

对俄制裁：瑞士如何予以采纳

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

2022 年 2 月 28 日，联邦委员会决定全面采纳欧盟对俄罗斯的制裁。这一决定使制裁法成为日内瓦合规工作的核心：当地银行持有大量俄罗斯资产，而据媒体估计，当地贸易公司经手了俄罗斯石油和天然气贸易的很大一部分。本文阐述瑞士的法律框架、历次制裁措施包、资产冻结、对大宗商品贸易的影响，以及截至 2026 年仍悬而未决的问题。

1 瑞士的法律框架

瑞士依据 2002 年 3 月 22 日《关于实施国际制裁的联邦法》（《禁运法》，EmbA）实施制裁，该法自 2003 年 1 月 1 日起施行。这部框架性法律授权联邦委员会采取资产冻结、贸易限制和入境禁令等强制措施，以执行联合国、欧安组织（OSCE）或瑞士主要贸易伙伴决定的制裁。联合国制裁属于必须采纳的义务。欧盟的措施则须经联邦委员会决定方予采纳，由其评估相关措施是否符合中立原则和瑞士利益。

国家经济事务秘书处（SECO）负责执行各项措施。它维护受制裁个人和实体的名单，接收冻结资产的报告，发放例外许可，并与刑事机关共同追究违规行为。瑞士法在某些方面与欧洲法有所不同，联邦委员会在 2024 年 11 月 27 日的一份报告中分析了欧盟关于违反限制性措施的指令与瑞士法之间的差异。美国制裁具有域外

对俄制裁：瑞士如何予以采纳

效力，又增加了一层约束，日内瓦的机构凡以美元开展业务或与美国交易对手往来时，都必须将其考虑在内。

2 从 2022 年 2 月到第二十个制裁措施包

2022 年 2 月 24 日，俄罗斯入侵乌克兰。瑞士最初的措施显得犹豫不决，承受着来自华盛顿和布鲁塞尔要求全面跟进的巨大压力。据 Euronews 当日报道，2 月 28 日联邦委员会决定采纳欧盟的全部经济制裁，包括冻结资产以及针对俄罗斯总统的措施。正如 *economiesuisse* 于 2022 年 3 月 4 日所指出，《乌克兰条例》当日经全面修订，自 18 时起适用欧盟 2 月 23 日和 25 日的制裁。这些措施禁止向俄罗斯出口两用物项，禁止为对俄贸易或投资提供公共融资，禁止与俄罗斯中央银行进行交易，同时将若干俄罗斯银行排除在国际银行间报文网络之外。

欧盟此后陆续推出新的制裁措施包。据 *swissinfo* 当日报道，2022 年 6 月 10 日联邦委员会采纳了第六个措施包，自 2022 年 12 月起分阶段对俄罗斯原油实施禁运，随后对成品油实施禁运。SECO 的记录显示，第十六个措施包于 2025 年 5 月 14 日实施，第十八个于 2025 年 10 月 29 日实施，第十九个于 2026 年 2 月 25 日实施。第二十个措施包于 2026 年 8 月 19 日实施，新增了对液化天然气运输船、破冰船和俄罗斯境内液化天然气码头的服务禁令，以及向俄罗斯出售油轮的禁令。它还首次动用了反规避工具，禁止向吉尔吉斯斯坦出口敏感货物，并禁止使用俄罗斯的加密资产和数字资产平台。据 SECO 同日公布，瑞士名单当时涵盖约 2,790 名个人、公司和实体。

3 资产、存款与银行

日内瓦面临的利害关系相当重大。Euronews 于 2022 年 2 月 28 日援引国际清算银行（BIS）的统计数据报道称，2021 年第三季度瑞士

银行对俄罗斯客户的负债为 230 亿美元，其中存款 214 亿美元。同一报道援引媒体估计称，俄罗斯石油和天然气贸易的 80% 在瑞士进行。然而，据 *economiesuisse* 于 2022 年 3 月 4 日公布，俄罗斯仅是瑞士的第二十三大贸易伙伴，2021 年双边货物贸易额为 47 亿瑞士法郎。

