

非會員國駐聯合國觀察員之地位

陳 純 一

(國際關係研究中心副研究員)

一、前 言

聯合國目前有一百八十四個會員國，①相較於成立時的五十一個創始會員國，成長幅度相當大。雖然如此，從一九四五年至今，聯合國的成員始終都沒有涵蓋全世界所有的國家。例如目前瑞士(Switzerland)、教廷(The Holy See)，和摩納哥(Monaco)三國，基於本身的政策或是經濟因素的考量，都未加入聯合國，但卻在聯合國的總部派駐有常駐觀察員代表團(Permanent Observer Mission，以下簡稱觀察員)。^②而更早以前，二次世界大戰後所產生的分裂國家，如南北韓、東西德，和南北越也曾先後在聯合國派駐過觀察員。^③

聯合國為什麼會接納非會員國或國際政府間組織(以下所稱國際組織除另有說明外，均指國際政府間組織)在總部派駐觀察員呢？其實這並不是聯合國所獨有的制度，大部份的國際組織都會允許觀察員參與它們的活動。^④不過聯合國憲章本身

註① 聯合報，民國八十二年十月四日，第八版。

註② See, E. Suy, "The Status of Observers in International Organizations," in Hague Academy, *Recueil Des Cours: Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 160, The Netherlands: Sijthoff & Noordhoff, 1979, pp. 91~95.

註③ 有關分裂國家在聯合國派駐觀察員的情況，請參考 John J. Metzler, "Observers Status Reviewed: A Formula for the ROC to Rejoin the United Nations," *Issues & Studies*, Vol. 28, No. 5 (May 1992), pp. 74~79.

註④ Henry G. Schreiers, "The International Organizations," in Mohammed Bedjaoui, ed., *International Law: Achievements and Prospects*, Paris: UNESCO and Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1991, p. 82.

並沒有明文規範或是提到觀察員，^⑤所以此一制度在聯合國的形成，並不是由於法律的精心設計，而是基於現實和習慣的考量，提供非會員國或國際政府間組織參與聯合國的機會。^⑥

本文主要目的是希望評估並了解非聯合國會員國的「國家」，其派駐在聯合國觀察員的地位，尤其著重於觀察員與大會、安全理事會和秘書處之間的關係。因此國際政府間組織（Intergovernmental Organization）、巴勒斯坦解放組織（Palestina Liberalization Organization, PLO，以下簡稱巴解），^⑦和非政府間組織（Nongovernmental Organizations, 簡稱NGO）^⑧在聯合國派駐觀察員的狀況，除非必要，原則上將不予以討論。同樣地，經濟暨社會理事會，託管理事會，國際法院，和聯合國舉行國際會議時所邀請的觀察員也不屬於本文的研究範圍。

本文首先介紹駐聯合國觀察員的意義與角色，其次是討論非會員國派駐聯合國觀察員所享有的權利和應盡的義務，進一步則是希望了解非會員國如何取得觀察員地位，最後歸納並作結論。

二、意義與角色

在國際聯盟（The League of Nations, 以下簡稱國聯）時代，非會員國已經建立一種類似今日聯合國觀察員的角色，以促進它們與國聯的關係，並觀察國聯的發展。例如美國的經驗便被認為是觀察員制度的起源。美國並不是國聯的會員國，但為了了解國聯總部的發展，它在伯恩和日內瓦都有外交人員觀察國聯的運作，並派正式官方代表參與國聯的會議。^⑨

到了聯合國時代，不論是憲章，或是一九四七年聯合國和美國之間有關聯合國總部的協定（Agreement between the United Nations and the United States of America regarding the Headquarters of the United Nations of June 26, 1947, 以下簡稱一九四七年總部協定），^⑩甚至一九四八年有關會員國代表團的二五七（III）號決議都沒有明文規範觀察員

註⑤ Fredric L. Kirgis, Jr., *International Organizations in Their Legal Setting*, 2nd ed., St. Paul, Minn: West Publishing Co., 1983, p. 167.

註⑥ A. Glenn Mower, Jr., "Observer Countries: Quasi Members of the United Nations," *International Organization*, Vol. 20 (Spring 1966), pp. 266-267.

註⑦ 聯大決議案3237 (XXIX) 號邀請巴勒斯坦解放組織成為聯合國的觀察員。有關巴解組織是否能成為聯合國觀察員的爭議，請參考 U. N. Monthly Chronicle, Vol. 11, No. 11 (December 1974), pp. 37-44.

