

對俄制裁：瑞士如何予以採納

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

2022 年 2 月 28 日，聯邦委員會決定全面採納歐盟對俄羅斯的制裁。這一決定使制裁法成為日內瓦合規工作的核心：當地銀行持有大量俄羅斯資產，而據媒體估計，當地貿易公司經手了俄羅斯石油和天然氣貿易的很大一部分。本文闡述瑞士的法律框架、歷次制裁措施包、資產凍結、對大宗商品貿易的影響，以及截至 2026 年仍懸而未決的問題。

1 瑞士的法律框架

瑞士依據 2002 年 3 月 22 日《關於實施國際制裁的聯邦法》（《禁運法》，EmbA）實施制裁，該法自 2003 年 1 月 1 日起施行。這部框架性法律授權聯邦委員會採取資產凍結、貿易限制和入境禁令等強制措施，以執行聯合國、歐安組織（OSCE）或瑞士主要貿易伙伴決定的制裁。聯合國制裁屬於必須採納的義務。歐盟的措施則須經聯邦委員會決定方予採納，由其評估相關措施是否符合中立原則和瑞士利益。

國家經濟事務秘書處（SECO）負責執行各項措施。它維護受制裁個人和實體的名單，接收凍結資產的報告，發放例外許可，並與刑事機關共同追究違規行為。瑞士法在某些方面與歐洲法有所不同，聯邦委員會在 2024 年 11 月 27 日的一份報告中分析了歐盟關於違反限制性措施的指令與瑞士法之間的差異。美國制裁具有域外

對俄制裁：瑞士如何予以採納

效力，又增加了一層約束，日內瓦的機構凡以美元開展業務或與美國交易對手往來時，都必須將其考慮在內。

2 從 2022 年 2 月到第二十個制裁措施包

2022 年 2 月 24 日，俄羅斯入侵烏克蘭。瑞士最初的措施顯得猶豫不決，承受著來自華盛頓和布魯塞爾要求全面跟進的巨大壓力。據 Euronews 當日報道，2 月 28 日聯邦委員會決定採納歐盟的全部經濟制裁，包括凍結資產以及針對俄羅斯總統的措施。正如 *economiesuisse* 於 2022 年 3 月 4 日所指出，《烏克蘭條例》當日經全面修訂，自 18 時起適用歐盟 2 月 23 日和 25 日的制裁。這些措施禁止向俄羅斯出口兩用物項，禁止為對俄貿易或投資提供公共融資，禁止與俄羅斯中央銀行進行交易，同時將若干俄羅斯銀行排除在國際銀行間報文網絡之外。

歐盟此後陸續推出新的制裁措施包。據 *swissinfo* 當日報道，2022 年 6 月 10 日聯邦委員會採納了第六個措施包，自 2022 年 12 月起分階段對俄羅斯原油實施禁運，隨後對成品油實施禁運。SECO 的記錄顯示，第十六個措施包於 2025 年 5 月 14 日實施，第十八個於 2025 年 10 月 29 日實施，第十九個於 2026 年 2 月 25 日實施。第二十個措施包於 2026 年 8 月 19 日實施，新增了對液化天然氣運輸船、破冰船和俄羅斯境內液化天然氣碼頭的服務禁令，以及向俄羅斯出售油輪的禁令。它還首次動用了反規避工具，禁止向吉爾吉斯斯坦出口敏感貨物，並禁止使用俄羅斯的加密資產和數碼資產平台。據 SECO 同日公佈，瑞士名單當時涵蓋約 2,790 名個人、公司和實體。

3 資產、存款與銀行

日內瓦面臨的利害關係相當重大。Euronews 於 2022 年 2 月 28 日援引國際清算銀行（BIS）的統計數據報道稱，2021 年第三季度瑞士

銀行對俄羅斯客戶的負債為 230 億美元，其中存款 214 億美元。同一報道援引媒體估計稱，俄羅斯石油和天然氣貿易的 80% 在瑞士進行。然而，據 *economiesuisse* 於 2022 年 3 月 4 日公佈，俄羅斯僅是瑞士的第二十三大貿易伙伴，2021 年雙邊貨物貿易額為 47 億瑞士法郎。

凍結資產是最引人注目的措施。據 SECO 公佈，截至 2025 年 4 月 1 日，瑞士根據對俄制裁凍結的資產達 74 億瑞士法郎，此外還有十四處不動產，以及車輛、飛機、藝術品和其他物品。這一數字時有波動，因為一些出於謹慎而凍結的資產在進一步審查後被證實不屬於凍結範圍，隨即解凍。《烏克蘭條例》第 15 條要求凍結資產和經濟資源。SECO 可例外地批准付款，例如為避免困境、履行既有合同或遵守司法或仲裁裁決。第 20 條禁止接受俄羅斯國民、居民和實體超過 10 萬瑞士法郎的存款，但瑞士國民和持有特定居留權者除外。因此，銀行必須審查其全部俄羅斯客戶群，無論其是否受到制裁。

