

ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ



СОВЕТ ПО ОПЕКЕ



Distr.  
LIMITED

T/COM.10/L.367  
21 November 1986  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

СООБЩЕНИЕ Г-ЖИ ЭНИ Э. САЙМОН, АДВОКАТА, ЦЕНТРА В ЗАЩИТУ  
КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ, ПО ВОПРОСУ О ПОДОПЕЧНОЙ ТЕРРИТОРИИ  
ТИХООКЕАНСКИЕ ОСТРОВА

(Распространяется в соответствии с правилом 24 правил  
процедуры Совета по Опекe)

Центр В ЗАЩИТУ  
КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ  
666 Бродвей  
Нью-Йорк,  
штат Нью-Йорк 10012

22 сентября 1986 года

Председателю Совета по Опекe  
Организация Объединенных Наций  
Нью-Йорк, штат Нью-Йорк 10017

Вопрос: "Подопечная территория Тихоокеанские острова:  
Компакт о свободной ассоциации Республики Палау  
и Соединенных Штатов Америки"

Уважаемый г-н Председатель:

Я являюсь одним из адвокатов-истцов по гражданскому иску № 8-86 Gibbons, et al. v. Sali, et al. (Апелляционная коллегия Верховного суда Республики Палау, 17 сентября 1986 года). На прошлой неделе Апелляционная коллегия (высшая судебная инстанция Палау) вынесла свое решение по данному вопросу. Один из экземпляров решения прилагается к настоящему письму для вашего сведения.

Суд пришел к выводу о том, что ряд разделов предлагаемого Компакта о свободной ассоциации противоречит положениям Конституции Палау. По мнению суда, параграфы 312, 324 и 331 противоречат "положениям о контроле в ядерной области"

параграфа 3 статьи II и параграфу 6 статьи XIII Конституции Палау (см. в частности часть III.C заключения суда). Далее суд высказал серьезные оговорки относительно конституционности положений Компакта, касающихся использования территории Палау в военных целях и закрепленных в параграфе 322 Компакта и статье III связанного с ним Соглашения о правах на использование в военных целях, хотя суд и не вынес по этим вопросам обязательного решения (см. часть IV заключения).

Согласно совершенно определенному заключению суда, ввиду противоречия между положениями Компакта и конституционными положениями о контроле в ядерной области требуется выполнение конституционного условия об утверждении Компакта 75 процентами голосов в ходе проведения референдума конкретно по этому вопросу. Поскольку необходимого числа голосов получено не было, "Компакт не является законным соглашением Республики Палау" (см. часть III.C.3 заключения, решение, изложенное в последнем пункте). Действительно, в заключении суда было сказано, что "Республика Палау не может вступать в международное соглашение, разрешающее "применение" и "хранение", без предварительного одобрения соглашения 75 процентами голосов согласно обоим положениям о контроле в ядерной области" (см. часть III.C.3, третий пункт заключения).

Надеюсь, что эта информация будет использована Советом по Опеке при рассмотрении положения в Подопечной территории Тихоокеанские острова. Буду признательна за распространение экземпляров решения и настоящего письма среди членов Совета по Опеке в соответствии с существующими процедурами. Прошу сообщить мне, смогу ли я быть чем-либо полезна в дальнейшем.

Искренне Ваша,

Энн Э. Саймон  
Адвокат

Копия приложения:  
Ибедулу Ютаке М. Гиббонсу

Приложение

## АПЕЛЛЯЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ ВЕРХОВНОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ ПАЛАУ

РЕСПУБЛИКА ПАЛАУ

Апелляция № 8-86  
(Гражданский иск № 101-86)ЮТАКА М. ГИББОНС, ГАБРИЕЛА  
НГИРМАНГ, ДЖЕЙМС ОРАК и  
РИКРИК СПИСИстцы/ответчики по  
апелляции/истцы по  
встречной апелляцииПротив

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ЛАЗАРУСА САЛИИ, Президента  
Республики в его официальном  
качестве, КОМИТЕТ ПО ПОЛИТИЧЕСКОМУ  
ПРОСВЕЩЕНИЮ и РЕСПУБЛИКА ПАЛАУОтветчики/истцы по апелляции/  
ответчики по встречной  
апелляции

## УЧАСТНИКИ ПРОЦЕССА

Адвокаты истцов/ответчиков  
по апелляции/истцов по  
встречной апелляцииЭнн Э. Саймон  
и  
Роман Бедор, помощник  
судебного заседателяАдвокаты ответчиков/истцов  
по апелляции/ответчиков по  
встречной апелляцииФилип Исаак,  
помощник Генерального  
прокурора  
и  
Арнольд ЛибовицСостав суда: Мамору Накамура, главный судья; Лорэн А. Саттон, член суда; и  
Эдвард К. Кинг\*, член суда.

НАКАМУРА, главный судья:

В соответствии с этой апелляцией на решение, вынесенное в порядке суммарного производства судом первой инстанции 10 июля 1986 года, мы должны определить, были ли Компакт о свободной ассоциации и сопутствующие ему соглашения (именуемые ниже "Компактом") между Республикой Палау и Соединенными Штатами ратифицированы в соответствии с Конституцией Республики Палау и, иначе говоря, согласуются ли они с ней.

---

\* Дistinguished Эдвард К. Кинг является главным судьей Верховного суда Федеративных Штатов Микронезии.

Упомянутые ниже ответчики, президент Лазарус Салии, Комитет по политическому просвещению Палау и Республика Палау, обжалуют ту часть решения суда первой инстанции по пункту 1 искового заявления, в которой удовлетворялось ходатайство истцов о вынесении решения в порядке частичного суммарного производства и утверждалось, что для ратификации Компакта было необходимо его одобрение 75 процентами голосов. Указываемые ниже истцы Ютака Гиббонс, Габриела Нгирманг, Джеймс Орак и Рикрик Слис подали встречную апелляцию на часть решения суда первой инстанции об удовлетворении ходатайства ответчиков о вынесении решения в порядке суммарного производства по пункту 2 (преждевременное осуществление); пункту 3 (недостатки в программе политического просвещения и нарушение процедур голосования); пункту 4 (недостатки в Постановлении о проведении референдума по Компакту, публичном законе Республики Палау № 2-14 [далее именуемом "ПЗРП № 2-14"]); и пункту 5 (противоречие между разделом 7 статьи XIII Конституции Палау и положениями Компакта, касающимися военных оборонных объектов).

## I

### ФАКТЫ

10 января 1986 года Компакт был подписан от имени Республики Палау президентом Лазарусом Е. Салии и от имени Соединенных Штатов послом Фредом М. Зедером. Затем Компакт был утвержден большинством в 2/3 голосов в каждой из палат Национального законодательного собрания, как это предусмотрено в статье II, раздел 3 Конституции Палау. 21 февраля 1986 года был проведен национальный референдум, в ходе которого Компакт был одобрен 72,19 процента голосовавших 1/.

25 февраля 1986 года президент Салии подтвердил результаты референдума в письме к послу Зедеру. Вскоре после этого Компакт был направлен на рассмотрение конгресса Соединенных Штатов.

20 мая 1986 года истцы подали иск из трех пунктов с требованием о вынесении демараторного решения и наложения судебного запрета. Спустя приблизительно месяц, 16 июня 1986 года, истцы дополнили свой иск еще двумя новыми пунктами.

---

1/ Это третий референдум по Компакту. Первый был проведен 10 февраля 1983 года; 62 процента голосовавших одобрили Компакт в целом и 53 процента голосовавших выразили одобрение по отдельному вопросу о положениях Компакта в отношении вредных веществ. Судебная коллегия данного суда постановила, что Компакт не был одобрен, как это требуется в соответствии с предусмотренными положениями о контроле в ядерной области, поскольку по отдельному вопросу не было собрано 75 процентов голосов. Конституция Палау, ст. XIII, § 6, ст. II, § 3. Gibbons v. Remelilik, Civ. No. 67-83 (Tr. Div. August, 1983). См. также Koshiha v. Remelilik, Civ. Act. No. 17-83 (Tr. Div. Jan. (1983) (выдвинутая перед проведением референдума претензия в отношении формулировки бюллетеня).

Второй референдум состоялся 4 сентября 1984 года, и снова не удалось набрать 75 процентов голосов в его поддержку; за Компакт проголосовали лишь 67 процентов участвовавших в референдуме.

