

從中立到制裁實踐

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

長期以來，瑞士中立與經濟制裁被視為互不相容。傳統學說認為，永久中立國應避免採取針對衝突一方的經濟措施，因為此類措施可能被解讀為選邊站隊。冷戰數十年間的實踐在一定程度上靈活地遵循了這一學說。瑞士並非聯合國成員，因此沒有正式參與聯合國制裁，但它努力防止瑞士領土被用於規避這些制裁。¹

伊拉克入侵科威特改變了這一實踐。伊拉克於 1990 年 8 月 2 日發動入侵。安全理事會於 8 月 6 日通過第 661 號決議；1990 年 8 月 7 日，聯邦委員會發布了一項針對伊拉克共和國的經濟措施條例，自主執行聯合國禁運。²當時的人們將這一決定視為一次轉向。法學家 André Schaller 稱，這是瑞士首次明確參與聯合國通過的制裁，同時他也強調，此舉與此前的實踐一脈相承。與此同時，聯邦委員會在軍事領域仍保持謹慎：1990 年 12 月，它僅允許美國飛機為運送傷兵和醫療物資而飛越瑞士領空。³

針對伊拉克的措施以及 20 世紀 90 年代隨後的諸多措施，都直接以《聯邦憲法》為依據；憲法允許聯邦委員會為維護國家利益而發佈條例。這一權限範圍很廣，但將其用於一種持久的制裁實踐是否妥當，則存有疑問。自 1998 年起，聯邦委員會還開始採納歐盟（EU）並非基於聯合國決議的措施，首先是針對南斯拉夫聯盟共和國的措施。⁴瑞士也成為這一領域的智識貢獻者。1998 年至 2001

年間，瑞士主辦了關於定向金融制裁的所謂“因特拉肯進程”，該進程編寫了若干手冊，說明如何設計針對個人和實體的資產凍結措施，使其打擊決策者而不傷及民眾。瑞士國家經濟事務秘書處（SECO）的 Roland E. Vock 後來將這一進程稱為瑞士對“精準制裁”的貢獻，並寫道，支持基礎廣泛的國際制裁，符合一項致力於國際法的外交政策的利益。⁵

2002 年的兩項發展結束了這一臨時應對的階段。瑞士於 2002 年 9 月 10 日加入聯合國，安全理事會的非軍事措施由此對瑞士具有約束力。同年，議會通過了《禁運法》（EmbG），該法於 2003 年 1 月 1 日生效，此後一直是瑞士所有制裁條例的法定依據。⁶ 具有約束力的聯合國措施與自由裁量採納的歐盟措施相結合，至今仍是瑞士制度的特徵。聯邦委員會不會依職權在一個真正自主的瑞士制度下將人員列入名單。它所決定的是是否跟隨聯合國——這是它必須做的——以及是否跟隨歐盟——這是它可以做的。

這一歷史框架的最後一個要素，是瑞士對中立法本身的理解。官方立場是：中立法規範中立國在國際武裝衝突中的行為，涉及的是軍事事項，並禁止經濟制裁。SECO 在其網站上表示，參與非軍事制裁符合中立法，捍衛和平與國際法是瑞士與其他民主國家共享的價值。⁷ 中立所允許的經濟措施與中立法所限制的向交戰方供應武器之間的區分，貫穿本章其餘部分。這解釋了為什麼瑞士能夠在 2022 年凍結數十億瑞士法郎的俄羅斯資產，卻在同一年拒絕讓德國將瑞士彈藥轉交給烏克蘭。

1 註釋

1. 聯邦委員會，Bericht zur Neutralität，1993 年 11 月 29 日（ 93.098 ）， https://www.files.ethz.ch/isn/14853/rp_931129_neutrality_g.pdf。該報告描述了在南羅得西亞問題上

實行的 “courant normal”（將貿易維持在制裁前一個代表性時期的平均水平），以及對南非武器禁運的自主執行。

2. SECO ， “ Sanktionsmassnahmen der Schweiz gegenüber der Republik Irak ” ， <https://www.seco.admin.ch/de/massnahmen-gegenueber-irak> 。該頁面指出，Verordnung vom 7. August 1990 über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber der Republik Irak （SR 946.206）是奠基性條例，經修訂後至今仍然有效。全面貿易禁令已於 2003 年 6 月 25 日解除。
3. swissinfo.ch ， “ 1991: Die Schweiz und der Golfkrieg ” ， <https://www.swissinfo.ch/ger/1991--die-schweiz-und-der-golfkrieg/3175972> 。該文引用了 Schaller 的話（ “Erstmals nahm die Schweiz klar an von der UNO getroffenen Sanktionen teil” ），以及政治學家 Aviva R. Schnur 關於安全理事會新格局的論述。
4. SECO ， “ Die Schweiz und internationale Sanktionen ” ， <https://www.seco.admin.ch/de/schweiz-und-internationale-sanktionen> 。該頁面指出，自 1998 年以來，瑞士逐案決定是否採納聯合國框架之外的制裁，例如歐盟制裁。
5. Roland E. Vock ， “ UNO-Sanktionen: Umsetzung in der Schweiz ” ， Die Volkswirtschaft ， 2005 年 11 月 1 日 <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2005/11/vock-2-2/> 。 Vock 解釋說，安全理事會的非軍事強制措施以《聯合國憲章》第 41 條為依據，在國際法上具有約束力。
6. SECO ， “ Die Schweiz und internationale Sanktionen ” （見上文引注），其中指出，自加入聯合國以來，瑞士執行安全理事會的所有非軍事強制措施，並且自 2003 年 1 月 1 日起，制裁條例均依據《禁運法》發佈。

從中立到制裁實踐

7. SECO ， “ FAQ – Sanktionen der Schweiz ” ， <https://www.seco.admin.ch/de/faq-sanktionen-schweiz> 。該常見問題解答還記載，瑞士目前共有 28 項制裁條例，全部以聯合國和/或歐盟通過的措施為基礎。

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/zurich-from-neutrality-to-sanctions-practice