註⑧ 非政府組織(NGO)以往一向沒有資格在聯合國派駐觀察員，但大會於一九九〇年給予國際紅十字會觀察員地位。見 Fredric L. Kirgis, 前引註⑤, p. 167. 註

註⑨ R. G. Sybesma-Knol, *The Status of Observers in the United Nations*, Brussel: Vrije Universiteit Brussel, 1981, p. 4; A. Mower, 前引註⑥, p. 271.

註⑩ U. N. T. S. vol. 11, p. 11 (1947) (以下簡稱 1947 Headquarters Agreement).

⑩不過在一定的情形下，憲章倒是有提供非會員國參與聯合國的機會。例如依憲章第三十二條，非會員國如果為安理會考慮爭端中之當事國，安理會應邀請其參加討論，但是該國並無投票權。又如第三十五條第二項規定，非會員國為爭端當事國，如果預先聲明就該爭端願意接受憲章所規定和平解決之義務後，得將該爭端提交大會或是安理會注意。其它如憲章第二條第六項、第九十三條第二項也與非聯合國會員國有關。^⑪

聯合國一直沒有採取任何正式修憲的方法以彌補憲章有關觀察員規定之不足。^⑫一九五〇年聯大開會時，薩爾瓦多（El Salvador）曾提議凡是希望申請成為聯合國會員國但卻無法成功的國家，如果在安理會獲得七張以上的同意票時，應當被邀請派遣觀察員參加大會，以表達它們的觀點，並對聯合國各會員國提供資訊。^⑬不過此一提案在當時並沒有通過，遭到反對的理由有三：

- (1) 觀察員資格並不能帶給主權國家應有的尊嚴和合理的對待，因此不可能接受；
- (2) 違反憲章的規定；

- (3) 當聯合國討論與非會員國有關的事務時，非會員國也有機會可以參與，所以並不需要觀察員資格。^⑭

一九七五年的「維也納關於國家在其對國際組織關係上的代表權公約」（The Vienna Convention on the Representation of States in Their Relations with International Organization of A Universal Character, 以下簡稱「一九七五年維也納公約」）第一條第八項將常駐觀察員代表團界定為「一個非成員國派駐一個國際組織以代表該國的長期性代表團」，第七條且進一步規定其職務。^⑮但是該公約目前尚未生效，所以相關的法律規範還是以聯合國的實踐為主。^⑯

註⑪ Seung Hwan Choi, "The Status, Rights and Duties of Observers for Non-members States of the United Nations," *The Korean Journal of Comparative Law*, Vol. 19 (1991), pp. 136~137.

註⑫ 聯合國憲章條文中文譯本請參考丘宏達編輯，現代國際法基本文件，台北：三民書局，民國七十三年，第九〇三〇頁。憲章第二條第六項規定：「本組織在維持國際和平及安全之必要範圍內，應保證非聯合國會員國進行上述原則。」而第九十三條第二項則是「非聯合國會員國之國家得為國際法院規約當事國之條件，應由大會經安全理事會之建議就個別情形決定之。」

註⑬ E. Suy, 前註⑫，p. 87.

註⑭ Louis B. Sohn, ed., *Cases on United Nations Law*, 2nd ed., Brooklyn: The Foundation Press, Inc., 1967, p. 94.

註⑮ A. Mower, 前引註⑫，pp. 272~273, 註一七。

註⑯ 一九七五年維也納公約英文本請見 *American Journal of International Law*, Vol. 69 (1975), p. 730. 而中文本則參考王鐵崖、田如萱編，國際法資料選編，北京：法律出版社，一九八二年，第六五八頁。

註⑰ 依一九七五年維也納公約第八十九條，公約應經三十五個國家批准或加入後方生效，而到一九八八年為止，僅有二十四個國家同意加入。見 S. Choi, 前引註⑪，第一四四頁，註五二。

從一九四八年至一九九一年五月為止，曾經先後獲准在聯合國總部派駐觀察員的「國家」計有十七個。依成立的時間先後，它們分別是：瑞士（一九四八）；奧地利（一九四九）；義大利（一九四九）；南韓（一九四九）；芬蘭（一九五二）；日本（一九五二）；西德（一九五二）；南越（一九五二）；西班牙（一九五三）；摩納哥（一九五六）；教廷（一九六四）；孟加拉（一九七二）；東德（一九七二）；北韓（一九七三）；幾內亞比索共和國（Guinea-Bissau, 一九七四）；北越（一九七五）；和聖馬利諾（San Marino, 一九八七）。^⑮