В частности, в пункте 1 истцы утверждают, что параграфы 312, 313, 324 и 331 Компакта противоречат параграфу 3 статьи II и параграфу 6 статьи XIII Конституции Палау в том смысле, что эти параграфы Компакта разрешают Соединенным Штатам или указанным ими государствам размещать на территории Палау ядерные материалы, включая ядерное оружие, суда с ядерными двигателями и самолеты, без предварительного одобрения таких действий 75 процентами голосов.

В пункте 1 истцы также заявляют, что параграф 461-с Компакта и сопутствующее соглашение, касающееся этого раздела, нарушают положения параграфа 3 статьи II и параграфа 6 статьи XIII, поскольку определенная в них территория под юрисдикцией Палау меньше территории, установленной в Конституции. Истцы утверждают, что в результате этого Компакт не предусматривает никаких ограничений в отношении ядерной деятельности Соединенных Штатов на оставшейся территории.

В пункте 2 истцы заявляют, что ответчики преждевременно осуществили Компакт, когда 25 февраля 1986 года президент Салии подтвердил послу Зедеру результаты референдума по Компакту. В пункте 3 истцы утверждают, что программа политического просвещения, предусмотренная в ПЗРП № 2-14, была осуществлена неполностью и недобросовестно. В пункте 4 говорится, что ПЗРП № 2-14 лишает истцов их права на соблюдение надлежащих законных процедур и права голоса, поскольку предусмотренная в нем формулировка бюллетеня для референдума вводит в заблуждение, а установленный в нем срок сам по себе недостаточен для проведения программы политического просвещения. Далее в пункте 4 истцы утверждают, что в ПЗРП № 2-14 имеется изъян, поскольку в нем не требуется включить в бюллетень отдельный вопрос о тех разделах Компакта, которые касаются ядерных веществ. Наконец, в пункте 5 истцы утверждают, что правительство Палау не может соблюдать установленный в параграфе 7 статьи XIII Конституции запрет, касающийся осуществления права государства на принудительное отчуждение частной собственности в пользу иностранного образования, и одновременно предоставлять участки территории Соединенным Штатам в соответствии с параграфами 321 и 322 Компакта и сопутствующими этим разделам соглашениями.

В промежуток времени между подачей истцами первоначального иска и его дополненного варианта ответчики потребовали проведения суммарного производства по всем пунктам. После этого истцы предложили провести частичное суммарное производство только по пункту 1 пересмотренного варианта иска. Устные доводы были заслушаны 1 июля 1986 года,

10 июля 1986 года суд первой инстанции вынес устное определение, которым он удовлетворил ходатайство ответчиков о проведении суммарного производства по пунктам 2-5, но отклонил его в отношении пункта 1 и удовлетворил ходатайство истцов о проведении частичного суммарного производства по пункту 1. Обе стороны своевременно подали уведомление об апелляции по поводу неблагоприятных решений, и 14 июля 1986 года мы постановили удовлетворить ходатайство ответчиков об ускорении процедуры рассмотрения апелляций. 27 августа 1986 года после краткого изложения дела сторонами были заслушаны устные доводы. Мы утверждаем решение суда первой инстанции за исключением решения по пункту 4.

## II

ЮРИСДИКЦИЯ

Прежде всего мы хотим заявить, что мы наделены конституционной и предусмотренной законом юрисдикцией на принятие решения по данной апелляции (§ 5 статьи X Конституции Палау; 14 PNC § 1001). Мы утверждаем далее, что истцы имеют основание для возбуждения судебного дела, поскольку поставлено под вопрос осуществление ими их права голоса, предусмотренного в параграфе 3 статьи II и параграфе 6 статьи XIII Конституции. Их иск требует немедленного решения суда, поскольку, если он не будет рассмотрен сейчас и Компакт вступит в силу, основания для его подачи будут навсегда утрачены.

Кроме того, мы считаем, что толкование таких договоров, как Компакт, является нашими судебной обязанностью и долгом, даже если наше решение будет иметь далеко идущие политические последствия.

"Судебные инстанции уполномочены толковать договоры и исполнительные соглашения, и само собой разумеется, что толкование законодательных актов органов власти является постоянной и общепризнанной функцией федеральных судов ... [мы] не можем уклоняться от этой обязанности только потому, что наше решение может иметь большие политические последствия".

Japan Whaling Association v. American Cetacean Society, \_\_\_\_\_ US \_\_\_\_\_, 34 U.S.L.W. 4929, 4931 (U.S. June 30, 1986). См. также Rameliik v. The Senate, Civ. Act. No. 62-81 (T.T. High Ct. Aug. 1981), citing, United States v. Nixon, 418 U.S. 700, 703, 94 S.Ct. 3090, 41 L.Ed. 2d 1039 (1974) ("уже давно установлено, что именно органы судебной власти уполномочены и обязаны определять, что такое закон"); Marbury v. Madison, 1 Cranch 137, 177, 2 L. Ed. 60 (1803). Органы судебной власти являются "верховным толкователем Конституции". Palau Const. art. X, § 5, Remeliik v. The Senate, supra.

## III

ПОЛОЖЕНИЯ О КОНТРОЛЕ В ЯДЕРНОЙ ОБЛАСТИ

Прежде всего мы рассмотрим вопрос о том, разрешается ли Соединенным Штатам согласно параграфу 324 Компакта заниматься деятельностью, которая в соответствии с положениями Конституции Палау о контроле в ядерной области (параграф 3 статьи II и параграф 6 статьи XIII) должна одобряться 75 процентами голосов в ходе референдума. Затем мы перейдем к рассмотрению утверждений истцов о том, что для применения других разделов Компакта, а именно параграфов 312 и 331, которые разрешают Соединенным Штатам приглашать в Палау вооруженные силы других стран, и параграфа 461 с, в котором для целей Компакта дается определение территории, подпадающей под юрисдикцию Палау, требуется их одобрение 75 процентами голосов в соответствии с параграфом 3 статьи II и параграфом 6 статьи XIII Конституции.

В параграфе 3 статьи II Конституции Палау говорится:

Основные полномочия правительства, в том числе, в частности, в вопросах обороны, безопасности и внешних сношений, могут делегироваться договором, компактом или другим соглашением между суверенной Республикой Палау и другим суверенным государством или международной организацией при условии, что такой договор, компакт или соглашение утверждаются не менее чем двумя третями (2/3) членов каждой палаты Национального законодательного собрания и большинством голосов, поданных в ходе общенационального референдума, проведенного в этих целях, а также при условии, что для утверждения любого подобного соглашения, разрешающего применение, испытание, хранение или захоронение ядерного, токсического химического, газового или биологического оружия, предназначенного для применения в ходе боевых действий, требуется не менее трех четвертей (3/4) голосов, поданных в ходе такого референдума".

Параграф 6 статьи XIII Конституции Палау предусматривает следующее:

"Вредные вещества, такие, как ядерное, химическое, газовое или биологическое оружие, предназначенные для применения в ходе боевых действий и на ядерных силовых установках, и соответствующие отходы не должны использоваться, испытываться, храниться или захороняться в пределах территориальной юрисдикции Палау без ясно выраженного одобрения не менее чем тремя четвертями (3/4) голосов, поданных в ходе референдума, проведенного по этому конкретному вопросу".

#### A. Проблемы толкования

При раздельном прочтении этих положений о контроле в ядерной области представляется, что они вполне определенно и недвусмысленно относятся к каждому из предполагаемых видов применения, испытания, хранения или захоронения оружия и отходов, определенных этими положениями. Однако если эти две статьи рассматривать вкуче, то может возникнуть определенная двусмысленность. По мнению ответчиков, существование этих двух сходных положений свидетельствует о том, что они имеют различные цели и сферы применения. Говоря конкретно, ответчики считают, что параграф 6 статьи XIII касается лишь деятельности, осуществляемой непосредственно правительством Республики Палау или его агентами, а не международного соглашения, разрешающего деятельность другого суверенного государства или международной организации.

Ответчики далее утверждают, что отсутствие в параграфе 3 статьи II недвусмысленного запрещения ядерных установок означает, что Республике Палау не нужно утверждение 75 процентами голосов для заключения компакта, разрешающего заход атомных военных судов другого государства в воды Палау.