凍結不同於沒收。2023 年 2 月 15 日，聯邦委員會得出結論認為，在缺乏法律依據的情況下沒收被凍結的俄羅斯私人資產，將違反財產權保障和瑞士的國際承諾。至於俄羅斯中央銀行的資產，聯邦委員會僅表示將關注國際層面的討論。

4 大宗商品貿易與規避行為

對貿易公司而言，具有決定意義的措施是石油禁運和七國集團（G7）的價格上限。歐盟理事會於 2022 年 12 月 3 日將海運俄羅斯原油的價格上限定為每桶 60 美元，自 2022 年 12 月 5 日起適用，成品油價格上限則自 2023 年 2 月 5 日起適用。只有在價格低於上限的情況下，西方的運輸、保險和融資服務才可用於銷往第三國的俄羅斯石油。瑞士在《烏克蘭條例》中採納了這一機制，要求貿易商、租船人、保險人和銀行核實價格並記錄貨物來源。聯邦委

對俄制裁：瑞士如何予以採納

員會在 2025 年 6 月 20 日的一份報告中專門論述了對俄制裁在大宗商品領域的適用和監控。

日內瓦的大型貿易公司縮減或終止了俄羅斯石油業務。Public Eye 於 2023 年 11 月 16 日發現，它們幾乎已不再出現在俄羅斯石油買家之列，取而代之的是一些規模小、鮮為人知的實體，其中一些與克里姆林宮關係密切，許多設在迪拜。據 *Tribune de Genève* 2024 年 12 月 19 日報道，歐盟對一名常駐日內瓦的貿易商實施了制裁，指控其公司 Paramount Energy & Commodities SA 通過一家迪拜子公司規避價格上限。該公司的俄羅斯業務已於 2022 年 6 月轉移至迪拜，恰在瑞士相應措施生效前不久。這名同時受到英國制裁的貿易商對上述指控提出異議。SECO 於 2026 年 2 月 26 日發佈了一份制裁解釋指引。

瑞士的制裁政策本身也被付諸全民公投，投票日定於 2026 年 9 月 27 日。據 swissinfo 於 2026 年 8 月 19 日報道，中立倡議的實質是將瑞士的制裁限於聯合國安理會決定的制裁，這將使採納歐盟對俄措施的做法受到質疑。聯邦委員會反對該倡議，economiesuisse 在 2026 年 6 月 26 日的一份文件中也持反對立場。

5 要點

進入瑞士法的兩條途徑。根據《禁運法》，聯合國制裁屬於必須採納的義務，而歐盟措施則需要聯邦委員會作出決定；自 2022 年 2 月以來，聯邦委員會採納了每一個對俄制裁措施包。

服務如今也被納入範圍。制裁措施包已從資產凍結和出口禁令擴展到航運、保險、融資、基礎設施以及加密資產和數碼資產平台。

不同制度之間的落差蘊含風險。依瑞士法合法的架構仍可能招致歐盟、英國或美國的措施，2024 年的 Paramount 案即為例證。

6 資料來源

- 2002 年 3 月 22 日《關於實施國際制裁的聯邦法》（《禁運法》，SR 946.231），2003 年 1 月 1 日起施行。
- 2022 年 3 月 4 日《關於烏克蘭局勢相關措施的條例》（SR 946.231.176.72），第 15 條和第 20 條。
- « Gels des avoirs : la Suisse reprend intégralement les sanctions de l'UE contre la Russie », Euronews, 2022 年 2 月 28 日。
- economiesuisse, « L'économie salue la mise en œuvre rapide des nouvelles sanctions contre la Russie », 2022 年 3 月 4 日。
- « La Suisse impose un embargo sur le pétrole russe », swissinfo.ch, 2022 年 6 月 10 日。
- 歐盟理事會，關於石油價格上限的新聞稿，2022 年 12 月 3 日。
- 聯邦委員會關於沒收俄羅斯資產的立場，2023 年 2 月 15 日，以及 swissinfo.ch 同日報道。
- Public Eye, « Russian oil trade: Dubai pulls out all the stops to edge out Switzerland », 2023 年 11 月 16 日。
- « Premier trader genevois sanctionné pour ses liens avec le pétrole russe », Tribune de Genève 及 24 heures, 2024 年 12 月 19 日。
- SECO, « FAQ – Sanctions contre la Russie » 及 « Mesures en lien avec la situation en Ukraine », seco.admin.ch (2026 年 9 月查閱)，包括截至 2025 年 4 月 1 日的凍結資產數據。
- SECO, « Ukraine : le Conseil fédéral met en œuvre le 20e paquet de sanctions conformément à la pratique établie », 2026 年 8 月 19 日。
- « Les sanctions contre la Russie, cœur de cible de l'initiative sur la neutralité », swissinfo.ch, 2026 年 8 月 19 日。

對俄制裁：瑞士如何予以採納

- economiesuisse ' « Initiative sur la neutralité : des incertitudes et des risques » », 2026 年 6 月 26 日。

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/swiss-russia-sanctions