

中立與 2022 年 2 月 28 日的決定

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

決定性的轉變隨俄羅斯入侵烏克蘭而到來。2014 年克里米亞被吞併後，瑞士並未採納歐盟的制裁，而是由聯邦委員會於 2014 年 8 月 27 日頒佈了一項《關於烏克蘭局勢相關措施的條例》，其目的在於防止規避歐盟制裁，確保瑞士不會成為在歐盟被禁止之交易的平台。¹2022 年範圍大得多的《烏克蘭條例》廢止了該條例並承接了其調整事項。2022 年 2 月 28 日，即入侵發生四天後，聯邦委員會決定採納歐盟於 2022 年 2 月 23 日和 25 日通過的制裁措施包。針對總統弗拉基米爾·普京、總理米哈伊爾·米舒斯京和外交部長謝爾蓋·拉夫羅夫的金融措施立即生效，被列名人員和公司的資產自當日起被凍結。²該決定被表述為與瑞士中立相容，而這一定性對其法律解讀具有重要意義。1907 年《海牙公約》所編纂的中立法涉及軍事事項：中立國不得參與武裝衝突，也不得以軍事手段偏袒某一交戰方。經濟制裁不在其調整範圍之內。因此，聯邦委員會將採納歐盟措施視為一個中立政策問題，可視情況自行決定。³對於規範武器出口的《戰爭物資法》而言，情況則有所不同；本章稍後討論的瑞士武器向烏克蘭再出口問題，是嚴格意義上的中立法之爭。這一區分解釋了為什麼瑞士幾乎全盤採納了歐盟對俄羅斯的制裁方案，同時卻在數年間維持了拒絕向任何一個交戰方供應戰爭物資的出口實踐。

1 2022 年修法失敗與現行法律狀況

2022 年，議會曾有機會擴大《禁運法》的適用範圍。聯邦委員會提出了有限的修正案，國民院在此基礎上增加了一項條款，使聯邦委員會可以自主對嚴重違反國際法或人權的責任人員和實體實施制裁。國民院外交事務委員會於 2022 年 5 月以 18 票對 6 票支持該條款，國民院於 2022 年 6 月以 104 票對 74 票予以通過，瑞士人民黨和自由黨投了反對票。⁴聯邦院於 2022 年 9 月刪除了該條款，僅保留了一項允許聯邦委員會將現有制裁擴展至其他國家的規定。⁵在 2022 年 9 月 30 日的最終表決中，國民院否決了剩餘的修正案：社會民主黨和綠黨反對一份已不再包含自主制裁的文本，瑞士人民黨則反對任何修改。聯邦院雖已無異議通過該法案，但修法最終失敗。⁶

因此，2002 年《禁運法》仍以議會在戰爭爆發前制定的版本作為對俄製裁的法律依據。瑞士仍然只能在聯合國、歐安組織（OSCE）或其主要貿易伙伴下令實施制裁時才能採納制裁，而不能自主將任何人列入名單。自 2022 年以來，聯邦委員會的公告一貫將其決定描述為“按照以往慣例”（“gemäss bisheriger Praxis”）實施歐盟措施包，這一表述既表明與歐盟保持一致，也表明保留自主權。⁷對執業者而言，這一表述具有具體含義：在瑞士條例修訂之前，瑞士律師或合規官不能假定某項歐盟措施在瑞士適用；同樣，即使某項瑞士措施偏離了其歐盟範本，該措施仍然適用。

要點：《禁運法》（SR 946.231）授權聯邦委員會以條例形式實施聯合國、歐安組織以及瑞士最重要貿易伙伴的制裁（《禁運法》第 1 條和第 2 條）。該法不允許瑞士自主列名：國民院於 2022 年 9 月 30 日否決了一項修法提案。歐盟措施只有在瑞士條例修訂後才在瑞士適用。自 2022 年 2 月 28 日起，瑞士採納了歐盟對俄羅斯的措施，並將經濟制裁視為中立法範圍之外的中立政策問題。

2 註釋

1. 2014 年 8 月 27 日《關於烏克蘭局勢相關措施的條例》，AS 2014 2803，已被 2022 年 3 月 4 日《烏克蘭條例》第 34 條廢止，<https://www.droit-bilingue.ch/de-fr/9/94/946.231.176.72-34-57.html>；關於其防止規避歐盟制裁的目的，參見 *Année politique suisse / politchronik.swiss*，程序編號 64361，<https://politchronik.swiss/de/prozesse/64361-die-schweiz-ubernimmt-die-eu-sanktionen-gegen-russland.pdf>。
2. 聯邦委員會，“Schweiz übernimmt EU-Sanktionen gegen Russland”，2022 年 2 月 28 日新聞稿，<https://www.admin.ch/de/nb?id=87386>。
3. SECO，“FAQ – Sanktionen der Schweiz”，問題“Sind Sanktionen mit der Neutralität vereinbar?”，<https://www.seco.admin.ch/de/faq-sanktionen-schweiz>（參與經濟制裁與中立相容，聯邦委員會在每項制裁決定中均考慮中立因素）；1907 年 10 月 18 日《中立國和人民在陸戰中的權利和義務公約》（第五公約），SR 0.515.21。
4. SRF，“Paradigmenwechsel: Bundesrat soll künftig eigenständig Sanktionen ergreifen können”，2022 年 5 月 3 日，<https://www.srf.ch/news/schweiz/paradigmenwechsel-bundesrat-soll-kuenftig-eigenstaendig-sanktionen-ergreifen-koennen>（委員會表決 18 票對 6 票）；plattformJ，“Nationalrat in Kürze”，2022 年 6 月 2 日，<https://www.plattformj.ch/artikel/200206/>（104 票對 74 票，瑞士人民黨和自由民主黨反對）。
5. SRF，“National- und Ständerat uneins: Gespaltene Mitte verhindert Sanktionen made in Switzerland”，2022 年 9 月 19 日，<https://www.srf.ch/news/schweiz/national-und-staenderat-uneins-gespaltene-mitte-verhindert-sanktionen-made-in-switzerland>。

中立與 2022 年 2 月 28 日的決定

6. SRF, “Das war die Herbstsession: Schlussabstimmungen in beiden Räten”, 2022 年 9 月 30 日, <https://www.srf.ch/news/schweiz/das-war-die-herbstsession-letzter-sessionstag-in-bern-schlussabstimmungen-in-beiden-raeten> (“Der Nationalrat hat die geplanten geringfügigen Änderungen im Embargogesetz abgelehnt”)。
7. 聯邦委員會, “Ukraine: Der Bundesrat setzt das 20. Sanktionspaket gemäss bisheriger Praxis um”, 2022 年 8 月 19 日新聞稿, <https://admin.ch/de/newnsb/XuqpJCrrV3oZ6ho1bqUuo>。

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 2022 年 9 月的法律狀況。

網上版本：hk.helveticaregister.com/lugano-neutrality-and-the-decision-of-28-february-2022