Третий вопрос, связанный с толкованием, возникает, когда формулировка параграфа 324 Компакта рассматривается в сочетании с указанными конституционными положениями о контроле в ядерной области. Параграф 324 Компакта гласит:

"При осуществлении в Палау своих полномочий и обязанностей в соответствии с настоящей Частью правительство Соединенных Штатов не применяет, не испытывает, не хранит и не уничтожает ядерное, токсическое химическое, газовое или биологическое оружие, предназначенное для применения в военных целях, а правительство Палау заверяет правительство Соединенных Штатов, что при осуществлении своих обязанностей по обеспечению безопасности и обороны в соответствии с настоящей Частью правительство Соединенных Штатов имеет право использовать суда и самолеты, способные нести ядерное оружие или оснащенные ядерной силовой установкой, в пределах юрисдикции Палау без подтверждения или отрицания факта наличия или отсутствия такого оружия в пределах юрисдикции Палау".

Слова "применение" и "хранение" имеют широкое значение 2/. С точки зрения логики, в силу структуры предложения в параграфе 324, в котором Соединенные Штаты соглашаются в первом случае не "применять" и не "хранить" ядерное оружие в отличие от второго положения, предоставляющего Соединенным Штатам право использовать суда с ядерным оружием на борту в пределах юрисдикции Палау, слова "применение" и "хранение" употребляются в сравнительно узком значении 3/. Видимое сходство формулировок параграфа 324 Компакта и соответствующих положений Конституции требует тщательного изучения вопроса о том, имеют ли слова "применение" и "хранение", употребляемые в Конституции, такое же узкое значение, как и формулировки Компакта, и, следовательно, соответствуют ли они договоренности о том, что суда с ядерным оружием на борту и способные применять его могут действовать в пределах юрисдикции Палау.

---

2/ Словарь The Random House Dictionary of the English Language 1573-74 (unabridged ed. 1966) дает 26 значений слова "use". Первое из них означает "использовать с определенной целью". Мы отмечаем, что ядерные державы в течение долгого времени утверждали, что принципиальной целью сохранения ими ядерного оружия является сдерживание другой стороны, с тем чтобы не допустить развязывания вооруженной агрессии. M. Bundy, G. Kennan, R. McNamara, G. Smith, Nuclear Weapons and the Atlantic Alliance, to Foreign Affairs. Согласно этой точке зрения, для применения ядерного оружия не обязательно производить выстрелы или взрывы. Их применение заключается в сдерживании, и такое оружие применяется где бы он ни находилось.

Точно так же суда с ядерным оружием на борту "хранят" его в широком смысле этого слова. The Random House Dictionary, supra at 1401-1402.

3/ Ответчики не оспаривают, что параграф 324 был разработан сторонами с целью подтвердить право Соединенных Штатов размещать в пределах юрисдикции Палау ядерное оружие. Это непосредственно вытекает из значения фразы "способные нести ядерное оружие". Кроме того, показания контр-адмирала в отставке военно-морских сил Соединенных Штатов Юджина Кэррола младшего подтверждают, что это оснащение ядерным оружием является обычной практикой в ходе развертывания Соединенными Штатами вооруженных сил и судов, способных нести ядерное оружие. Эти показания в документах не опровергаются.



## В. История разработки Конституции

Уже давно признано, что в случаях, связанных с толкованием двусмысленных положений Конституции, суды могут прибегать к рассмотрению "предшествующих фактов, сопутствующих обстоятельств и других форм внешних подтверждений в целях обеспечения того, чтобы эти положения толковались в соответствии с целями, предусмотренными составителями Конституции и одобренными народом". Remeliir v. The Senate, supra, citing, Knowlton v. Moore 178 U.S: 41, 20 S. Ct. 747, 44 L. Ed. 960 (1900). Мы рассмотрим здесь не только документы Конституционной ассамблеи, но также и взаимосвязь между разработкой Компакта и Конституции и различными конституционными плебисцитами.

1. Конституционная ассамблея. Члены Конституционной ассамблеи Палау были избраны народом Палау в ходе специальных выборов. Ассамблея приступила к работе 28 января 1979 года и заседала до 2 апреля указанного года.

Параграф 6 статьи XIII Конституции Палау был разработан на основе проекта предложения 91. Согласно Комитету по общим положениям общей целью предложения 91 была охрана окружающей среды Палау 4/ путем создания серьезных препятствий на пути размещения ядерных или вредных веществ:

Комитет выразил мнение, что окружающая среда Палау, которая включает сушу, море и воздушное пространство, но не ограничивается ими, является общественным достоянием всех нынешних и будущих граждан. В качестве попечителя Палау обязана действовать наиболее рационально, чтобы обеспечить защиту воздушного и водного пространства, а также других природных ресурсов от загрязнения, ущерба или уничтожения. Палау как попечитель обязана далее гарантировать основные и неотъемлемые права всех граждан жить в условиях здоровой окружающей среды.

Комитет, признавая вышеизложенные принципы, счел, что необходимо конкретно запретить вредные вещества, если в ходе референдума народ не примет решения об обратном... Целью этого предложения (91) является предотвращение размещения вредных веществ, в том числе, в частности, и радиоактивных материалов... в Палау, если только за это не проголосуют в ходе референдума, проведенного по этому конкретному вопросу, три четверти зарегистрированных избирателей".

Standing Committee Report No 29 (March 3, 1979) at 1-2 (впоследствии доклад Постоянного комитета будет обозначаться как "ДПК").

Сохранились весьма скудные сведения о тех замечаниях, которые высказывались при обсуждении предложения 91. Его авторы указали лишь на то, что "жесткие требования, предъявляемые к процедуре утверждения, направлены на запрещение вредных веществ в Палау".

---

4/ Слова "Palau" и "Belau" являются синонимами. "Palau" обычно употребляется в английском языке, "Belau" на языке Палау.

Thirty-sixth Day Summary Journal of the Constitutional Convention  
(March 4, 1979) at 8.

Однако нигде в вестниках не указывается, что Конституционная ассамблея когда-либо отказывалась от своего намерения, о котором говорилось в ДПК № 29, обеспечить, чтобы народ Палау контролировал вопрос о размещении на территории ядерных веществ.

2. Телеграмма Розенблатта. Предложенное запрещение ядерных веществ вскоре попало в поле зрения сторон, участвующих в переговорах по заключению Компакта. 15 марта 1979 года Председатель Комитета по проведению переговоров о статусе Палау Роман Тметучл направил послу Соединенных Штатов Питеру Розенблатту письмо, в котором предложил прокомментировать различные предложения, рассматриваемые Ассамблеей. В телеграмме, отправленной 22 марта 1979 года, посол Розенблатт выразил признательность за "предоставленную таким образом возможность принять участие в работе Конституционной ассамблеи Палау с целью устранения возможных препятствий на пути к развитию в будущем тесных политических контактов, которые мы сейчас налаживаем в ходе переговоров о статусе".

В телеграмме посла Розенблатта содержался также подробный текст, в котором предлагалось пересмотреть или снять ряд предложений, находившихся в то время на рассмотрении Ассамблеи. Что касается предложения 91 5/, то мнение Соединенных Штатов заключалось в следующем:

"Соединенные Штаты ясно заявили, что любое запрещение ядерного или обычного оружия, с которым США не могут согласиться в Компакте, практически лишит их возможности эффективно взять на себя ответственность по обеспечению безопасности и защиты любого района. В представленной формулировке предложение 91 могло бы воспрепятствовать транзиту через Палау военных кораблей и самолетов США в мирное или военное время. Мы настоятельно призываем снять это предложение (как было сделано с Маршалловыми островами). Если руководители Ассамблеи обратятся с просьбой, США готовы тесным образом сотрудничать в разработке альтернативной формулировки. Предложенная формулировка создаст чрезвычайно серьезные проблемы для США, если она не будет снята или пересмотрена" (подчеркивание наше).

---

5/ Телеграмма Розенблатта касалась проекта два (2) предложения 91, который в то время формулировался следующим образом: "что радиоактивные материалы, токсичные химикаты, газ нервно-паралитического действия, биологические или иные вредные вещества, предназначенные для применения в военных целях, запрещены к применению, испытанию, складированию или захоронению в пределах территориальной юрисдикции Палау без надлежащего одобрения большинством в три четверти зарегистрированных участников голосования в ходе референдума по этому конкретному вопросу".  
Id. at 4.

