

中立與歐盟制裁的採納

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

由於聯邦委員會並無義務跟隨歐盟（EU），每當歐盟提出一攬子制裁措施時，都會引發這樣的問題：瑞士應全盤採納、部分採納，還是置身事外。聯邦委員會在每一個個案中，都會權衡外交政策、中立法、經濟及法律方面的考量。聯邦院管理審查委員會（GPK-S）曾於 2018 年及 2023 年兩度要求，在提交給聯邦委員會的每份提案中列出所有標準，即使某項標準被標註為「不適用」，也應一併列出，以便事後能重現決策過程。¹ 在實踐中，決定性因素通常是被規避的風險。倘若歐盟制裁某個與瑞士企業有貿易往來的國家，瑞士便會面臨提供「後門」的指責。這項風險正是 2014 年《舊烏克蘭條例》所明確的立法理由：該條例並未照搬歐盟對俄羅斯的制裁本身，而是禁止旨在規避這些制裁的交易。²

敘利亞和伊朗制度的實踐呈現出相同的模式。繼歐盟於 2011 年 5 月 9 日採取措施後，瑞士於 2011 年 5 月 18 日對敘利亞實施了制裁。在巴沙爾·阿薩德於 2024 年 12 月 8 日下台、歐盟於 2025 年 5 月 27 日作出決定之後，聯邦委員會於 2025 年 6 月 20 日解除了大部分經濟措施，包括對金融服務及貴金屬的限制，並將包括敘利亞中央銀行在內的二十四個實體從名單中移除。針對與前政權有關聯人員的定向措施，以及對軍事物資和鎮壓用物資的出口限制，則繼續保留。³ 伊朗的情況則體現了聯合國措施與歐盟措施之間的相互作用。在英國、法國和德國啟動 2015 年核協議的「快速恢復制

中立與歐盟制裁的採納

裁」機制後，先前的聯合國決議於 2025 年 9 月 28 日恢復效力。歐盟於 9 月 29 日重新啟動了其先前暫停的措施。2025 年 12 月 12 日，聯邦委員會對伊朗條例進行了全面修訂，將措施恢復至 2015 年之前的水平，並增加了大宗商品領域的措施，其明確目的是防止瑞士被用來規避歐盟制裁，並提高在國際上經營的瑞士企業的法律確定性。⁴

在伊朗問題上，瑞士的中立地位還使其得以提供一項獨特服務。2020 年初，瑞士推出了「瑞士人道主義貿易安排」（Swiss Humanitarian Trade Arrangement），這是一條向伊朗輸送食品和藥品的支付渠道，經與美國協商達成，使瑞士出口商能夠交付人道主義物資，而無需擔心遭受美國的次級制裁。2020 年 1 月的一筆試點交易涉及價值約 230 萬歐元的諾華（Novartis）藥品。2020 年 7 月 27 日確認的首筆常規交易，則涉及一種用於治療癌症患者鐵過載的藥物。⁵ 這項安排表明，瑞士在制裁領域的角色不僅限於執行措施。當美國制裁的域外效力阻礙了各方都希望允許的貿易時，瑞士還扮演著中間人的角色。

俄羅斯入侵烏克蘭對瑞士做法的考驗，比以往任何危機都更加嚴峻。2022 年 2 月 23 日，聯邦委員會譴責了俄羅斯在烏克蘭東部的行動，但對於採納歐盟制裁卻猶豫不決，表示需要先進行分析。大多數政黨、相當一部分公眾，以及包括美國和歐盟在內的國際夥伴，都批評了這種猶豫不決的態度。四天後，經過一次特別會議，聯邦委員會改變了方針。⁶ 2022 年 2 月 28 日，聯邦委員會宣布，瑞士將採納歐盟於 2 月 23 日及 25 日公布的一攬子措施，立即凍結被列入名單的個人及企業資產，並對總統弗拉基米爾·普京、總理米哈伊爾·米舒斯京及外交部長謝爾蓋·拉夫羅夫實施金融制裁。⁷ 政府始終堅持認為，這些措施屬於經濟手段，因此並不違反中立原則。截至 2024 年，瑞士已採納了十四項歐盟一攬子措施。根據《中立法》和《戰爭物資法》，瑞士繼續拒絕第三國提出的將瑞士戰爭物資再出口至烏克蘭的請求。

