

批准程序與全民公投問題

Dr Alexander Ressos, TEP
Attorney-at-Law (Switzerland), Solicitor (Hong Kong),
Solicitor (England & Wales)

該一攬子協議在國內的批准程序引發了一個憲法問題，而這一問題本身就是未來幾年的主要不確定因素之一。根據《瑞士聯邦憲法》（BV），國際條約如規定加入集體安全組織或超國家共同體，須經強制性全民公決，並須獲得人民多數和各州多數的同意。其他條約如包含重要的立法性規定或需要制定聯邦法律，則須經任擇性全民公決，只需獲得人民多數的同意。¹由於該一攬子協議並不涉及加入歐盟，聯邦委員會於 2025 年 4 月 30 日得出結論，認為適用任擇性全民公決。它援引了第一批雙邊協議和申根協議的先例，這兩者當時也僅交由人民表決。²

該一攬子協議的反對者以及部分中間派人士認為，一項具有如此政治分量的條約應當要求獲得雙重多數：要麼通過議會在特殊情況下曾採用過的不成文的 *sui generis*（自成一類的）憲法性全民公決，要麼通過修改憲法。最常被援引的先例是 1972 年的自由貿易協定，儘管憲法當時並未要求，該協定仍交由人民和各州表決。³一些商界人士以“Kompass”（指南針）為名發起了一項人民倡議，要求涉及採納外國法律的條約須獲得雙重多數。聯邦委員會建議否決該倡議。⁴

議會將這一問題視為其自身職權範圍內的事項。2026 年 5 月，國民院政治制度委員會投票贊成將該一攬子協議交由人民和各州表

批准程序與全民公投問題

決。2026 年 6 月 11 日，聯邦院以 24 票對 20 票推遲了實質性決定，並將該問題發回其本院的政治制度委員會；該委員會隨後於 6 月底以微弱多數提出一項要求雙重多數的憲法條款。⁵2026 年 9 月，聯邦院外交政策委員會以明顯多數建議通過該一攬子協議本身。2026 年 9 月 28 日，聯邦院在約六小時的辯論後，以 29 票對 15 票決定進入審議程序。⁶

在撰寫本章之時，兩院的詳細審議以及關於全民公決類型的決定仍懸而未決。無論採取何種形式，全民投票預計不會早於 2027 年舉行，甚至很可能更晚。⁷兩種程序之間的區別具有實際意義，因為瑞士中部和東部較小的農村州歷來比城市州對歐洲一體化更持懷疑態度。因此，如果要求獲得各州多數，批准的門檻就會提高。巴塞爾城市州人口比重較小，其州票僅算半個州票，因此無論採用哪種程序，該州對結果的影響都有限。⁸

1 註釋

1. 《瑞士聯邦憲法》（BV，SR 101）第 140 條第 1 款 b 項（關於加入集體安全組織或超國家共同體的強制性全民公決）和第 141 條第 1 款 d 項（關於國際條約的任擇性全民公決）。有待核實。
2. 關於聯邦委員會 2025 年 4 月 30 日的決定及其適用任擇性全民公決的理由，參見其新聞稿以及 2026 年 3 月 13 日的語文。現狀有待核實。
3. 關於 “obligatorisches Referendum sui generis” 以及 1972 年自由貿易協定和 1992 年《歐洲經濟區協定》（EEA）這兩個均交由人民和各州表決的先例，參見憲法學文獻，例如關於 BV 第 140 條的評註。有待核實。
4. 關於人民倡議 “For a direct-democratic and competitive Switzerland – no EU accession through the back door (Kompass initiative)” 以及聯

邦委員會建議否決該倡議的立場，參見聯邦辦公廳和聯邦委員會的通報。現狀有待核實。

5. 關於國民院政治制度委員會 2026 年 5 月的決定、聯邦院 2026 年 6 月 11 日的程序性決定（24 票對 20 票）以及其政治制度委員會 2026 年 6 月 30 日的提案（7 票對 6 票），參見議會事務處的新聞稿和同期報道。現狀有待核實。
6. 聯邦院外交政策委員會 2026 年 9 月 4 日的建議（9 票對 3 票，1 票棄權）；聯邦院 2026 年 9 月 28 日關於進入審議程序的決定（29 票對 15 票）。現狀有待核實。
7. 關於預期的議會時間表（國民院在聯邦院之後審議，全民投票不早於 2027 年），參見同期報道和議會事務處的通報。現狀有待核實。
8. 《瑞士聯邦憲法》第 142 條第 4 款：巴塞爾城市州和巴塞爾鄉村州與其他原半州一樣，各擁有半個州票。有待核實。

僅供一般參考。本文不構成法律或稅務意見，不能取代針對個別情況的專業意見，亦不建立律師與客戶關係。本文反映截至 2026 年 9 月的法律狀況。

網上版本：hk.helveticaregister.com/basel-ratification-and-the-referendum-question