3. Ответ участников Ассамблеи. Телеграмма, полученная от Розенблатта, была распространена среди делегатов Ассамблеи. Хотя им были понятны соображения, высказанные Соединенными Штатами, они отказались внести какие-либо изменения в предложение 91, с тем чтобы в нем были отражены эти соображения 6/. Действительно, делегаты Ассамблеи не только оставили без изменений значительную часть формулировки параграфа 6 статьи XIII, но и включили также после получения телеграммы практически аналогичную формулировку о контроле за вредными веществами в предложение 364, касающееся международных соглашений. До того момента в предложении 364, которое в конечном итоге было включено в проект в качестве параграфа 3 статьи II, о ядерных и других вредных веществах ничего не говорилось.

Таким образом, в этом первом проекте конституции нашло свое отражение твердое намерение участников Конституционной ассамблеи решительно противостоять требованиям внести изменения, с тем чтобы гарантировать Соединенным Штатам право на транзит через территорию Палау кораблей с ядерными силовыми установками, самолетов с ядерным оружием на борту, а также других носителей этого оружия.

4. Первый конституционный плебисцит. 9 июля 1979 года первый проект конституции был одобрен 92 процентами голосовавших.

Однако Национальное законодательное собрание, обеспокоенное результатами переговоров по Компакту о свободной ассоциации с Соединенными Штатами, аннулировало законодательные положения Конституционной ассамблеи и тем самым сделало полностью недействительными результаты первого конституционного плебисцита. Несмотря на решительные протесты, Верховный суд подопечной территории поддержал действия Национального законодательного собрания, и процесс разработки проекта конституции начался заново. См. Alfonso V. Silmai; Civ. Act. № 71-79 (T.T. High Court Tr. Div. July 1979).

5. Второй конституционный плебисцит. После того, как результаты первого конституционного референдума были объявлены недействительными, по решению Национального законодательного собрания была учреждена Комиссия по разработке проекта конституции. Этой Комиссии было поручено "согласовать, аннулировать и изъять любые противоречащие друг другу непоследовательные или несовместимые формулировки" объявленной недействительной конституции, с тем чтобы привести ее в соответствие с предлагаемым политическим статусом территории, предусматривающим свободную ассоциацию с Соединенными Штатами (ПЗРП № 6-8-18).

---

6/ После получения телеграммы посла Розенблатта, делегаты Ассамблеи внесли лишь незначительную редакционную правку в формулировку предложения 91, которое после этого было включено в проект в качестве параграфа 6 статьи XIII. Параграф 6 статьи XIII и предложение 91, о котором говорилось в телеграмме, имели лишь следующие различия: 1) вместо слов "радиоактивные материалы" были включены слова "ядерное ... оружие" и "ядерные силовые установки и соответствующие отходы"; 2) формулировка "применение в военных целях" была заменена на формулировку "применение в ходе боевых действий"; 3) была изменена формулировка, касающаяся требуемого для принятия проекта большинства голосов, а именно вместо "три четверти (3/4) всех зарегистрированных участников голосования" была использована формулировка "три четверти (3/4) всех поданных голосов".

Комиссия по разработке проекта конституции официально заявила, что "участники Конституционной ассамблеи никогда не намеревались ограничить право на транзит". Report to the Palau Legislature from the Palau Constitutional Drafting Commission (August 21, 1979). Однако Комиссия не привела никаких фактов, подтверждающих эту точку зрения, и в основе предлагаемых ею поправок совершенно очевидно лежало признание того факта, что первоначальные формулировки конституции могли рассматриваться как запрещающие транзит: "Так, например, ядерная подводная лодка, проходящая транзитом через воды Палау, может рассматриваться как использующая ядерный реактор и хранящая ядерные ракеты, которые она обычно несет на борту" (Id. at 3) (подчеркивание в оригинале).

Комиссия по разработке конституции предложила существенные изменения в статье II раздела 3 7/ и статье XIII раздела 6 8/.

Как отмечала Комиссия, эти изменения имели целью обеспечить, чтобы "запрет в отношении вредных веществ не затрагивал транзит судов и летательных аппаратов, так как, по мнению Соединенных Штатов, эти права являются основополагающими для осуществления их прав на оборону и безопасность в соответствии с проектом компакта о свободной ассоциации" (Id. at 1).

---

7/ Изменения, предложенные Комиссией для внесения в параграф 3 статьи II, приводятся ниже (опущенные формулировки в русском тексте заключены в скобки, а добавления подчеркнуты). Параграф 3 "Основные полномочия правительства (в том числе, в частности) в вопросах обороны и безопасности (и внешних сношений) могут делегироваться договором, компактом или другим соглашением между суверенной Республикой Палау и другим суверенным государством или международной организацией при условии, что такой договор, компакт или соглашение утверждается не менее, чем половиной (1/2) членов каждой палаты Национального законодательного собрания и большинством голосов, поданных в ходе общенационального референдума, проведенного в этих целях (при условии, что для утверждения любого такого соглашения, разрешающего применение, испытание, хранение или захоронение ядерного, токсического, химического, газового или биологического оружия, предназначенного для применения в ходе боевых действий, требуется не менее трех четвертей (3/4) голосов, поданных в ходе такого референдума).

8/ Предложенные Комиссией изменения к параграфу 6 статьи XIII гласят: "Вредные вещества, такие, как ядерное, химическое, газовое или биологическое оружие, предназначенные для применения в ходе боевых действий (и на атомных силовых установках, и соответствующие отходы не должны использоваться, испытываться, храниться или захороняться без ясно выраженного одобрения не менее чем тремя четвертями (3/4) голосов, поданных в ходе референдума, проведенного по этому конкретному вопросу), и отходы ядерных силовых установок не будут испытываться, взрываться или захороняться в пределах юрисдикции Палау.

За исключением транзита и захода в порты судов и транзита и пролета летательных аппаратов, применение или хранение вредных веществ, таких, как радиоактивные, токсичные, химические или биологические вещества, предназначенные для применения в ходе боевых действий, и использование или испытание ядерных силовых установок запрещается в пределах юрисдикции Палау.

Этот доклад и предложенные поправки свидетельствуют о том, что единственная цель предложенных Комиссией изменений к положениям о контроле в ядерной области состояла в том, чтобы наделить правительство Палау полномочиями санкционировать использование Соединенными Штатами судов с ядерными силовыми установками или судов с ядерными ракетами на борту на территории Палау без одобрения 75 процентами голосов.

Вариант конституции, предложенный Комиссией по ее разработке, был вынесен на обсуждение населения Палау в ходе второго плебисцита, состоявшегося 23 октября 1979 года. Он получил лишь 31 процент голосов.

Суть этого результата была очевидной. 26 октября 1979 года в телексе на имя посла Розенблатта и других официальных лиц Микронезии и Соединенных Штатов, г-н Роман Тметучл, в то время Председатель Комиссии по политическому статусу Палау, проводивший переговоры о компакте с Соединенными Штатами, признал, что

"Пересмотренная конституция Палау, которая была забаллотирована в ходе референдума 23 октября, предусматривала свободную ассоциацию. Цель предложенных изменений состояла в том, чтобы предоставить народу Палау возможность осуществить выбор между конституцией, совместимой с проектом компакта о свободной ассоциации, и конституцией, объявленной правительством Соединенных Штатов в его политическом заявлении от 30 апреля 1979 года несовместимой с компактом. Отвергнув пересмотренную конституцию, народ однозначно высказался в поддержку такой конституции, которая ставит под запрет транзит американских военных кораблей через воды Палау и использование территории Палау американскими военными контингентами".

6. Третий конституционный плебисцит. Поскольку подготовленный Комиссией вариант конституции был полностью отвергнут, Национальное законодательное собрание Палау восстановило формулировки положений о контроле в ядерной области в том виде, в каком они фигурировали в первом проекте конституции. Третий проект конституции, который, в сущности, был идентичен первому, был поставлен на голосование и одобрен 78 процентами голосовавших 9 июля 1980 года. 1 января 1981 года третий проект конституции стал основным законом Палау.

