018			

資料來源：Department of Housing, Planning, Community and Local Government (2016)、Wikipedia (2018f)。

說明：網底代表相同議案進行兩次公投。

## 附錄 2

依 1998 年公投法迄今已有 17 個公投委員會成立		
立案日期 (委員會 成立)	議 題	公投日期
1998/03/02	Treaty of Amsterdam 批准阿姆斯特丹條約	1998/05/22
1998/04/22	British-Irish Agreement 批准英愛協議	
1999/05/04	Local Government 地方政府選舉必須每五年舉行一次	1999/06/11
2001/04/17	Death Penalty 禁止死刑	2001/06/07
	International Criminal Court 批准國際刑事法庭規約	
	Treaty of Nice 建議批准尼斯條約	
2002/02/08	Human Life in Pregnancy 強化憲法禁止墮胎的第二次嘗試，並防止將自殺風險作為墮胎的理由	2002/03/06
2002/07/09	Treaty of Nice 批准尼斯條約	2002/10/19
2004/04/22	Citizenship 公民身分（廢除憲法外國人出生地權）	2004/06/11
2008/03/06	Lisbon Treaty 建議允許國家批准里斯本條約	2008/06/12
2009/07/07	Treaty of Lisbon 批准里斯本條約	2009/10/02
2011/09/05	Judge's Remuneration 法官薪酬（放寬了禁止減少愛爾蘭法官薪酬的禁令）	2011/10/27
2011/09/13	House of the Oireachtas Inquiries 建議撤銷 2002 年最高法院的裁決（該裁決阻止議會透過質詢對個人進行譴責）	
2012/03/30	Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union 批准經濟和貨幣聯盟穩定，協調與治理條約	2012/05/31
2012/09/19	Children 確保國家有權接受被父母忽略或虐待兒童照顧的權利	2012/11/10
2013/06/06	Abolition of Seanad Eireann 建議廢除參議院	2013/10/04
2013/07/10	Court of Appeal 在高等法院和最高法院以下設立新的上訴法院	
2015/01/27	Marriage Equality 禁止基於性別的公民婚姻限制	2015/05/22
	Age of Eligibility for Election to the Office of President 建議將總統的最低年齡從 35 歲降至 21 歲	
2018/03/09	Repeal the Eighth Amendment 刪除憲法禁止墮胎的修正案	2018/05/25

資料來源：Department of Housing, Planning, Community and Local Government (2016)、Wikipedia (2018g).

### 附錄 3

## 愛爾蘭憲法有關公民投票規範之原文

#### 1922 年愛爾蘭自由邦憲法第 47 條、48 條、50 條

##### Article 47

Any Bill passed or deemed to have been passed by both Houses may be suspended for a period of ninety days on the written demand of two-fifths of the members of Dáil Eireann or of a majority of the members of Seanad Eireann presented to the President of the Executive Council not later than seven days from the day on which such Bill shall have been so passed or deemed to have been so passed. Such a Bill shall in accordance with regulations to be made by the Oireachtas be submitted by Referendum to the decision of the people if demanded before the expiration of the ninety days either by a resolution of Seanad Eireann assented to by three-fifths of the members of Seanad Eireann, or by a petition signed by not less than one-twentieth of the voters then on the register of voters, and the decision of the people by a majority of the votes recorded on such Referendum shall be conclusive. These provisions shall not apply to Money Bills or to such Bills as shall be declared by both Houses to be necessary for the immediate preservation of the public peace, health or safety.

##### Article 48

The Oireachtas may provide for the Initiation by the people of proposals for laws or constitutional amendments. Should the Oireachtas fail to make such provision within two years, it shall on the petition of not less than seventy five thousand voters on the register, of whom not more than fifteen thousand shall be voters in any one constituency, either make such provisions or submit the question to the people for decision in accordance with the ordinary regulations governing the Referendum. Any legislation passed by the Oireachtas providing for such Initiation by the people shall provide (1) that such proposals may be initiated on a petition of fifty thousand voters on the register, (2) that if the Oireachtas rejects a proposal so initiated it shall be submitted to the people for decision in accordance with the ordinary regulations governing the Referendum; and (3) that if the Oireachtas enacts a proposal so initiated, such enactment shall be subject to the provisions respecting ordinary legislation or amendments of the Constitution as the case may be.