這些國家為什麼要尋求觀察員資格呢？分析它們的背景，可發現主要的原因有二點。第一，基於各國獨特的外交或內政政策考量。例如瑞士欲保持其中立地位；^⑯教廷則認為作為聯合國的會員國違反它的政策和地位；至於摩納哥保持觀察員的身份，一方面是基於經濟社會因素的考量，另一方面則是希望享有政治上的利益。^⑰

第二，則是由於東西冷戰的結果。^⑱依聯合國憲章第四條，國家欲申請成為聯合國會員，必須先經安理會推薦後，再交大會決議。由於安理會作建議是屬於非程序事項，所以任何一個常任理事國都享有加以否決的權利。二次世界大戰後，美蘇兩大強權的不同意識形態對抗延伸到聯合國，許多國家的入會申請紛紛因為蘇聯在安理會行使否決權而遭到拒絕。但是這些國家倒並沒有因而退出聯合國體系，反而是先尋求觀察員地位。例如奧地利、義大利、和芬蘭申請加入聯合國不成後，於一九四九年起在聯合國派駐觀察員，一九五五年則經由著名的「整批交易」（package deal）而成為會員國。^⑲

東西方冷戰造成聯合國會員國問題的另一個特殊現象是分裂國家的會籍問題。東西德、南北越在統一前，或是南北韓在分別成為正式會員國之前，都曾經先後在聯合國派駐過觀察員。^⑳

先取得觀察員的資格當然不是成為聯合國會員國的必要條件，但是事實證明許多國家（尤其是分裂中國家）經由此一地位的取得和參與，而最後終於達到成為聯合國會員國的目的。^㉑另一方面，觀察員對聯合國而言，也有正面的貢獻。首先，

註⑮ 曾在聯合國派駐觀察員的非會員國名單和獲准時間是依下列資料編寫：S. Choi, 前引註⑪，第一三八頁；E. Suy, 前引註②，第一六二頁。

註⑯ 因為國聯允諾不強迫瑞士參與任何軍事行動，所以瑞士參加國聯而成為會員國。可是到了聯合國時代，憲章無法採取相同的態度，因此瑞士目前雖然是聯合國許多專門機構的成員，但卻並沒有加入聯合國。見 Robert Jennings and Arthur Watts, ed., *Oppenheim's International Law*, Vol. 1, Introduction and Part 1, 9th ed., London: Longman, 1992, p. 322. 並參考 Michael M. Gunter, "Switzerland and the United Nations," *International Organization*, Vol. 30, No. 1 (Winter 1976), pp. 140~141.

註⑰ See, E. Suy, 前引註②, p. 95.

註⑱ See, e. g., S. Choi, 前引註⑪, p. 138; A. Mower, 前引註⑨, p. 271; J. Metzler, 前引註③, p. 82.

註⑲ 有關早期聯合國內會籍鬥爭的經過，請參考朱建民，*國際組織新論*，台北：正中書局，民國六十五年，第二〇〇～二〇六頁。

註⑳ 參考 J. Metzler, 前引註③。

註㉑ E. Suy, 前引註②, p. 91.

由於非會員國在聯合國派駐觀察員，所以在採取有關的國際重大行動時，聯合國比較容易獲得非會員國的支持與合作，並且能經由對觀察員的諮詢而能了解真實的情況。例如以往西德和南韓觀察員提供的意見，對於柏林危機的處理和韓國問題的討論頗有貢獻。²⁵

其次，瑞士由於它的特殊中立地位，所以往往能從事許多聯合國會員國所無法達成的任務，例如一九五六年瑞士曾協助空運聯合國緊急部隊至埃及。²⁶最後一點則是財務上的協助。雖然有些國家即使不派駐觀察員也會捐款給聯合國，但是觀察員資格的確有助於加強它們對聯合國財務上的協助。²⁷

三、權利與義務

依慣例顯示，非會員國駐聯合國觀察員能在聯合國內相當廣泛地參與各項活動；而且既然身為聯合國大家庭的一份子，當然也必須盡一些義務，以下將分項作簡要的介紹。

1. 進入會場和參與會議

對觀察員而言，所謂進入問題（Access），指的是當聯合國制定決策過程時，觀察員能否進入使用其組織、地點、和設備。進入的重要性在於它提供觀察員國家參與（participation）的機會。²⁸至於觀察員參與聯合國的活動範圍並不一定，也沒有清楚的規則可以遵循，而唯一可以確定的則是它們不能參與投票。²⁹

大會和安理會是聯合國最重要的主要機關。大會會場長期以來就開放給非會員國的觀察員進入。例如瑞士曾派遣特別觀察員參加在紐約舉行的第一屆聯大會議，並於一九四八年起派遣常駐觀察員進入聯合國。³⁰不過另一方面，聯合國大會各主要委員會開會時的限制稍嚴格，觀察員要進入則必須接獲邀請。³¹

註²⁵ A. Mower, 前註⁹ - pp. 278-279.