#### С. Вопрос о применимости положений

Намерения, которыми руководствовались члены комитетов и делегаты при выработке, пересмотре и голосовании положений о контроле в ядерной области, очевидны. Они хотели, чтобы любое "размещение вредных веществ" ставилось на голосование народа Палау (ДПК № 29, выше). Вместе с тем, если в вестниках Ассамблеи и могла оставаться хоть какая-то неопределенность, она полностью исчезла под действием внешних сил после ее завершения. К тому моменту, когда народ Палау одобрил нынешнюю Конституцию, он уже был свидетелем и участником невероятной борьбы за снятие или сохранение формулировок. Сами по себе эти события подтвердили и укрепили смысл положений о контроле в ядерной области.

Полный перечень событий, которые мы имели в виду, включает в себя: телеграмму Розенблатта, в которой нашла свое выражение озабоченность Соединенных Штатов по поводу того, что предложение 91 может эффективно воспрепятствовать транзиту военных кораблей Соединенных Штатов через воды Палау; последовавшее за ней сохранение

Конституционной ассамблеей Палау тех формулировок, против которых возражали Соединенные Штаты, и введение аналогичных формулировок в положения, ограничивающие право правительства Палау заключать компакты с другими странами; одобрение подавляющим большинством голосов (92 процентами) населения Палау первого проекта конституции; предпринятые Национальным законодательным собранием Палау меры по отмене результатов первого конституционного плебисцита и учреждение Комиссии по разработке конституции, с тем чтобы "примирить" положения предложенной конституции с политическим статусом свободной ассоциации; недвусмысленный доклад Комиссии, объяснявший, что внесенные ею поправки в положения о контроле в ядерной области были направлены на то, чтобы обеспечить военным кораблям и самолетам Соединенных Штатов возможность осуществлять транзитный проход и пролет через водное и воздушное пространство Палау; твердый отказ принять предложенный Комиссией проект конституции, когда за него проголосовал всего лишь 31 процент голосовавших; телеграмму, направленную Председателем Комиссии по переговорам о статусе Палау послу Розенблатту, в которой признавалось, что твердый отказ принять пересмотренную конституцию является выражением поддержки народом Палау "Конституции, которая запрещает транзитный проход американских военных кораблей через воды Палау"; и одобрение в ходе третьего конституционного плебисцита 78 процентами голосовавших конституции, которая являлась, по сути, первоначальным проектом.

Произошло слишком много событий. Сейчас уже слишком поздно возвращаться к тому, чтобы просто заявлять, как это попытались сделать Республика Палау и Соединенные Штаты, что положения о контроле в ядерной области, находившиеся в центре всех этих событий, на самом деле никогда не имели и не имеют в настоящее время никакого отношения к праву Республики Палау разрешать Соединенным Штатам осуществлять транзитный проход через воды или пролет над водами Палау кораблям или самолетам с ядерными двигателями или способными нести ядерное оружие на борту.

Напротив, эти факты не оставляют сомнений в том, что главным в сознании голосовавших и других основных участников этих драматических событий, связанных с принятием Конституции, было понимание того, что согласно формулировкам положений о контроле в ядерной области, вопросы о праве транзитного прохода кораблей с ядерным оружием на борту и любом предполагаемом размещении вредных веществ должны ставиться на голосование народа Палау. К счастью или к несчастью, победителями оказались те, кто выступал за то, чтобы население контролировало вопросы, связанные с транзитным проходом.

Ответчики предлагают нам использовать прагматический подход в толковании положений о контроле в ядерной области. По сути, ответчики предлагают усомниться в правильности решения Конституционной ассамблеи и участников голосования, которые одобрили параграф 3 статьи II и параграф 6 статьи XIII. Этого сделать мы не можем. Нашей конституционной обязанностью является соблюдение буквы и духа тех положений, которые неоднократно и решительно поддерживал народ Палау. Руководствуясь этим мандатом, мы возвращаемся к ранее затронутым вопросам.

1. Применимость обоих положений о контроле в ядерной области. Как уже говорилось ранее, предложение 91 Конституционной ассамблеи Палау фактически стало параграфом 6 статьи XIII Конституции. Именно предложение 91 стало предметом телеграммы Розенблатта и привело к спору относительно транзитного прохода и совместимости с политическим статусом свободной ассоциации. Совершенно очевидно,

что тогда все признавали, что предложение 91 касается права правительства Палау разрешать Соединенным Штатам принимать оборонительные меры в соответствии с Компактом.

Когда аналогичная формулировка о контроле в ядерной области была включена в предложение 364, ставшее впоследствии параграфом 3 статьи II, она была сохранена в предложении 91. Добавление к предложению 364 ясно показало, что существовало намерение распространить на Компакт положения о контроле в ядерной области. Добавление формулировки о контроле к предложению 364 не ослабило формулировку предложения 91, и в документах Ассамблеи нет указания на то, что существовало намерение сделать это путем включения такого добавления.

Более того, Комиссия по разработке конституции, пытаясь примирить положения предлагавшейся конституции со статусом свободной ассоциации, пересмотрела параграф 6 статьи XIII, а также параграф 3 статьи II таким образом, чтобы обеспечить право транзитного прохода без одобрения 75 процентами голосующих.

Таким образом, неизменно, вплоть до третьего конституционного плебисцита и в период его проведения, в основе дискуссий общественности лежало положение о том, что параграф 6 статьи XIII и параграф 3 статьи II ограничивают право Республики Палау разрешать военным кораблям Соединенных Штатов осуществлять транзитный проход через воды Палау. Дело в том, что нет таких конституционных документов, согласно которым параграф 6 статьи XIII считался бы неприменимым к перечисленным в параграфе 3 статьи II видам международных соглашений.

Уместно также отметить тот факт, что Судебная коллегия этого Суда дважды, в связи с предложенным Компактом, выносила определения в отношении вытекающего из параграфа 6 статьи XIII Конституции требования, касающегося конкретного вопроса. В деле Koshiba v. Remelilik, Civ. Act. № 17-83 (Tr. Div. Aug. 1983) формулировка в отношении "конкретного вопроса", на которой настаивали Соединенные Штаты, была признана несоответствующей требованиям ПЗРП № 1-43, который был принят с тем, чтобы увязать тогда еще только предстоявший референдум по Компакту с требованиями параграфа 3 статьи II и параграфа 6 статьи XIII. Кроме того, в деле Gibbons v. Remelilik, supra, at note 1 Компакт был признан недействительным, поскольку требуемый в параграфе 6 статьи XIII Конституции "конкретный вопрос" не был одобрен 75 процентами голосов.

Примечательно, что в обоих упоминавшихся выше случаях ни одна из сторон даже не пыталась утверждать, что содержащееся в параграфе 6 статьи XIII требование, касающееся конкретного вопроса, неприменимо к процессу одобрения Компакта.

Хотя наш предшествующий анализ приводит к выводу, что параграф 6 статьи XIII применим к такому международному соглашению, как Компакт, есть еще одна логическая предпосылка для такого вывода. Ответчики признают, что при отсутствии согласия 75 процентов голосующих правительству запрещается в соответствии с параграфом 6 статьи XIII использовать ядерные силовые установки в пределах юрисдикции Палау. Однако, если ответчики были правы в том, что параграф 6 статьи XIII неприменим к международным соглашениям, а параграф 3 статьи II никоим образом не затрагивает вопроса об использовании ядерных силовых установок, то из доводов ответчиков вытекает парадоксальный вывод: правительство Палау может разрешать другим государствам осуществлять в пределах юрисдикции Палау такую деятельность, которую само правительство осуществлять не может.

По указанным выше причинам мы находим, что оба конституционных положения о контроле в ядерной области, включая содержащееся в параграфе 6 статьи XIII требование, касающееся конкретного вопроса, применимы к любому международному соглашению, которое заключает Республика Палау и которое затрагивает виды деятельности и вопросы, регулируемые этими положениями.

2. Суда с ядерными силовыми установками подпадают под действие параграфа 6 статьи XIII. Мы не находим оснований для изъятия судов с ядерными двигателями из содержащегося в параграфе 6 статьи XIII требования в отношении ядерных силовых установок. Мы отмечаем, что в ДПК № 67 (21 марта 1979 года) особо указывалось, что в соответствии с предложением 91 "военные суда, приводимые в движение ядерными реакторами, не могут подходить к 200-мильной зоне Палау ..." Id, at. 1. Хотя ДПК № 67, подготовленный Комитетом по формулировкам и договоренностям, свидетельствовал о том, что этот Комитет не был в курсе тогдашнего статуса и деталей предложения 91 и хотя в нем было много внутренних несоответствий, наличие такого неоспоримого заявления в отчетах Конституционной ассамблеи ясно показывает, что оно точно отражало существовавшее намерение. Вместе с остальной частью рассматривавшейся выше истории разработки Конституции это неоспоримое заявление подтверждает основной смысл предложения 91.

