

中立与欧盟制裁的采纳

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

由于联邦委员会并无义务追随欧盟（EU），欧盟的每一项制裁一揽子措施都会引发这样的问题：瑞士应当全部采纳、部分采纳，还是置身事外。联邦委员会在每一起案件中都会权衡外交政策、中立法、经济及法律方面的考量。联邦院管理审查委员会（GPK-S）曾于 2018 年和 2023 年两度要求，在提交给联邦委员会的每一份提案中列出所有标准——即使某项标准被标注为“不适用”，也应予以列明，以便事后能够还原决策过程。¹ 在实践中，决定性因素通常是所规避的风险。如果欧盟制裁某个与瑞士企业有贸易往来的国家，瑞士就会面临提供“后门”的指责。这一风险正是 2014 年旧版乌克兰条例明确的立法依据：该条例并未照搬欧盟对俄罗斯的制裁本身，而是禁止旨在规避这些制裁的交易。²

叙利亚和伊朗制度的实践呈现出同样的模式。继欧盟 2011 年 5 月 9 日的措施之后，瑞士于 2011 年 5 月 18 日对叙利亚实施了制裁。在巴沙尔·阿萨德于 2024 年 12 月 8 日下台、欧盟于 2025 年 5 月 27 日作出决定后，联邦委员会于 2025 年 6 月 20 日解除了大部分经济措施，包括对金融服务和贵金属的限制，并将包括叙利亚中央银行在内的二十四四个实体从名单中移除。针对与前政权有关联人员的定向措施，以及对军事物资和镇压用物资的出口限制，则继续保留。³ 伊朗的情况则体现了联合国措施与欧盟措施之间的相互作用。在英国、法国和德国启动 2015 年核协议的“快速恢复制裁”机制

中立与欧盟制裁的采纳

后，先前的联合国决议于 2025 年 9 月 28 日恢复效力。欧盟于 9 月 29 日重新启用了其此前暂停的措施。2025 年 12 月 12 日，联邦委员会对伊朗条例进行了全面修订，将措施恢复至 2015 年之前的水平，并增加了大宗商品领域的措施，其明确目的是防止瑞士被用于规避欧盟制裁，并提高在国际上经营的瑞士企业的法律确定性。⁴

在伊朗问题上，瑞士的中立地位还使其能够提供一项独特的服务。2020 年初，瑞士推出了“瑞士人道主义贸易安排”（Swiss Humanitarian Trade Arrangement），这是一条向伊朗输送食品和药品的支付渠道，经与美国谈判达成，使瑞士出口商能够交付人道主义物资，而无需担心遭受美国的次级制裁。2020 年 1 月的一笔试点交易涉及价值约 230 万欧元的诺华药品。2020 年 7 月 27 日确认的首笔常规交易，涉及一种用于治疗癌症患者铁过载的药物。⁵ 这一安排表明，瑞士在制裁领域的角色并不局限于执行措施。当美国制裁的域外效力阻碍了各方都希望开展的贸易时，瑞士还充当中间人。

俄罗斯入侵乌克兰对瑞士做法的考验，比以往任何危机都更为严峻。2022 年 2 月 23 日，联邦委员会谴责了俄罗斯在乌克兰东部的行动，但对采纳欧盟制裁犹豫不决，表示需要先进行分析。大多数政党、相当一部分公众以及包括美国和欧盟在内的国际伙伴都批评了这种犹豫。四天后，经过一次特别会议，联邦委员会改变了方针。⁶ 2022 年 2 月 28 日，联邦委员会宣布，瑞士将采纳欧盟 2 月 23 日和 25 日出台的一揽子措施，立即冻结被列入名单的个人和公司的资产，并对总统弗拉基米尔·普京、总理米哈伊尔·米舒斯京和外交部长谢尔盖·拉夫罗夫实施金融制裁。⁷ 政府始终坚持认为，这些举措属于经济措施，因此并不违反中立原则。截至 2024 年，瑞士已采纳了欧盟的十四项一揽子措施。依据《中立法》和《战争物资法》，瑞士继续拒绝第三国提出的将瑞士战争物资再出口至乌克兰的请求。

