

批准程序与全民公投问题

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

该一揽子协议在国内的批准程序引发了一个宪法问题，而这一问题本身就是未来几年的主要不确定因素之一。根据《瑞士联邦宪法》（BV），国际条约如规定加入集体安全组织或超国家共同体，须经强制性全民公决，并须获得人民多数和各州多数的同意。其他条约如包含重要的立法性规定或需要制定联邦法律，则须经任择性全民公决，只需获得人民多数的同意。¹由于该一揽子协议并不涉及加入欧盟，联邦委员会于 2025 年 4 月 30 日得出结论，认为适用任择性全民公决。它援引了第一批双边协议和申根协议的先例，这两者当时也仅交由人民表决。²

该一揽子协议的反对者以及部分中间派人士认为，一项具有如此政治分量的条约应当要求获得双重多数：要么通过议会在特殊情况下曾采用过的不成文的 *sui generis*（自成一类的）宪法性全民公决，要么通过修改宪法。最常被援引的先例是 1972 年的自由贸易协定，尽管宪法当时并未要求，该协定仍交由人民和各州表决。³一些商界人士以“Kompass”（指南针）为名发起了一项人民倡议，要求涉及采纳外国法律的条约须获得双重多数。联邦委员会建议否决该倡议。⁴

议会将这一问题视为其自身职权范围内的事项。2026 年 5 月，国民院政治制度委员会投票赞成将该一揽子协议交由人民和各州表

批准程序与全民公投问题

决。2026年6月11日，联邦院以24票对20票推迟了实质性决定，并将该问题发回其本院的政治制度委员会；该委员会随后于6月底以微弱多数提出一项要求双重多数的宪法条款。⁵2026年9月，联邦院外交政策委员会以明显多数建议通过该一揽子协议本身。2026年9月28日，联邦院在约六小时的辩论后，以29票对15票决定进入审议程序。⁶

在撰写本章之时，两院的详细审议以及关于全民公决类型的决定仍悬而未决。无论采取何种形式，全民投票预计不会早于2027年举行，甚至很可能更晚。⁷两种程序之间的区别具有实际意义，因为瑞士中部和东部较小的农村州历来比城市州对欧洲一体化更持怀疑态度。因此，如果要求获得各州多数，批准的门槛就会提高。巴塞尔城市州人口比重较小，其州票仅算半个州票，因此无论采用哪种程序，该州对结果的影响都有限。⁸

1 注释

1. 《瑞士联邦宪法》（BV, SR 101）第140条第1款b项（关于加入集体安全组织或超国家共同体的强制性全民公决）和第141条第1款d项（关于国际条约的任择性全民公决）。有待核实。
2. 关于联邦委员会2025年4月30日的决定及其适用任择性全民公决的理由，参见其新闻稿以及2026年3月13日的咨文。现状有待核实。
3. 关于“obligatorisches Referendum sui generis”以及1972年自由贸易协定和1992年《欧洲经济区协定》（EEA）这两个均交由人民和各州表决的先例，参见宪法学文献，例如关于BV第140条的评注。有待核实。
4. 关于人民倡议“For a direct-democratic and competitive Switzerland – no EU accession through the back door (Kompass initiative)”以及联

邦委员会建议否决该倡议的立场，参见联邦办公厅和联邦委员会的通报。现状有待核实。

5. 关于国民院政治制度委员会 2026 年 5 月的决定、联邦院 2026 年 6 月 11 日的程序性决定（24 票对 20 票）以及其政治制度委员会 2026 年 6 月 30 日的提案（7 票对 6 票），参见议会事务处的新闻稿和同期报道。现状有待核实。
6. 联邦院外交政策委员会 2026 年 9 月 4 日的建议（9 票对 3 票，1 票弃权）；联邦院 2026 年 9 月 28 日关于进入审议程序的决定（29 票对 15 票）。现状有待核实。
7. 关于预期的议会时间表（国民院在联邦院之后审议，全民投票不早于 2027 年），参见同期报道和议会事务处的通报。现状有待核实。
8. 《瑞士联邦宪法》第 142 条第 4 款：巴塞尔城市州和巴塞尔乡村州与其他原半州一样，各拥有半个州票。有待核实。

仅供一般参考。本文不构成法律或税务意见，不能替代针对个案的专业意见，亦不建立律师与客户关系。本文反映截至 2026 年 9 月的法律状况。

在线版本: cn.helveticaregister.com/basel-ratification-and-the-referendum-question