Поэтому мы находим, что правительство Палау не может соглашаться на использование в водах Палау судов с ядерными силовыми установками без предварительного одобрения "тремя четвертями голосов, поданных в ходе референдума, проведенного по этому конкретному вопросу в соответствии с параграфом 6 статьи XIII Конституции.

3. "Применение" и "хранение". Наконец мы пришли к выводу, что запрещающие слова "применение" и "хранение" в том виде, в каком они употреблены в параграфе 3 статьи II и параграфе 6 статьи XIII, не могут быть истолкованы настолько узко, насколько это необходимо, чтобы эти же слова в параграфе 324 Компакта конституционно разрешали Соединенным Штатам "использовать суда и самолеты ..., способные нести ядерное оружие ..., в пределах юрисдикции Палау".

Очевидно, что в ходе всех трех конституционных плебисцитов жители Палау полагали, что голосуют по вопросу о "транзитном проходе" судов, несущих на борту ядерное оружие или оснащенных ядерной силовой установкой. При этом они не проводили тонких, а подчас и искажающих реальный смысл написанного различий в синтаксисе, на которых строится аргументация ответчиков в отношении параграфа 324. В частности, одобренные народом Палау положения, касающиеся контроля в ядерной области, предусматривают, что правительство не имеет права заключать с каким бы то ни было государством, в частности с Соединенными Штатами, соглашения, разрешающие заход в воды Палау судов, которые способны нести на борту ядерное оружие или оснащены ядерной силовой установкой, если только в пользу такого соглашения выскажутся 75 процентов голосовавших.

Конкретно мы придерживаемся той точки зрения, что в положениях о контроле в ядерной области под совокупностью понятий "применение", "испытание", "хранение" и "захоронение" понимается исчерпывающий перечень всех возможных видов деятельности, связанной с ядерными веществами, или, иначе говоря, имеется в виду полное запрещение размещения ядерных веществ на территории Палау. Таким образом, в соответствии с этими положениями запрещен и транзитный проход через воды Палау



судов с ядерной силовой установкой, а также судов с ядерными ракетами на борту. Исходя из этого, уже то, что судно приводится в движение с помощью ядерной силовой установки, расценивается как "применение" такой установки, что запрещено в пределах территориальной юрисдикции Палау в соответствии с параграфом 6 статьи XIII Конституции. Кроме того, транспортировка судном ядерной ракеты представляет собой "применение" и "хранение" по смыслу обоих конституционных положений о контроле в ядерной области. Иначе говоря, мы считаем, что в соответствии с обоими положениями о контроле Республика Палау не может заключать международные соглашения, разрешающие такое "применение" и "хранение" ядерных веществ без предварительного одобрения такого соглашения 75 процентами голосующих.

Утверждая это, мы прекрасно знаем о существовании такой общепризнанной международно-правовой нормы, как право мирного прохода, в соответствии с которым надводные суда одной страны могут беспрепятственно проходить через воды другой страны. В параграфе 4 статьи I Конституции Палау содержится ясное указание на международно признанное право мирного прохода. В ней, в частности, говорится:

"Ни одно из положений настоящей статьи (касающейся границ территории Палау) не может быть истолковано в нарушение права мирного прохода и международно признанной свободы открытого моря".

Мы также признаем, что согласно общепризнанной концепции право мирного прохода распространяется и на суда с ядерной силовой установкой, а также на суда, имеющие на борту ядерные вещества или ядерное оружие <sup>9/</sup>. См., например, Конвенцию Организации Объединенных Наций по морскому праву (принята 30 апреля 1982 года) (здесь и далее именуемой "Конвенцией").

Тем не менее право мирного прохода не влияет на принятое нами решение и не затрагивает его. Положения Конституции о контроле в ядерной области имеют отношение исключительно к соглашениям, заключаемым Республикой Палау, и к ее действиям. Все права Соединенных Штатов, связанные с мирным проходом, основываются лишь на нормах международного права, а не на соглашении с Республикой Палау или на какой-либо иной акции последней.

Мы считаем, что Компакт не был утвержден должным образом, поскольку "конкретный вопрос", требуемый в параграфе 6 статьи XIII, в отношении формулировки параграфа 324 не был поставлен перед голосовавшими. Кроме того, за Компакт

---

<sup>9/</sup> Право мирного прохода является таковым, если не "нарушается мир, добрый порядок или безопасность прибрежного государства". (Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву, статья 19(1); Конвенция о территориальном море и прилежащей зоне (10 сентября 1964 года). Мы не решаем здесь вопрос о том, ограничивают или затрагивают ли положения Конституции о контроле в ядерной области право мирного прохода.

проголосовало менее трех четвертей участвовавших в референдуме. Тот факт, что параграф 324 не был утвержден в требуемом порядке, означает, что Компакт является соглашением, не имеющим силу для Республики Палау 10/.

4. Вооруженные силы других государств. Параграф 312 Компакта дает Соединенным Штатам право "приглашать вооруженные силы других стран использовать военные районы и объекты в Палау совместно с вооруженными силами Соединенных Штатов". Согласно параграфу 331 Соединенные Штаты имеют право "пользоваться, в том что касается Палау, всеми ... правами и привилегиями" различных договоров об обороне или других международных соглашений в области безопасности.

Эти изложенные в параграфе 331 права Соединенных Штатов ставятся "в зависимость от условий настоящего Компакта", но никакие условия Компакта не предполагают ограничения полномочий, которые Соединенные Штаты могут предоставить другим странам для действий в пределах юрисдикции Палау.

Таким образом, сочетание параграфов 312 и 331 Компакта предоставляет Соединенным Штатам "все полномочия" для решения вопросов обороны в Палау или в связи с Палау, включая право приглашать вооруженные силы других стран в пределы юрисдикции Палау. Эти права не зависят от положений параграфа 324. Итак, Компакт, не предусматривая никаких защитных мер, разрешает другим государствам, действующим с санкции Соединенных Штатов, проводить операции с участием военных кораблей и самолетов с ядерным оружием на борту, а также кораблей с ядерной силовой установкой в пределах юрисдикции Палау. Представленные в Компакте положения в отношении вооруженных сил других государств, следовательно, также требуют предварительного утверждения 75 процентов голосов участников референдума в Палау, проводимого в соответствии с требованиями параграфа 3 статьи II и параграфа 6 статьи XIII Конституции.

5. Территориальный вопрос. В заключение истцы заявляют, что еще одно нарушение возникает в силу различного определения территории Палау в Конституции и Компакте. Конституция гласит, что территория Палау простирается "на расстояние в двести (200) морских миль от прямой архипелажной исходной линии".

В Компакте предусматривается 200-мильная зона, однако не признается архипелажная исходная линия. Таким образом, территория Палау по Компакту меньше, чем ее территория по Конституции.

---

10/ Недействительность всего Компакта из-за неутвержденного параграфа 324, как представляется, обусловлена параграфом 3 статьи II Конституции (см. стр. 29).

Более того, это международное соглашение является результатом длившихся более 15 лет переговоров между двумя сторонами, лишь одна из которых представлена в Суде. Нам не предоставили информации, достаточной для предпринятия серьезной попытки оценить относительную важность различных положений Компакта. В любом случае история разработки Конституции свидетельствует о том, что параграф 324 был важным, вероятно, решающим положением Компакта. В данном случае нельзя добиться сбалансированности и действенности остальной части, исключив только одно положение. См. также Gibbons, supra.

Истцы утверждают, что в результате этого содержащиеся в параграфе 324 ограничения распространяются только на меньшую территорию, установленную Компактом, и, таким образом, Компакт предоставляет Соединенным Штатам все основания действовать за пределами района так, как они пожелают, однако в рамках установленной Конституцией юрисдикции Палау.

Мы не толкуем Компакт таким образом. Ни разрешающие положения раздела 312, ни ограничительные положения раздела 324 не определяют район его применения. Все такие разделы, видимо, имеют одинаковую сферу применения. Следовательно, ограничения раздела 324 применяются везде, где Соединенные Штаты пытаются осуществить свои полномочия в соответствии с Компактом. Территориальное несоответствие также не ведет к нарушению положений о контроле в ядерной области.