註²⁶ S. Choi, 前註²³ - p. 141.

註²⁷ A. Mower, 前註⁹ - p. 278.

註²⁸ E. Suy, 前註²² - p. 103.

註²⁹ S. Choi, 前註²³ - p. 151.

註³⁰ E. Suy, 前註²² - p. 104.

註³¹ S. Choi, 前註²³ - p. 151; G. Sybesma-Knol, 前註⁶ - pp. 72-73.

聯大設有七個主要委員會負責處理各項事宜。它們是第一委員會（裁軍）；特別政治委員會（除了裁軍以外的政治與安全事宜）；第二委員會（經濟和金融）；第三委員會（社會、人道與文化）；第四委員會（託管）；第五委員會（行政和預算）；第六委員會（法律）。參考陳世材，國際組織——聯合國體系的研究，北京：中國友誼出版公司，一九八六年，第七三、七四頁。

而在安理會方面，原則上是未經其決定邀請，則不對觀察員開放。^②依憲章第三十一和三十二條，以及安理會議事規則第三十七條，是聯合國會員國而不是安理會成員者，以及非聯合國會員國者，在一定的條件下都可以參加安理會會議。但是除了國家以外的其它主體是否也可以參加安理會會議呢？憲章並沒有明示，不過目前的見解是安理會議事規則第三十九條「暗示」安理會可以邀請其它主體的觀察員進入其會議。^③在一九七五年十二月，安理會開會通過埃及的提議，邀請巴解組織參加討論有關「中東情勢」的專題。^④「邀請」由於被視為是「程序事項」，所以不受否決權的拘束。^⑤

和聯合國正式會員國比起來，觀察員在大會和安理會會議的參與程度上受到較多的限制。這可以由發表意見（make statements），答覆（reply），和投票三點來看。

在一九七五年以前，除了教宗保祿六世以外，沒有一個非聯合國會員國曾被允許對大會發表演說。但是到了一九七五年聯大第三十屆會議時，大會接受總務委員會的建議，允許南北越對大會發表有關其申請成為聯合國會員國的意見。因此，有可能當議題直接與觀察員國家相關時，大會會邀請觀察員至大會全體會議上發表演講。^⑥

此外，依聯大一九七四年十月十四日通過的三二一〇（XXIX）號決議，巴解組織可以參與大會有關巴勒斯坦議題的討論。^⑦但是巴解是否可以參加大會會期開始時的一般辯論並發表演說呢？聯合國秘書處法律事務部的意見是持否定的態度。^⑧

是否能在安理會上陳述意見發表演說則視安理會的議事規則而定。如前所述，非會員國如符合議事規則第三十七條，而其它實體或組織如符合議事規則第三十九條，都可以參加安理會的討論。不過巴解組織情況特殊，安理會一九七八年十二月四日通過的決議，並沒有特別指明是依據議事規則第三十七條或是第三十九條，但是卻授權巴解享有第三十七條所給予的權

註② S. Choi, 前註①, p. 146.

註③ 憲章第三十一和三十二條的中文譯文請見丘宏達編輯，前引註①, p. 16；安理會議事規則第三十七和三十九條，則見 F. Kirgis, 前引註⑤, p. 170.

註④ 有關安理會邀請巴解參加開會所產生的爭辯，請見 F. Kirgis, 前引註⑤, pp. 170~173.

註⑤ G. Sybesma-Knol, 前引註⑥, p. 74, 安理會的邀請是實質問題還是程序問題曾引起討論。安理會於一九五〇年討論是否「邀請」中共出席安理會，以討論中共的指控：「美國第七艦隊進駐台灣海峽，構成對中國領土的直接武裝侵略」時，曾有過激烈的爭辯。而結果是通過第八十七號決議，邀請中共政府派一名代表參加一九五〇年十一月十五日舉行的討論。而安理會於通過決議的第二天開會決定，「邀請」為程序事宜而不是實質問題。有關安理會相關的辯論情況，見 L. Sohn, ed., 前引註⑥, pp. 197~215。而決議的內容，請見 Karel C. Wellens, ed., *Resolutions and Statements of the United Nations Security Council (1946~1989): A Thematic Guide*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1990, pp. 256~257.