#### **Article 50**

Amendments of this Constitution within the terms of the Scheduled Treaty may be made by the Oireachtas, but no such amendment, passed by both Houses of the Oireachtas, after the expiration of a period of eight years from the date of the coming into operation of this Constitution, shall become law, unless the same shall, after it has been passed or deemed to have been passed by the said two Houses of the Oireachtas, have been submitted to a Referendum of the people, and unless a majority of the voters on the register shall have recorded their votes on such Referendum, and either the votes of a majority of the voters on the register, or two-thirds of the votes recorded, shall have been cast in favour of such amendment. Any such amendment may be made within the said period of eight years by way of ordinary legislation and as such shall be subject to the provisions of Article 47 hereof.

#### **1937年愛爾蘭共和國憲法第27條、46條、47條**

#### **Article 27**

This Article applies to any Bill, other than a Bill expressed to be a Bill containing a proposal for the amendment of this Constitution, which shall have been deemed, by virtue of Article 23 hereof, to have been passed by both Houses of the Oireachtas.

1. A majority of the members of Seanad Éireann and not less than one-third of the members of Dáil Éireann may by a joint petition addressed to the President by them under this Article request the President to decline to sign and promulgate as a law any Bill to which this article applies on the ground that the Bill contains a proposal of such national importance that the will of the people thereon ought to be ascertained.
2. Every such petition shall be in writing and shall be signed by the petitioners whose signatures shall be verified in the manner prescribed by law.
3. Every such petition shall contain a statement of the particular ground or grounds on which the request is based, and shall be presented to the President not later than four days after the date on which the Bill shall have been deemed to have been passed by both Houses of the Oireachtas.
4. (1) Upon receipt of a petition addressed to him under this Article, the President shall forthwith consider such petition and shall, after consultation with the Council of State, pronounce his decision thereon not later than ten days after the date on which the Bill to which such petition relates shall have been deemed to have been passed by both Houses of the Oireachtas.

- (2) If the Bill or any provision thereof is or has been referred to the Supreme Court under Article 26 of this Constitution, it shall not be obligatory on the President to consider the petition unless or until the Supreme Court has pronounced a decision on such reference to the effect that the said Bill or the said provision thereof is not repugnant to this Constitution or to any provision thereof, and, if a decision to that effect is pronounced by the Supreme Court, it shall not be obligatory on the President to pronounce his decision on the petition before the expiration of six days after the day on which the decision of the Supreme Court to the effect aforesaid is pronounced.
5. (1) In every case in which the President decides that a Bill the subject of a petition under this Article contains a proposal of such national importance that the will of the people thereon ought to be ascertained, he shall inform the Taoiseach and the Chairman of each House of the Oireachtas accordingly in writing under his hand and Seal and shall decline to sign and promulgate such Bill as a law unless and until the proposal shall have been approved either
- i. by the people at a Referendum in accordance with the provisions of section 2 of Article 47 of this Constitution within a period of eighteen months from the date of the President's decision, or
  - ii. by a resolution of Dáil Éireann passed within the said period after a dissolution and re-assembly of Dáil Éireann.
- (2) Every such Bill which shall have been approved either by the people or by a resolution of Dáil Éireann in accordance with the foregoing provisions of this section shall as soon as may be after such approval be presented to the President for his signature and promulgation by him as a law and the President shall thereupon sign the Bill and duly promulgate it as a law.
6. In every case in which the President decides that a Bill the subject of a petition under this Article does not contain a proposal of such national importance that the will of the people thereon ought to be ascertained, he shall inform the Taoiseach and the Chairman of each House of the Oireachtas accordingly in writing under his hand and Seal, and such Bill shall be signed by the President not later than eleven days after the date on which the Bill shall have been deemed to have been passed by both Houses of the Oireachtas and shall be duly promulgated by him as a law.

#### **Article 46**

1. Any provision of this Constitution may be amended, whether by way of variation, addition, or repeal, in the manner provided by this Article.
2. Every proposal for an amendment of this Constitution shall be initiated in Dáil



Éireann as a Bill, and shall upon having been passed or deemed to have been passed by both Houses of the Oireachtas, be submitted by Referendum to the decision of the people in accordance with the law for the time being in force relating to the Referendum.

3. Every such Bill shall be expressed to be "An Act to amend the Constitution".
4. A Bill containing a proposal or proposals for the amendment of this Constitution shall not contain any other proposal.
5. A Bill containing a proposal for the amendment of this Constitution shall be signed by the President forthwith upon his being satisfied that the provisions of this Article have been complied with in respect thereof and that such proposal has been duly approved by the people in accordance with the provisions of section 1 of Article 47 of this Constitution and shall be duly promulgated by the President as a law.