採納歐盟對俄制裁引發了一場憲法層面的反制運動。一項題為「維護瑞士中立」（Wahrung der schweizerischen Neutralität）的公民倡議要求：將永久武裝中立寫入憲法，瑞士不加入軍事同盟，且不對交戰國採取非軍事強制措施（聯合國的措施除外）。聯邦委員會和議會建議否決該倡議，且未提出反提案。據聯邦外交部稱，若該倡議獲得通過，瑞士很可能必須解除其從歐盟採納的對俄制裁。⁸ 律師事務所曾提醒客戶，一旦該倡議獲得批准，瑞士在憲法上將被禁止實施非軍事強制措施。⁹ 投票於 2026 年 9 月 27 日舉行。根據研究機構 gfs.bern 的首次預測，約 72% 的選民否決了該倡議。¹⁰ 這一結果為採納歐盟制裁的作法提供了聯邦委員會 2022 年 2 月決定所缺乏的民主認可。然而，這並未將此作法轉變為一項義務，因為每一項一攬子措施仍須單獨作出決定。

1 註釋

1. GPK-S，「後續審查：聯邦參與經濟制裁」（見上文引註）。
2. 2014 年頒布的《關於防止規避與烏克蘭局勢相關國際制裁的措施條例》，於 2022 年 3 月 4 日經聯邦委員會全面修訂，更名為《關於烏克蘭局勢的措施條例》，SR 946.231.176.72；《瑞士政治年鑑》（Année politique suisse），politchronik.swiss，「瑞士接納歐盟對俄羅斯的制裁」，<https://politchronik.swiss/de/prozesse/64361-die-schweiz-ubernimmt-die-eu-sanktionen-gegen-russland>；現行標題和 SR 編號見 <https://www.droit-bilingue.ch/de-fr/9/94/946.231.176.72-index.html>。
3. 聯邦委員會，「聯邦委員會解除對敘利亞的經濟制裁」，2025 年 6 月 20 日，https://www.admin.ch/de/newnsb/IaYrkRP-T0h_iNp_6PUeM，並援引 AS 2025 410。
4. 聯邦委員會，「《針對伊朗伊斯蘭共和國措施條例》全面修訂」，2025 年 12 月 12 日，<https://www.admin.ch/de/newnsb/ML0cUymNp0kYO9UTn4nAy>。另見 SRF，“Schweiz 重新對伊朗

中立與歐盟制裁的採納

實施制裁」，<https://www.srf.ch/news/international/nach-ablauf-der-frist-schweiz-fuehrt-sanktionen-gegen-den-iran-wieder-ein>。

5. swissinfo.ch，「伊朗透過瑞士人道主義貿易通道收到首批物資」，2020年7月27日，<https://www.swissinfo.ch/eng/politics/iran-receives-first-shipment-under-swiss-humanitarian-trade-channel/45929264>。另見 Baker McKenzie，「首項經美國財政部外國資產控制辦公室（OFAC）核准的人道主義貿易安排將生效」，<https://sanctionsnews.bakermckenzie.com/first-us-ofac-consented-humanitarian-trade-arrangement-to-take-effect/>（未打開）。
6. 《瑞士政治年鑑》／Politchronik，「瑞士接手歐盟對俄制裁」<https://politchronik.swiss/de/prozesse/64361-die-schweiz-ubernimmt-die-eu-sanktionen-gegen-russland>。該條目引用了外交部長 Ignazio 卡西斯（Cassis）的評論：聯邦委員會極少如此迅速地就如此重要的事項作出決定。該條目還記載，截至 2024 年，瑞士已採納了十四項歐盟一攬子措施，並繼續拒絕將瑞士戰爭物資轉口至烏克蘭的請求。
7. 聯邦委員會，「瑞士接納歐盟對俄羅斯制裁」，2022 年 2 月 28 日新聞稿，<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-87386.html>。
8. 聯邦外交部，「中立倡議」，<https://www.eda.admin.ch/de/neutralitaet>；聯邦委員會，“Neutralitätsinitiative”，<https://www.admin.ch/de/neutralitaetsinitiative>。
9. CMS Switzerland（Vaïk Müller 與 Serge Pannatier），「瑞士採納針對俄羅斯的第 20 輪制裁方案」，2026 年 8 月 24 日，<https://cms.law/en/che/legal-updates/switzerland-s-adopts-the-20th-sanction-package-against-russia>。

10. swissinfo.ch , 「 2026 年 9 月 27 日 瑞 士 公 投 結 果 」 ,
<https://www.swissinfo.ch/ger/abstimmungen/resultate-der-abstimmung-vom-27-september-2026-in-der-schweiz/92029675> 。
該數字是投票當天公佈的預測。本章完成時，官方最終結果尚未公佈。

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-neutrality-and-the-adoption-of-eu-sanctions