註⑥ S. Choi, 前註①, pp. 151~152.

註⑦ E. Suy, 前註②, p. 132.

註⑧ F. Kirgis, 前註⑤, p. 167.

利，以參與開會討論。此一決議顯示了安理會的靈活性。³⁹

以往巴解希望參與會議的請求，都是間接透過一個安理會理事國提出的，再由安理會允許其出席並參加安理會的會議和辯論。但是到了一九八九年，巴解自己提出要求並獲得安理會投票通過。⁴⁰

至於非聯合國會員國的觀察員是否能在大會會議裡享有答覆問題的權利呢？答案應當是肯定的。依大會議事規則第七十三條和第一一五條，主席可給予「任何成員」(any member)答覆的機會。早期的聯合國實踐顯示只有會員「國家」才享有此種權利，但到了第十七屆大會時，非會員國的觀察員被承認也享有此種權利。到了第三十二屆聯大會議時，主席更進一步的允許巴解觀察員在一般辯論期間答覆問題。⁴¹

最後，只有會員國才享有投票權，非會員國的觀察員絕對不能參加投票。⁴²

2. 社交活動和設施的使用⁴³

聯合國秘書處為觀察員提供了許多服務設備以便利其「觀察」聯合國的各項活動。例如觀察員會接到其希望參加會議的通知，以及方便其進出聯合國總部或會議場所的通行證；並可以使用各國代表所使用的餐廳和休憩息室。一般說來，上述的待遇每一位觀察員都一樣，並不會因為觀察員的政治地位而有所差異。

另一方面，除了正式的會議場合以外，許多社交活動和宴會也往往是各國代表磋商和交換意見的場所，所以對觀察員外活動的推展也大有幫助。通常，雖然沒有義務，但是聯合國內所舉行的宴會都會邀請觀察員出席。觀察員的名字會刊在聯合國的「藍皮書」(Blue Book)上，這本名為「駐聯合國常設代表團」(Permanent Mission to the United Nations)的冊子並不代表或授與觀察員任何的特權，但卻能證明它存在的事實。觀察員也能有很多機會和聯合國秘書長見面會商，不論是透過正式或是非正式的安排。

當然，觀察員也會參加許多聯合國外所舉辦的社交活動。有的時候如果沒有收到邀請，則可能是因為無意的疏失，但許多情況則是由於主辦者特別強調官方和正式的基礎。在這種情況下，除非有事實的需要，否則觀察員是不會被邀請參加的。

註39 E. Suy, 前註2, pp. 138~139.

註40 F. Kirgis, 前註5, pp. 173~174.

註41 E. Suy, 前註2, pp. 140~141; 相關的辯論內容，請見 United Nations, General Assembly, Official Records, Thirty-two Session, 29th Meeting, UN Doc. A/132/PV. 29 (1977), 附錄於 F. Kirgis, 前註5, pp. 168~169.

註42 參考 E. Suy, 前註2, p. 148; S. Choi, 前註11, p. 157.

註43 觀察員從事社交活動的範圍和使用聯合國內的設施主要是依慣例而不是明文規則，本段主要是歸納上列作者的觀察：S. Choi, 前註11, p. 149; A. Mo-
wer, 前註9, p. 267; E. Suy, 前註2, pp. 119~120; G. Sybesma-Knoel, 前註6, p. 44.

3. 正式文件的收發

觀察員的主要工作之一便是收受聯合國的官方文件。聯合國目前的正式文件分爲三類：普通（General）、有限（Limited）、和限制（Restricted）。而觀察員所收到文件的種類和數量要視其歸屬於那一類而定。例如觀察員可以收到普通類文件是五本，有限類是三本，限制類則無。^④不過基本原則是觀察員能收到所有與其有關的正式官方文件，而且在實務上，聯合國文件分送的範圍也比明文的規定來得廣泛而有彈性。^⑤至於有時聯合國舉行一些秘密會議，觀察員因爲不能參加而無法拿到會議資料，補救之道則是經由友邦的參與而分享其獲得的資料。^⑥

但是如果觀察員希望能對其它會員國分發文件傳達訊息，而且這些文件還希望能列入聯合國的官方紀錄上，則通常只有在下列三種情況方可：（一）觀察員發表與該國議案有關的評論；（二）有會員國要求該觀察員的說明必須以文件的形式傳遞；（三）依照聯合國各機關所決定的要求。^⑦