#### **Article 47**

1. Every proposal for an amendment of this Constitution which is submitted by Referendum to the decision of the people shall, for the purpose of Article 46 of this Constitution, be held to have been approved by the people, if, upon having been so submitted, a majority of the votes cast at such Referendum shall have been cast in favour of its enactment into law.
2. (1) Every proposal, other than a proposal to amend the Constitution, which is submitted by Referendum to the decision of the people shall be held to have been vetoed by the people if a majority of the votes cast at such Referendum shall have been cast against its enactment into law and if the votes so cast against its enactment into law shall have amounted to not less than thirty-three and one-third per cent. of the voters on the register.  
(2) Every proposal, other than a proposal to amend the Constitution, which is submitted by Referendum to the decision of the people shall for the purposes of Article 27 hereof be held to have been approved by the people unless vetoed by them in accordance with the provisions of the foregoing sub-section of this section.
3. Every citizen who has the right to vote at an election for members of Dáil Éireann shall have the right to vote at a Referendum.
4. Subject as aforesaid, the Referendum shall be regulated by law.

## 參考文獻

- Anglo-Irish Treaty, 1921* (<https://www.difp.ie/docs/1921/Anglo-Irish-Treaty/214.htm>) (2019/3/27)
- Balfour Declaration of 1926* ([https://en.wikipedia.org/wiki/Balfour\\_Declaration\\_of\\_1926](https://en.wikipedia.org/wiki/Balfour_Declaration_of_1926)) (2018/6/30)
- British-Irish Agreement, 1998* (<https://www.britishirishcouncil.org/about/british-irish-agreement>) (2019/3/27)
- Constitution of Ireland, 1937* ([https://en.wikisource.org/wiki/Constitution\\_of\\_Ireland\\_\(original\\_text\)#DIRECTIVE\\_PRINCIPLES\\_OF\\_SOCIAL\\_POLICY](https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_Ireland_(original_text)#DIRECTIVE_PRINCIPLES_OF_SOCIAL_POLICY)) (2018/6/30)
- Constitution of the Irish Free State, 1922* ([https://en.wikisource.org/wiki/Constitution\\_of\\_the\\_Irish\\_Free\\_State\\_\(consolidated\\_text\)#Article\\_3](https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Irish_Free_State_(consolidated_text)#Article_3)) (2018/6/30)
- Department of Housing, Planning and Local Government. 2015. "The Referendum in Ireland." (<https://www.housing.gov.ie/local-government/voting/referenda/referendum-ireland>) (2018/6/30)
- Department of Housing, Planning, Community and Local Government. 2016. "Referendum Results, 1937-2015." (<https://www.citizensassembly.ie/en/Manner-in-which-referenda-are-held/Referendum-Results-1937-2015.pdf>) (2019/3/21)
- Donohue, Conor. 2016. "The Northern Ireland Question: All-Ireland Self-Determination Post-Belfast Agreement." *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol. 47, No. 1, pp. 41-72.
- Dorney, John. 2012. "The Irish Civil War: A Brief Overview." *The Irish Story* (<http://www.theirishstory.com/2012/07/02/the-irish-civil-war-a-brief-overview/#.W5O6pegzbtJ>) (2018/7/30)
- Dorney, John. 2015. "The Northern Ireland Conflict 1968-1998: An Overview." *The Irish Story* (<http://www.theirishstory.com/2015/02/09/the-northern-ireland-conflict-1968-1998-an-overview/#.W5UZn-gzbtL>) (2018/7/30)
- Doyle, Oran. 2013. "The Dynamics of Constitutional Change." *Studies: An Irish Quarterly Review*, Vol. 102, No. 406, pp. 191-202.
- Fallon, Josephe. 1995. "Ireland: Two States, Two Nations." *World Affairs*, Vol. 158, No. 2, pp. 71-79.
- Daly, Mary E. 2007. "The Irish Free State/Éire/Republic of Ireland/Ireland: A Country by Any Other Name?" *Journal of British Studies*, Vol. 46, No. 1, pp. 72-90.