冻结资产是最引人注目的措施。据 SECO 公布，截至 2025 年 4 月 1 日，瑞士根据对俄制裁冻结的资产达 74 亿瑞士法郎，此外还有十四处不动产，以及车辆、飞机、艺术品和其他物品。这一数字时有波动，因为一些出于谨慎而冻结的资产在进一步审查后被证实不属于冻结范围，随即解冻。《乌克兰条例》第 15 条要求冻结资产和经济资源。SECO 可例外地批准付款，例如为避免困境、履行既有合同或遵守司法或仲裁裁决。第 20 条禁止接受俄罗斯国民、居民和实体超过 10 万瑞士法郎的存款，但瑞士国民和持有特定居留权者除外。因此，银行必须审查其全部俄罗斯客户群，无论其是否受到制裁。

冻结不同于没收。2023 年 2 月 15 日，联邦委员会得出结论认为，在缺乏法律依据的情况下没收被冻结的俄罗斯私人资产，将违反财产权保障和瑞士的国际承诺。至于俄罗斯中央银行的资产，联邦委员会仅表示将关注国际层面的讨论。

4 大宗商品贸易与规避行为

对贸易公司而言，具有决定意义的措施是石油禁运和七国集团（G7）的价格上限。欧盟理事会于 2022 年 12 月 3 日将海运俄罗斯原油的价格上限定为每桶 60 美元，自 2022 年 12 月 5 日起适用，成品油价格上限则自 2023 年 2 月 5 日起适用。只有在价格低于上限的情况下，西方的运输、保险和融资服务才可用于销往第三国的俄罗斯石油。瑞士在《乌克兰条例》中采纳了这一机制，要求贸易商、租船人、保险人和银行核实价格并记录货物来源。联邦委

对俄制裁：瑞士如何予以采纳

委员会在 2025 年 6 月 20 日的一份报告中专门论述了对俄制裁在大宗商品领域的适用和监控。

日内瓦的大型贸易公司缩减或终止了俄罗斯石油业务。Public Eye 于 2023 年 11 月 16 日发现，它们几乎已不再出现在俄罗斯石油买家之列，取而代之的是一些规模小、鲜为人知的实体，其中一些与克里姆林宫关系密切，许多设在迪拜。据 *Tribune de Genève* 2024 年 12 月 19 日报道，欧盟对一名常驻日内瓦的贸易商实施了制裁，指控其公司 Paramount Energy & Commodities SA 通过一家迪拜子公司规避价格上限。该公司的俄罗斯业务已于 2022 年 6 月转移至迪拜，恰在瑞士相应措施生效前不久。这名同时受到英国制裁的贸易商对上述指控提出异议。SECO 于 2026 年 2 月 26 日发布了一份制裁解释指引。

瑞士的制裁政策本身也被付诸全民公投，投票日定于 2026 年 9 月 27 日。据 swissinfo 于 2026 年 8 月 19 日报道，中立倡议的实质是将瑞士的制裁限于联合国安理会决定的制裁，这将使采纳欧盟对俄措施的做法受到质疑。联邦委员会反对该倡议，economiesuisse 在 2026 年 6 月 26 日的一份文件中也持反对立场。

5 要点

进入瑞士法的两条途径。根据《禁运法》，联合国制裁属于必须采纳的义务，而欧盟措施则需要联邦委员会作出决定；自 2022 年 2 月以来，联邦委员会采纳了每一个对俄制裁措施包。

服务如今也被纳入范围。制裁措施包已从资产冻结和出口禁令扩展到航运、保险、融资、基础设施以及加密资产和数字资产平台。

不同制度之间的落差蕴含风险。依瑞士法合法的架构仍可能招致欧盟、英国或美国的措施，2024 年的 Paramount 案即为例证。

6 资料来源

- 2002 年 3 月 22 日《关于实施国际制裁的联邦法》（《禁运法》，SR 946.231），2003 年 1 月 1 日起施行。
- 2022 年 3 月 4 日《关于乌克兰局势相关措施的条例》（SR 946.231.176.72），第 15 条和第 20 条。
- « 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。
- 欧盟理事会, 关于石油价格上限的新闻稿, 2022 年 12 月 3 日。
- 联邦委员会关于没收俄罗斯资产的立场, 2023 年 2 月 15 日, 以及 swissinfo.ch 同日报道。
- 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 月查阅), 包括截至 2025 年 4 月 1 日的冻结资产数据。
- 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。

对俄制裁：瑞士如何予以采纳

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

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/swiss-russia-sanctions