如果觀察員無法滿足上述條件，聯合國會詳細檢查其希望分發資料的內容。如果秘書處判定資料不能引起會員國特別的興趣，則它一般都是以通知（Note），而不是以文件的形式發送，因此也不會列入聯合國的官方紀錄中。^⑧

4. 外交特權與豁免

聯合國憲章第一百零五條規定，聯合國於每一個會員國內之領土內，應享受達成其宗旨所必需之特權與豁免；而各會員國的代表，亦應同樣享受其行使職務所必需之特權與豁免。一九四六年「聯合國特權豁免公約」（Convention on Privileges and Immunities of the UN）^⑨和一九四七年「專門機構特權豁免公約」（Convention of Privileges and Immunities of the Specialized Agencies）^⑩更進一步地提供了詳細的規範。

雖然前面所提到的聯合國憲章和二個公約都沒有提到觀察員，但是依聯合國秘書處法律事務部的意見，如果觀察員在執

④ 關於聯合國文件分類與出版品的分發，秘書處訂有規範依循。請參考 E. Suy, 前引註②，p. 121; S. Choi, 前引註⑩，p. 150。（註）Administrative Instructions: Regulations for the Control and Limitations of Documentation, UN Doc. ST/AI/189/Add. 3/Rev. 2, 1985.

⑤ E. Suy, 前引註②，p. 122.

⑥ A. Mower, 前引註③，p. 269.

⑦ A. Mower, 前引註③，p. 269.

⑧ A. Mower, 前引註③，p. 269.

⑨ U. N. T. S., Vol. 1 (1946), p. 16.

⑩ U. N. T. S., Vol. 1 (1946), p. 16.

⑪ U. N. T. S., Vol. 33 (1947), p. 262.

⑫ 中文譯文見中共「外交部條約法律司」編，中華人民共和國多邊條約集，第一集，北京：法律出版社，一九八七年，第三六二—三六八頁。

⑬ 中文譯文見中華人民共和國多邊條約集，第一集，北京：法律出版社，一九八七年，第三六二—三六八頁。

行與其聯合國職務有關的行爲時，應享受與會員國相同的特權與豁免，此一法律見解一直都未受到地主國的挑戰。^⑤而學者也認爲一九四七年美國和聯合國之間的總部協定也涵蓋適用於觀察員。在這種情形下，除了聯合國各會員國的代表和接受聯合國邀請參加國際會議的人士外，美國也有義務核發簽證給觀察員。^⑥

問題是，如果地主國和派駐觀察員的國家沒有外交關係時怎麼辦？依聯合國祕書處法律事務部的意見，觀察員進入地主國的問題應由派遣觀察員的國家和地主國（例如美國）之間共同協商解決，聯合國並不需要採取任何的行動。而如果觀察員國和地主國之間無外交關係，地主國又藉故拒絕核發簽證，聯合國必要時可能採取干涉行動。^⑦

目前在實務上，如果非會員國與地主國有邦交，則非會員國派駐在聯合國的觀察員常常併入該國在地主國大使館的編制內，而因此享有外交特權與豁免。而另一種達到相同目的途徑則是經由雙邊協定的簽訂。^⑧至於無邦交者，依美國和聯合國之間總部協定第十一條第五項規定之解釋，以及美國國際組織豁免法（The International Organization Immunities Act）第十二條，^⑨美國都有義務核發簽證給觀察員。不過究竟核發何種簽證乃由地主國決定，只要該簽證能滿足觀察員執行公務之需要即可。例如以美國爲例，可能核發的簽證種類包括A-1（使領館人員），G-1（駐國際組織代表團成員），G-3（未承認國家或非會員國政府駐國際組織代表）等。^⑩

5. 負擔與責任

非會員國派駐聯合國的觀察員，其應盡的義務推論起來不外三點：遵守憲章、分攤財務預算，和尊重地主國的法律。

聯合國憲章第二條第六項規定：「本組織在維持國際和平及安全之必要範圍內，應保證非聯合國會員國遵行上述原則。」由此看來，聯合國應當可以對觀察員加諸一些義務作爲其參與聯合國的條件。而且，依憲章第三十二條和第三十五條第二項之規定，非會員國的觀察員如果希望參加安理會或大會中有關其糾紛的討論時，必須接受安理會或是大會所要求的一定條件。因此關於其參與的事項，觀察員有義務遵守大會和安理會通過的決議，以及憲章的規定。^⑪

至於在對聯合國財務的貢獻上，依憲章第十七條第二項的規定，聯合國的經費由各會員國依照大會分配的限額負擔。換

註① S. Choi, 前引註① - p. 158; E. Suy, 前引註② - p. 151; G. Sybesma-Knol, 前引註③ - p. 41.