- Electoral, Local Government and Planning and Development Act 2013* (<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2013/act/27/enacted/en/html>) (2018/6/30)
- Guardian*. 1937. “Britain Accepts New Name for the Free State.” December 30 (<https://www.theguardian.com/century/1930-1939/Story/0,,127133,00.html>.) (2018/6/30)
- Meehan, Elizabeth. 2000. “British-Irish Relations in the Context of European Union and the Belfast Agreement.” *Review of International Studies*, Vol. 26, No. 1, pp. 83-97.
- Ministers and Secretaries (Amendment) Act 2011* (<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2011/act/10/enacted/en/print.html>) (2018/6/30)
- O’Neill, Bairbre. 2000. “The Referendum Process in Ireland.” *Irish Jurist New Series*, Vol. 35, pp. 305-44.
- Statute of Westminster 1931* (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/22-23/4/section/4>) (2018/6/30)
- TheJournal.ie*. 2018. “Ireland Could Get an Independence Day, But It Wouldn’t Be a Holiday.” January 20 (<http://www.thejournal.ie/irish-independence-day-3808493-Jan-2018/>) (2018/8/1)
- Wikipedia. 2018a. “Anglo-Irish Treaty.” ([https://en.wikipedia.org/wiki/Anglo-Irish\\_Treaty](https://en.wikipedia.org/wiki/Anglo-Irish_Treaty)) (2018/6/30)
- Wikipedia 2018b. “1926 Imperial Conference.” ([https://en.wikipedia.org/wiki/1926\\_Imperial\\_Conference](https://en.wikipedia.org/wiki/1926_Imperial_Conference)) (2018/7/15)
- Wikipedia. 2018c. “Amendment to the Constitution of Ireland.” ([https://en.wikipedia.org/wiki/Amendments\\_to\\_the\\_Constitution\\_of\\_Ireland](https://en.wikipedia.org/wiki/Amendments_to_the_Constitution_of_Ireland)) (2018/7/15)
- Wikipedia. 2018d. “Names of the Irish state.” ([https://en.wikipedia.org/wiki/Names\\_of\\_the\\_Irish\\_state#%C3%89ire](https://en.wikipedia.org/wiki/Names_of_the_Irish_state#%C3%89ire)) (2018/7/5)
- Wikipedia. 2018e. “Good Friday Agreement.” ([https://en.wikipedia.org/wiki/Good\\_Friday\\_Agreement](https://en.wikipedia.org/wiki/Good_Friday_Agreement)) (2018/7/20)
- Wikipedia. 2018f. “Amendment to the Constitution of Ireland.” ([https://en.wikipedia.org/wiki/Amendments\\_to\\_the\\_Constitution\\_of\\_Ireland](https://en.wikipedia.org/wiki/Amendments_to_the_Constitution_of_Ireland)) (2018/7/20)
- Wikipedia. 2018g. “Thirty-sixth Amendment of the Constitution of Ireland.” ([https://en.wikipedia.org/wiki/Thirty-sixth\\_Amendment\\_of\\_the\\_Constitution\\_of\\_Ireland](https://en.wikipedia.org/wiki/Thirty-sixth_Amendment_of_the_Constitution_of_Ireland)) (2018/7/20)
- Wushinske, Heidi L. 2003. “Politicians and Paramilitaries: Is Decommissioning a Requirement of the Belfast Agreement?” *Temple International and Comparative Law Journal*, Vol. 17, No. 2, pp. 613-40.

# Ireland's Referendum System: A Case Study of Constitutional Amendment after the *1998 Anglo-Irish Agreement*

Lloyd Sheng-Pao Fan

*Associate Professor, Department of Public Relations and  
Advertising Kun Shan University, Tainan, TAIWAN*

## Abstract

Referendum is a manifestation of direct democracy. Each country has different norms for referendum. In the case of Ireland, due to geopolitical relations, Ireland was deeply influenced by the United Kingdom and did not have constitutional referendum until the Irish Free State was established in 1922. The second constitution, enacted in 1937, divided the Irish referendum into two broad categories. The first was a legislative referendum on the general bill, and the second was a constitutional referendum on constitutional amendments. Since the first referendum in 1959 to 2018, Ireland conducted a total of 39 referendums and all are based on constitutional amendments. In addition to the discussion of the Irish referendum system and procedures, the author also discusses the definition of national boundaries and national identity in the Irish constitutional amendment, as a reflection of Taiwan's inherent territory issues and national identity discussions.

**Keywords:** legislative referendum, constitutional referendum, *Anglo-Irish Treaty*, Irish stamp