

从中立到制裁实践

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

长期以来，瑞士中立与经济制裁被视为互不相容。传统学说认为，永久中立国应避免采取针对冲突一方的经济措施，因为此类措施可能被解读为选边站队。冷战数十年间的实践在一定程度上灵活地遵循了这一学说。瑞士并非联合国成员，因此没有正式参与联合国制裁，但它努力防止瑞士领土被用于规避这些制裁。¹

伊拉克入侵科威特改变了这一实践。伊拉克于 1990 年 8 月 2 日发动入侵。安全理事会于 8 月 6 日通过第 661 号决议；1990 年 8 月 7 日，联邦委员会发布了一项针对伊拉克共和国的经济措施条例，自主执行联合国禁运。²当时的人们将这一决定视为一次转向。法学家 André Schaller 称，这是瑞士首次明确参与联合国通过的制裁，同时他也强调，此举与此前的实践一脉相承。与此同时，联邦委员会在军事领域仍保持谨慎：1990 年 12 月，它仅允许美国飞机为运送伤兵和医疗物资而飞越瑞士领空。³

针对伊拉克的措施以及 20 世纪 90 年代随后的诸多措施，都直接以《联邦宪法》为依据；宪法允许联邦委员会为维护国家利益而发布条例。这一权限范围很广，但将其用于一种持久的制裁实践是否妥当，则存有疑问。自 1998 年起，联邦委员会还开始采纳欧盟（EU）并非基于联合国决议的措施，首先是针对南斯拉夫联盟共和国的措施。⁴瑞士也成为这一领域的智识贡献者。1998 年至 2001

年间，瑞士主办了关于定向金融制裁的所谓“因特拉肯进程”，该进程编写了若干手册，说明如何设计针对个人和实体的资产冻结措施，使其打击决策者而不伤及民众。瑞士国家经济事务秘书处（SECO）的 Roland E. Vock 后来将这一进程称为瑞士对“精准制裁”的贡献，并写道，支持基础广泛的国际制裁，符合一项致力于国际法的外交政策的利益。⁵

2002 年的两项发展结束了这一临时应对的阶段。瑞士于 2002 年 9 月 10 日加入联合国，安全理事会的非军事措施由此对瑞士具有约束力。同年，议会通过了《禁运法》（EmbG），该法于 2003 年 1 月 1 日生效，此后一直是瑞士所有制裁条例的法定依据。⁶ 具有约束力的联合国措施与自由裁量采纳的欧盟措施相结合，至今仍是瑞士制度的特征。联邦委员会不会依职权在一个真正自主的瑞士制度下将人员列入名单。它所决定的是是否跟随联合国——这是它必须做的——以及是否跟随欧盟——这是它可以做的。

这一历史框架的最后一个要素，是瑞士对中立法本身的理解。官方立场是：中立法规范中立国在国际武装冲突中的行为，涉及的是军事事项，并不禁止经济制裁。SECO 在其网站上表示，参与非军事制裁符合中立法，捍卫和平与国际法是瑞士与其他民主国家共享的价值。⁷ 中立所允许的经济措施与中立法所限制的向交战方供应武器之间的区分，贯穿本章其余部分。这解释了为什么瑞士能够在 2022 年冻结数十亿瑞士法郎的俄罗斯资产，却在同一年拒绝让德国将瑞士弹药转交给乌克兰。

1 注释

1. 联邦委员会，Bericht zur Neutralität，1993 年 11 月 29 日（93.098），https://www.files.ethz.ch/isn/14853/rp_931129_neutrality_g.pdf。该报告描述了在南罗得西亚问题上

实行的 “courant normal”（将贸易维持在制裁前一个代表性时期的平均水平），以及对南非武器禁运的自主执行。

2. SECO , “ Sanktionsmassnahmen der Schweiz gegenüber der Republik Irak” , <https://www.seco.admin.ch/de/massnahmen-gegenueber-irak>。该页面指出, Verordnung vom 7. August 1990 über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber der Republik Irak (SR 946.206) 是奠基性条例, 经修订后至今仍然有效。全面贸易禁令已于 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>。该文引用了 Schaller 的话 (“Erstmals nahm die Schweiz klar an von der UNO getroffenen Sanktionen teil”) , 以及政治学家 Aviva R. Schnur 关于安全理事会新格局的论述。
4. SECO , “ Die Schweiz und internationale Sanktionen” , <https://www.seco.admin.ch/de/schweiz-und-internationale-sanktionen>。该页面指出, 自 1998 年以来, 瑞士逐案决定是否采纳联合国框架之外的制裁, 例如欧盟制裁。
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 解释说, 安全理事会的非军事强制措施以《联合国宪章》第 41 条为依据, 在国际法上具有约束力。
6. SECO, “Die Schweiz und internationale Sanktionen” (见上文引注), 其中指出, 自加入联合国以来, 瑞士执行安全理事会的所有非军事强制措施, 并且自 2003 年 1 月 1 日起, 制裁条例均依据《禁运法》发布。

从中立到制裁实践

7. SECO , “ FAQ – Sanktionen der Schweiz” , <https://www.seco.admin.ch/de/faq-sanktionen-schweiz>。该常见问题解答还记载, 瑞士目前共有 28 项制裁条例, 全部以联合国和/或欧盟通过的措施为基础。

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