註② S. Choi, 前引註① - p. 148; E. Suy, 前引註② - p. 151 ~ 152.

註③ E. Suy, 前引註② - pp. 114 ~ 116. (敘述聯合國干涉美國移民局於一九五〇和一九五三拒發簽證給一些非政府組織代表的決定。)

註④ E. Suy, 前引註② - pp. 116 ~ 117.

註⑤ The International Organizations Immunities Act, 59 Stat. 669, 22 U. S. C. 288.

註⑥ S. Choi, 前引註① - pp. 148 ~ 149.

註⑦ S. Choi, 前引註① - pp. 166 ~ 167.

句話說，觀察員並沒有負擔聯合國預算的法律義務。雖然如此，事實上觀察員仍舊經由二種途徑提供聯合國財務上的協助：一是自願捐款；另一種方式是依大會的決議負擔一定比例的會費金額。⁵³如前所述，非會員國不作爲觀察員仍有可能對聯合國捐款，但是由前西德等例子顯示，觀察員的資格有助於非會員國的捐獻。⁵⁴

最後，觀察員雖然享有特權與豁免，但卻有尊重地主國法律和規章的義務，也不能干涉它國的內政。而如果觀察員嚴重違反了地主國的刑法，除非放棄豁免，否則派遣的國家應視情況予以召回，停止他的職務，或是使他離境。⁵⁵

四、資格的取得

非會員「國家」希望取得在聯合國派駐觀察員資格的程序，和在其它國際組織和實體（entity）取得觀察員方式不同。後者主要是依據聯合國大會或是經社理事會通過的決議而授予，例如聯大於一九七四年通過三二八〇決議給予巴解組織觀察員資格即是最著名的例子；而前者主要是依慣例。由於瑞士是第一個在聯合國派駐常駐觀察員的非會員國家，所以它的申請程序也成爲其它非聯合國會員國欲成爲觀察員的模式。⁵⁶

此一模式程序可簡述如下：非聯合國會員國希望取得觀察員者，由該國外交部長致函給聯合國秘書長，表示希望在聯合國派駐觀察員之意願，以及其欲指派負責整個觀察員團代表的姓名，秘書長則隨後表示同意。而當新的常駐觀察員第一次抵達聯合國時，該觀察員要聯絡聯合國負責禮賓事宜的主管，遞交一份由外交部長簽署，宣告其任命的信函。數天之後，秘書長和該觀察員之間會舉行一場非正式的會談，秘書長隨後並開始給予觀察員代表團應享有的權利和設施。⁵⁷

此一程序似乎已爲聯合國大會所接受，並沒有什麼反對的意見。⁵⁸歸納一些國家申請成爲觀察員的經驗，以下幾點值得重視與再強調：

(1) 非會員國家申請成爲聯合國觀察員的程序，並不是聯合國精心設計的安排，主要則是以瑞士的經驗爲基礎而發展起來的；

註⁵³ S. Choi, 前引註¹¹, pp. 167-168.

註⁵⁴ A. Mower, 前引註⁹, p. 278.

註⁵⁵ S. Choi, 前引註¹¹, pp. 168-169; 並參考一九七五年維也納公約第七十七條，見王鐵崖、田如萱編，前引註¹⁰, p. 685.

註⁵⁶ S. Choi, 前引註¹¹, pp. 142-143.

註⁵⁷ E. Suy, 前引註², pp. 155-156.

註⁵⁸ E. Suy, 前引註², p. 156.

(2) 非會員國尋求觀察員的地位資格是由自己主動決定，然後再通知聯合國秘書長，而並不是由秘書長出面邀請；^④

(3) 雖然在理論上，聯合國秘書長有裁量權決定是否接受非會員國的申請而成為觀察員。^⑤但是事實上，一般的見解都認為這種權利僅是儀式上的，秘書長並不能拒絕非會員國欲成為觀察員的申請。^⑥一九七五年的維也納公約則在第五條第二項規定：「組織的非會員國得設立常駐觀察員代表團……。」^⑦

(4) 非會員國如果希望取得暫時觀察員資格 (Temporary Observer Status) 以參加一些國際會議，則主要是依聯合國各機關通過決議發出邀請而獲得；^⑧