6. Заключения относительно положений о контроле в ядерной области.  
Поскольку это дело рассматривается нами как апелляция на решение, вынесенное нижестоящим судом в порядке суммарного делопроизводства, здесь излагаются наши конкретные решения. Мы считаем, что Конституция в Палау обладает наивысшей силой и имеет превосходство над Компактом или другим международным соглашением. Мы считаем, что по пункту 1 фактически нет вопросов, подлежащих рассмотрению в суде. В силу права раздел 324 и разделы 312 и 331, взятые в совокупности, требуют три четверти (3/4) голосов в референдуме, проводимом для того, чтобы выяснить конкретный вопрос относительно их приемлемости для ратификации согласно Конституции. Поскольку тот факт, что Компакт получил только 72,19 процентов голосов, не оспаривается и поскольку надлежащий(ие) конкретный(ые) вопрос(ы) относительно соответствующих положений не был(и) вынесен(ы) на рассмотрение участников референдума, суд первой инстанции принял правильное решение, признав, что по закону истцы имеют право на судебное рассмотрение в отношении пункта 1.

#### IV

#### ПРАВО ГОСУДАРСТВА НА ПРИНУДИТЕЛЬНОЕ ОТЧУЖДЕНИЕ ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

##### A. Положения Компакта относительно оборонных объектов

В разделе 321 Компакта Соединенным Штатам предоставляется право "создавать и использовать в Палау оборонные объекты" и "определять для этих целей земельные и водные участки, а также виды работ по их обустройству в соответствии с положениями отдельного соглашения, которое должно вступить в силу одновременно с указанным Компактом".

Это отдельное соглашение представляет собой Соглашение о военном использовании и правах на эксплуатацию, в котором определен ряд конкретных районов 11/. Когда Соединенные Штаты желают создать "оборонный объект, конкретно определенный в

---

11/ Они включают в себя около 65 акров земли, прилегающих к аэродрому Айрай, и 40 акров затопляемой и прилегающей незатопляемой земли в бухте Малакая для использования Соединенными Штатами исключительно в своих нуждах. Аэродром Айрай и все якорные стоянки в бухте Малакая и в прилегающих водах определены Соединенными Штатами для совместного использования. Упомянуты также прочие потребности, например районы для учебных занятий, маневров и базы и материально-техническое обеспечение.

отдельном соглашении, упомянутом в разделе 321, они должны информировать правительство Палау, которое предоставит указанный участок" (Компакт, § 322 a). Ни сроки, ни порядок "предоставления" участка не оговорены.

Хотя правительство Палау согласно § 322 b имеет право выделить другие участки, если такой другой участок окажется неприемлемым для Соединенных Штатов, то первый указанный участок должен быть предоставлен "в течение 60 дней с момента определения первоначального участка" – Соглашение о военном использовании и правах на эксплуатацию, ст. III (3).

Истцы утверждают, что процедура согласно § 322 b противоречит статье XIII, § 7 Конституции, которая предусматривает, что национальное правительство наделено "полномочиями изымать собственность для общественного пользования (при выплате справедливой компенсации)", однако гласит также, что "[эти] его полномочия не должны использоваться в интересах иностранного образования. Эти полномочия должны использоваться как можно реже и лишь в качестве крайнего средства после того, как исчерпаны все средства добросовестных переговоров с землевладельцем".

Истцы настаивают на том, что 60-дневный срок слишком мал, чтобы позволить Палау исчерпать возможности проведения добросовестных переговоров, и почти неизбежно вынудит использовать право государства на принудительное отчуждение частной собственности в каждом случае, а не как "крайнее средство", которое будет "использоваться как можно реже" (Конституция Палау, § 7 статьи XIII). Истцы утверждают далее, что осуществление права государства на принудительное отчуждение частной собственности, чтобы предоставлять участки Соединенным Штатам, нарушает положение об "интересах иностранного образования" § 7 статьи XIII.

#### Не противоречат Конституции по своему буквальному значению

Эти положения Компакта вызывают глубокое беспокойство и, безусловно, таят угрозу будущей конституционной коллизии. Тем не менее мы пришли к заключению, что правительство, видимо, могло бы выполнить свои обязательства по предоставлению Соединенным Штатам указанных участков в соответствии с разделом 322 b Компакта, не нарушая § 7 статьи XIII.

У правительства есть несколько путей для выполнения своих обязательств по предоставлению участков Соединенным Штатам в течение 60 дней. Один из них, разумеется, заключается в том, чтобы вступить в переговоры с землевладельцами и достигнуть договоренности относительно приемлемой цены. В соответствии с разделом 213 Компакта Соединенные Штаты должны выделить субсидию в размере 5,5 млн. долл. США, чтобы помочь Палау выполнить свои обязательства по предоставлению указанных участков земли. В этом случае, у правительства Палау будет, как представляется, достаточно средств, чтобы предложить землевладельцам очень выгодные для них цены. Если дело будет обстоять таким образом, то, видимо, трудностей с приобретением требуемых участков не возникнет.

Если владелец участка, указанного Соединенными Штатами, проявит неуступчивость, правительство может предложить Соединенным Штатам другой участок. Это может дать правительству Палау возможность найти другого землевладельца, который проявил бы большее желание продать землю.

Осуществимость такого подхода зависит от дополнительных, не рассматриваемых нами факторов, таких, как: сколько земли потребуется Соединенным Штатам, какой объем средств пожелает выделить Республика Палау для закупки земли и согласятся ли Соединенные Штаты с предложениями Республики Палау о предоставлении других участков.

Хотя мы не можем официально заключить, что обязательство Палау в соответствии с разделом 322 b Компакта и статьей III (3) Соглашения о военном использовании и правах на эксплуатацию по своему буквальному значению противоречат Конституции, мы не принуждаем значение конституционной коллизии в связи с этими положениями. Не существует ограничений в отношении площади, которую Соединенные Штаты могут определить для использования в своих целях. Соединенные Штаты не обязаны соглашаться на какой-либо другой участок, предлагаемый Палау; напротив, они могут настаивать на удовлетворении первоначальной просьбы. Как только 5,5 млн. долл. США, предоставленных в соответствии с разделом 213 Компакта, будут израсходованы, Республика Палау будет нести всю ответственность за любые дополнительные выплаты землевладельцам (Соглашение о военном использовании и правах на эксплуатацию, статья III (4)).

Кроме того, предусмотренные в Компакте сроки чрезвычайно малы. Отсчет 60-дневного срока, в течение которого правительство должно предоставить землю, начинается с момента первоначального определения участка. Этот непродолжительный срок не может быть изменен или продлен на основании того, что предлагается другой участок. Представляется весьма вероятным, если не неизбежным, что Палау столкнется с необходимостью заплатить непомерно высокие цены, чтобы побудить неуступчивых землевладельцев продать свои земли. Не исключено, что эти трудности обострятся – а может быть, станут непреодолимыми – в результате возникновения споров по поводу прав владения на указанный участок. См. также Конституцию Палау, статью XIII, § 10 (относительно возврата находящихся в государственном владении земель).

Однако в задачу настоящего Суда не входит давать оценку указанному Компакту или определять стратегии выполнения обязательств правительства в соответствии с его положениями. Это – исключительная прерогатива исполнительного органа, действующего в консультации и с согласия Национального законодательного собрания (Конституция Палау, статья VIII, § 7(2), статья IX, § 5(7)). Наша роль в этом вопросе ограничена и сводится лишь к оценке конституционности предлагаемого Компакта.

Нам ясно, что положения об оборонных объектах могут в конечном итоге привести к тому, что правительство Палау окажется в такой ситуации, что придется делать выбор: нарушить Конституцию или нарушить положения Компакта. Такой ситуации, однако, еще не возникло, и, по нашему мнению, не исключено, что такой роковой выбор никогда не придется делать. Положения Компакта не требуют осуществления полномочий, связанных с правом государства на принудительное отчуждение частной собственности. Было бы преждевременно и неуместно высказать простое предположение о неизбежности такой ситуации.

#### В. Выгоды

Признавая, что правительство может выполнять эти обязательства в отношении оборонных участков без нарушения Конституции, мы должны добиться того, чтобы нас правильно поняли. Поскольку наше сегодняшнее решение требует приложения дальнейших усилий до возможного принятия конституционного компакта, представляется целесообразным уточнить этот вопрос.