采纳欧盟对俄制裁引发了一场宪法层面的反制运动。一项题为“维护瑞士中立”（Wahrung der schweizerischen Neutralität）的公民倡议要求：将永久武装中立写入宪法，瑞士不加入军事同盟，且不对交战国采取非军事强制措施（联合国的措施除外）。联邦委员会和议会建议否决该倡议，且未提出反提案。据联邦外交部称，如果该倡议获得通过，瑞士很可能必须解除其从欧盟采纳的对俄制裁。⁸ 律师事务所曾提醒客户，一旦该倡议获得批准，瑞士在宪法上将被禁止实施非军事强制措施。⁹ 投票于 2026 年 9 月 27 日举行。根据研究机构 gfs.bern 的首次预测，约 72% 的选民否决了该倡议。¹⁰ 这一结果为采纳欧盟制裁的做法提供了联邦委员会 2022 年 2 月决定中所缺乏的民主认可。然而，这并未使该做法成为一项义务，因为每一项一揽子措施仍须单独作出决定。

1 注释

1. GPK-S, 《后续审查：联邦参与经济制裁》（见上文引注）。
2. 2014 年颁布的《关于防止规避与乌克兰局势有关的国际制裁的措施条例》，于 2022 年 3 月 4 日经联邦委员会全面修订，更名为《关于乌克兰局势的措施条例》，SR 946.231.176.72：《瑞士政治年鉴》（Année politique suisse），politchronik.swiss，“瑞士接纳欧盟对俄罗斯的制裁”，<https://politchronik.swiss/de/prozesse/64361-die-schweiz-ubernimmt-die-eu-sanktionen-gegen-russland>；现行标题和 SR 编号见 <https://www.droit-bilingue.ch/de-fr/9/94/946.231.176.72-index.html>。
3. 联邦委员会，“联邦委员会解除对叙利亚的经济制裁”，2025 年 6 月 20 日，https://www.admin.ch/de/newnsb/IaYrkRP-T0h_iNp_6PUeM，并援引 AS 2025 410。
4. 联邦委员会，“《针对伊朗伊斯兰共和国措施条例》全面修订”，2025 年 12 月 12 日，<https://www.admin.ch/de/newnsb/ML0cUymNp0kYO9UTn4nAy>。另见 SRF，“Schweiz 重新对伊

中立与欧盟制裁的采纳

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

5. swissinfo.ch, “伊朗通过瑞士人道主义贸易渠道收到首批物资”，2020年7月27日，<https://www.swissinfo.ch/eng/politics/iran-receives-first-shipment-under-swiss-humanitarian-trade-channel/45929264>。另见 Baker McKenzie, “首项获美国财政部外国资产控制办公室（OFAC）批准的人道主义贸易安排将生效”，<https://sanctionsnews.bakermckenzie.com/first-us-ofac-consented-humanitarian-trade-arrangement-to-take-effect/>（未打开）。
6. 《瑞士政治年鉴》/《Politchronik》，“瑞士接纳欧盟对俄罗斯的制裁”，<https://politchronik.swiss/de/prozesse/64361-die-schweiz-ubernimmt-die-eu-sanktionen-gegen-russland>。该条目引用了外交部长 Ignazio 卡西斯的话：联邦委员会很少对如此重要的事项作出如此迅速的决策。该条目还记载，截至2024年，瑞士已采纳了十四个欧盟一揽子措施，并继续拒绝将瑞士战争物资再出口至乌克兰的请求。
7. 联邦委员会，“瑞士采纳欧盟对俄制裁”，2022年2月28日新闻稿，<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-87386.html>。
8. 联邦外交部，“中立倡议”，<https://www.eda.admin.ch/de/neutralitaet>；联邦委员会，“Neutralitätsinitiative”，<https://www.admin.ch/de/neutralitaetsinitiative>。
9. CMS Switzerland（Vaïk Müller 和 Serge Pannatier），“瑞士通过针对俄罗斯的第20轮制裁方案”，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 结 果 ” ,
[https://www.swissinfo.ch/ger/abstimmungen/resultate-der-
abstimmung-vom-27-september-2026-in-der-schweiz/92029675](https://www.swissinfo.ch/ger/abstimmungen/resultate-der-abstimmung-vom-27-september-2026-in-der-schweiz/92029675) 。
该数字是投票当天公布的预测。本章完成时，官方最终结果尚未公布。

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