(5) 一個最常被詢及的問題是，非會員國在成為聯合國的觀察員之前，是不是要滿足某些一定的條件呢？一般而言，秘書長僅需要被通知當事國欲在聯合國總部建立觀察員代表團即可，^⑨而且通常任何一個聯合國的官方部門都不會詢問觀察員的資格問題。^⑩但是歷史上曾有一次少數的例外，當西班牙希望成為聯合國的觀察員時，秘書長並沒有如慣例般的立刻自動地表示接受，反而詢問一些會員國的意見，看一看大家的反應如何？秘書長如此作的主要原因是由於當時聯大正通過決議案，要求會員國召回派駐在西班牙馬德里的大使（當時為佛朗哥政府）。結果秘書長在沒有面臨強烈反應之下，依舊給予西班牙觀察員的地位；^⑪

(6) 雖然前面已經強調非會員國申請成為聯合國觀察員並不要滿足某些條件。但是如果申請的實體是不是「國家」都發生爭議時，聯合國法律顧問的意見是依該實體是否在一一個或數個聯合國專門機構 (Specialized Agencies) 中保有會籍，例如世界衛生組織等。另一個可能的判斷標準則是該國是否獲得其它國家的外交承認，至於要獲得多少國家的承認才符合標準則無定論。^⑫

註④ S. Choi, 前註註① - p. 143; G. Sybesma-Knol, 前註註⑥ - p. 26.

註⑤ Robert Jennings and Arthur Watts, ed, 前註註⑥ - p. 183.

註⑥ S. Choi, 前註註① - p. 144; E. Suy, 前註註② - p. 165.

註⑦ 王鐵崖·田如萱編·前註註⑤ - p. 663.

註⑧ S. Choi, 前註註① - p. 144.

註⑨ G. Sybesma-Knol, 前註註⑥ - p. 26.

註⑩ A. Mower, 前註註⑥ - p. 275.

註⑪ A. Mower, 前註註⑥ - p. 275; G. Sybesma-Knol, 前註註⑥ - p. 27; L. Sohn, ed, 前註註⑤ - p. 319.

註⑫ 聯合國秘書長法律事務處有關於觀察員的法律制度或國際法「Accreditation of Permanent Observer by Non-members at United Nations Headquarter」, 1962 UN Juridical Yearbook, p. 236. 又參看 John Metzler, 前註註⑥ - pp. 83-84.

五、結 論

當一個國家基於自身政策的需要，或是受限於國際現實而不能成為聯合國的正式會員國時，觀察員不失為一個最好的選擇。因為：

(1) 聯合國是當前世界上最重要的外交場所，經由對它積極的參與，國家可以反映自己的觀點，爭取友邦的支持。一百八十四個會員國在聯合國派駐正式代表的事實，顯示大家對聯合國的期待和功能的重視。而許多非會員國家曾先後在聯合國派駐觀察員的情況也表示和聯合國保持關係的重要。

(2) 在新會員申請進入聯合國一事上，安理會五個常任理事國擁有否決權是事實，而且在可預見的未來也不太可能更改。可是經由觀察員制度，聯合國提供了非會員國一個廣泛參與的機會。除了絕對不能投票外，觀察員在一定的條件下，可以在聯合國演講、答覆詢問，收發官方文件，使用聯合國的設施，並參加社交活動。如果能獲得友邦的協助，解決一些技術上的困難，則觀察員所享有的權利內容幾乎和正式會員國相當。

(3) 日本、西班牙、瑞士、奧地利、芬蘭、東西德、南北韓、南北越、教廷、摩納哥、孟加拉、幾內亞比索共和國，和聖馬利諾都先後在聯合國派駐過觀察員。歷史證明，它們的「國家」資格並不因為成為觀察員而有所動搖，它們的獨立主權也並未因此受到妨害。事實上，這些國家的經驗顯示，觀察員是非會員國取得正式會員國資格的一道橋樑。⁷⁹

(4) 國家要成為聯合國觀察員的程序很簡單而不複雜，關鍵在於秘書長是否同意。而依往例顯示，秘書長還沒有拒絕過申請的情形。而展望未來，如果有任何國家提出申請，他也很難作出拒絕的決定。

(5) 不論對於聯合國和當事國，觀察員制度的優點是靈活而有彈性。由於聯合國從來沒有對觀察員制度訂出明確的規範，一切的運作都是依慣例而行。在這種情形下，為了適應現實，解決紛爭，和滿足國家參與國際組織的需要，聯合國和當事國都可以有較大的空間安排，而不一定要墨守成規。

註⑦ A. Mower, 前註⑥ - p. 286.