В ходе рассмотрения спора правительство неоднократно и неизменно заявляло, что: 1) Компакт выгоден Палау; 2) обеспечение Соединенными Штатами обороны в этом районе отвечает интересам Палау; и 3) следовательно, использование Соединенными Штатами земли в оборонительных целях выгодно Палау, а не Соединенным Штатам. Отсюда правительство делает вывод, что осуществление Палау своего права на принудительное отчуждение частной собственности для предоставления Соединенным Штатам земли для оборонительных целей не будет нарушением конституционного положения, запрещающего осуществление этого права в интересах иностранного образования.

Правительство не пытается доказать, что любой конкретный случай использования согласно положениям Компакта принесет прямую выгоду народу Палау. Напротив, позиция правительства сводится к утверждению о том, что само по себе решение правительства заключить Компакт каким-то образом обуславливает тот факт, что осуществление права на принудительное отчуждение собственности будет выгодно Палау, а не Соединенным Штатам.

Эти доводы лишали бы смысла конституционное положение, запрещающее осуществление государством права на принудительное отчуждение частной собственности в интересах иностранного образования. Такое право осуществляется исполнительной властью, а ссылаясь на "выгоды", совершенно очевидно, делается в целях ограничения полномочий этой власти. Правительство, разумеется, прибегнет к своим полномочиям на осуществление такого права только после того, как установит, что его осуществление будет выгодно народу Палау. Позиция правительства заключается по существу в том, что положение о праве на принудительное отчуждение частной собственности мешает правительству осуществлять такие полномочия в целях предоставления земли иностранному образованию, за исключением тех случаев, когда оно считает это целесообразным. Эта позиция не соответствует положениям параграфа 7 статьи XIII.

Упомянутое положение недвусмысленно запрещает осуществление права на принудительное отчуждение частной собственности в интересах иностранного образования. По крайней мере это означает, что, если рассматриваемые земли предполагается передать в пользование иностранному государству, перед правительством Республики Палау встанет исключительно сложная задача доказать существование чрезвычайных обстоятельств, которые показывают, что каждый конкретный случай использования будет отвечать исключительно интересам физических или юридических лиц Палау.

### C. "Иностранное" образование

Мы рассмотрели возможность того, чтобы в силу предполагаемой тесной связи Соединенных Штатов с Республикой Палау в соответствии с Компактом о свободной ассоциации не считать их "иностранным" образованием для целей запретительных положений параграфа 7 статьи XIII. Мы были вынуждены отвергнуть такую возможность.

Соответствующих предположений на этот счет нет ни в Конституции, ни в истории ее разработки. Предлагаю это положение, Комитет по общим положениям Конституционной ассамблеи отметил: "Используемое в настоящем разделе выражение "иностранное образование" обозначает любого субъекта, будь то физическое лицо,

правительство, корпорация или любое другое объединение или группа, который не является гражданином Палау или не находится в полном владении граждан Палау" (ДПК № 30, 4 марта 1979 года). Совершенно очевидно, что правительство Соединенных Штатов подпадает под это определение иностранного образования.

Действительно, другие моменты, связанные с разработкой и принятием этого положения, подтверждают, что народ Палау весьма конкретно имел в виду Соединенные Штаты и предлагаемый Компакт о свободной ассоциации.

Это положение явилось и основным предметом телеграммы Розенблатта от 22 марта, в которой указывалось на желательность внесения в предлагаемую конституцию изменений, с тем чтобы избежать коллизии с положениями Компакта. В телеграмме говорилось:

"Предложение: "Государственное использование не включает в себя использование иностранным образованием" – может оказаться несовместимым с ответственностью и полномочиями Соединенных Штатов в области обороны Палау в соответствии с Компактом. Исключение этой фразы не нанесло бы ущерба концепции Палау, согласно которой Соединенные Штаты будут решать вопросы аренды или другие соответствующие вопросы не с центральным правительством, а с местными руководителями. В самом деле, рамки осуществления суверенного права на принудительное отчуждение частной собственности четко определены в остальных положениях этого раздела. Вместе с тем приведенная выше фраза может быть истолкована в ущерб правам и обязанностям Соединенных Штатов в области обороны и безопасности, в связи с чем эту фразу рекомендуется исключить".

Rosenblatt cable to Tmetuchl (March 22, 1979) at 5-6.

Таким образом, для целей применения Конституции в отношении Соединенных Штатов полезно учесть, что Конституционная ассамблея, получив телеграмму Розенблатта, изменила это предложение таким образом, чтобы еще более четко указать, что "это право [государства на принудительное отчуждение частной собственности] не должно использоваться в интересах иностранного образования".

После признанного недействительным первого референдума, в ходе которого 92 процента голосовавших одобрили Конституцию, содержащую это предложение, Комиссия по разработке конституции предложила исключить упомянутое предложение из параграфа 7 статьи XIII. В своем докладе Комиссия по разработке конституции пояснила, что "сохранение этого положения (sic) серьезно подорвало бы способность конституционного правительства Палау выполнять свои обязательства по Компакту о свободной ассоциации и, таким образом, явилось бы препятствием для политических отношений свободной ассоциации". Report to the Palau Legislature from the Palau Legislature from the Palau Constitutional Drafting Commission (August 21, 1979) at 6.

Как уже отмечалось, вопросы о возможной несовместимости предлагаемой конституции и Компакта были четко очерчены к моменту, когда народ Палау голосовал в ходе плебисцитов по конституции. Голосовавшие недвусмысленно заявили о своем

намерении не допустить, чтобы правительство Палау согласилось осуществить право на принудительное отчуждение частной собственности в ходе его переговоров с перспективой заключения Компакта о свободной ассоциации.

D. Вывод в отношении права на принудительное отчуждение частной собственности

Таким образом, мы приходим к выводу, что положения Компакта, касающиеся оборонных объектов, не противоречат Конституции по своему буквальному смыслу и что, учитывая эти факты, еще не время решать вопрос о конституционности того или иного конкретного мероприятия, планируемого правительством. Поэтому мы подтверждаем решение суда первой инстанции, вынесенное в порядке суммарного производства по пункту 5.

В то же время мы предупреждаем правительство Палау, что, пытаясь выполнить свои обязательства по Компакту, чтобы предоставить землю Соединенным Штатам, оно не будет обладать правом на принудительное отчуждение частной собственности. По нашему мнению, этот раздел Компакта должен быть тщательно проанализирован, прежде чем будут предприняты дальнейшие шаги с целью добиться утверждения Компакта.

V

ДРУГИЕ ПУНКТЫ

Другие пункты почти не требуют комментариев. Единственным доказательством преждевременного осуществления Компакта, представленным истцам по пункту 2, является письмо президента Салии послу Зедеру с подтверждением того, что Компакт был одобрен 72,19 процента голосовавших. Мы считаем, что, с юридической точки зрения, это не является осуществлением Компакта. Поэтому мы подтверждаем решение суда первой инстанции об отклонении пункта 2.

В свете нашего решения по пункту 1 о том, что Компакт не был надлежащим образом ратифицирован, пункт 3 признается спорным, и, следовательно, нам нет необходимости рассматривать вопрос о правомерности решения суда первой инстанции отклонить доводы истца, оспаривавшего программу политического просвещения.

Спорным в целом признается и пункт 4, за тем лишь исключением, что, как следует из нашего решения по пункту 1, ПЗРП № 2-14 является неправомерным, поскольку в нем не соблюдается содержащееся в параграфе 6 статьи XIII требование о конкретном вопросе.

VI

ВЫВОДЫ

ТАКИМ ОБРАЗОМ, ВНОСИТСЯ СЛЕДУЮЩЕЕ РЕШЕНИЕ:

1. Решения по пунктам 1, 2 и 5 подтверждаются.
2. Решение по пункту 3 признается спорным.



3. Решение по пункту 4 аннулируется и лишь для истцов выносится решение относительно требования о конкретном вопросе, содержащегося в § 6 статьи XIII Конституции Палау.

Принято 17 сентября 1986 года.

МАМОРУ НАКАМУРА  
Главный судья

ЛОРЭН А. САТТОН  
Член суда

ЭДВАРД К. КИНГ  
Член суда