

中立与 2022 年 2 月 28 日的决定

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

决定性的转变随俄罗斯入侵乌克兰而到来。2014 年克里米亚被吞并后，瑞士并未采纳欧盟的制裁，而是由联邦委员会于 2014 年 8 月 27 日颁布了一项《关于乌克兰局势相关措施的条例》，其目的在于防止规避欧盟制裁，确保瑞士不会成为在欧盟被禁止之交易的平台。¹2022 年范围大得多的《乌克兰条例》废止了该条例并承接了其调整事项。2022 年 2 月 28 日，即入侵发生四天后，联邦委员会决定采纳欧盟于 2022 年 2 月 23 日和 25 日通过的制裁措施包。针对总统弗拉基米尔·普京、总理米哈伊尔·米舒斯京和外交部长谢尔盖·拉夫罗夫的金融措施立即生效，被列名人员和公司的资产自当日起被冻结。²该决定被表述为与瑞士中立相容，而这一确定性对其法律解读具有重要意义。1907 年《海牙公约》所编纂的中立法涉及军事事项：中立国不得参与武装冲突，也不得以军事手段偏袒某一交战方。经济制裁不在其调整范围之内。因此，联邦委员会将采纳欧盟措施视为一个中立政策问题，可视情况自行决定。³对于规范武器出口的《战争物资法》而言，情况则有所不同；本章稍后讨论的瑞士武器向乌克兰再出口问题，是严格意义上的中立法之争。这一区分解释了为什么瑞士几乎全盘采纳了欧盟对俄罗斯的制裁方案，同时却在数年间维持了拒绝向任何一个交战方供应战争物资的出口实践。

1 2022年修法失败与现行法律状况

2022年，议会曾有机会扩大《禁运法》的适用范围。联邦委员会提出了有限的修正案，国民院在此基础上增加了一项条款，使联邦委员会可以自主对严重违反国际法或人权的责任人员和实体实施制裁。国民院外交事务委员会于2022年5月以18票对6票支持该条款，国民院于2022年6月以104票对74票予以通过，瑞士人民党和自由党投了反对票。⁴联邦院于2022年9月删除了该条款，仅保留了一项允许联邦委员会将现有制裁扩展至其他国家的规定。⁵在2022年9月30日的最终表决中，国民院否决了剩余的修正案：社会民主党和绿党反对一份已不再包含自主制裁的文本，瑞士人民党则反对任何修改。联邦院虽已无异议通过该法案，但修法最终失败。⁶

因此，2002年《禁运法》仍以议会在战争爆发前制定的版本作为对俄制裁的法律依据。瑞士仍然只能在联合国、欧安组织（OSCE）或其主要贸易伙伴下令实施制裁时才能采纳制裁，而不能自主将任何人列入名单。自2022年以来，联邦委员会的公告一贯将其决定描述为“按照以往惯例”（“gemäss bisheriger Praxis”）实施欧盟措施包，这一表述既表明与欧盟保持一致，也表明保留自主权。⁷对执业者而言，这一表述具有具体含义：在瑞士条例修订之前，瑞士律师或合规官不能假定某项欧盟措施在瑞士适用；同样，即使某项瑞士措施偏离了其欧盟范本，该措施仍然适用。

要点：《禁运法》（SR 946.231）授权联邦委员会以条例形式实施联合国、欧安组织以及瑞士最重要贸易伙伴的制裁（《禁运法》第1条和第2条）。该法不允许瑞士自主列名：国民院于2022年9月30日否决了一项修法提案。欧盟措施只有在瑞士条例修订后才在瑞士适用。自2022年2月28日起，瑞士采纳了欧盟对俄罗斯的措施，并将经济制裁视为中立法范围之外的中立政策问题。

2 注释

1. 2014 年 8 月 27 日《关于乌克兰局势相关措施的条例》，AS 2014 2803，已被 2022 年 3 月 4 日《乌克兰条例》第 34 条废止，<https://www.droit-bilingue.ch/de-fr/9/94/946.231.176.72-34-57.html>；关于其防止规避欧盟制裁的目的，参见 *Année politique suisse / politchronik.swiss*，程序编号 64361，<https://politchronik.swiss/de/prozesse/64361-die-schweiz-ubernimmt-die-eu-sanktionen-gegen-russland.pdf>。
2. 联邦委员会，“Schweiz übernimmt EU-Sanktionen gegen Russland”，2022 年 2 月 28 日新闻稿，<https://www.admin.ch/de/nb?id=87386>。
3. SECO，“FAQ – Sanktionen der Schweiz”，问题“Sind Sanktionen mit der Neutralität vereinbar?”，<https://www.seco.admin.ch/de/faq-sanktionen-schweiz>（参与经济制裁与中立相容，联邦委员会在每项制裁决定中均考虑中立因素）；1907 年 10 月 18 日《中立国和人民在陆战中的权利和义务公约》（第五公约），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>（委员会表决 18 票对 6 票）；plattformJ，“Nationalrat in Kürze”，2022 年 6 月 2 日，<https://www.plattformj.ch/artikel/200206/>（104 票对 74 票，瑞士人民党和自由民主党反对）。
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>。

中立与2022年2月28日的决定

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. 联邦委员会, “Ukraine: Der Bundesrat setzt das 20. Sanktionspaket gemäss bisheriger Praxis um”, 2022年8月19日新闻稿, <https://admin.ch/de/newnsb/XuqpJCrrV3oZ6ho1bqUuo>。

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2022年9月的法律状况。

在线版本: cn.helveticaregister.com/lugano-neutrality-and-the-decision-of-28-february-2022