PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

9 December 1986 **Doc. 5663**

REPORT

on conscientious objection to compulsory military service[1]

(Rapporteur : Mr de KWAADSTENIET)

I. Draft opinion

presented by the Legal Affairs Committee[2]

The Assembly,

1. Having studied the draft recommendation to governments of member states regarding conscientious objection to compulsory military service and its explanatory report elaborated by the Council of Europe's Steering Committee for Human Rights[1] ;

2. Recalling its numerous past efforts in favour of the recognition and the effective implementation of the right of conscientious objection to military service ;

3. Recalling, in particular, its Resolution 337 (1967) and its Recommendation 816 (1977) and the principles relating to the right of conscientious objection to military service attached to these two texts ;

4. Considering that this draft recommendation is not fully in conformity with the aims of the Assembly as laid down in its Resolution 337 (1967) and in its Recommendation 816 (1977) ;

5. Satisfied that the Committee of Ministers instructed the Council of Europe's Steering Com-

1. See Doc. 5606 and Reference No. 1536 of 17 September 1986.

2. *a.* Adopted by the committee on 18 November 1986 by 13 votes to 0 and 2 abstentions.

Members of the committee : Mr *Elmquist (Chairman)* ; Sir Dudley Smith, MM. *Stoffelen (Vice-Chairmen)* ; *Apenes, Arevalo,* Blenk, Bozer *(Alternate : Altug),* Brincat, Butty, Cardia, A. Carro *(Alternate : Nuñez),* Cavaliere, *Deyannis,* Dreyfus-Schmidt, Mrs *Ekman,* MM. O.J. Flanagan, Frangos *(Alternate : Sarlis),* Freeson, Gadient, Gremetz, *Haase,* Hill, *Hugosson, Linster,* Lyssarides, Magalhaes Mota, Mercier, Michel, Mrs Offenbeck, MM. *Rodota', van der Sanden,* Schmidt, Schwarz, Mrs Staels-Dompas, MM. Teodori, Yücel *(Alternate : Bayülken).*

N.B. The names of those who took part in the vote are printed in italics.

b. See 28th Sitting, 30 January 1987 (adoption of the draft opinion), and Opinion No. 132.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

9 décembre 1986 **Doc. 5663**

RAPPORT

sur l'objection de conscience au service militaire obligatoire[1]

(Rapporteur : M. de KWAADSTENIET)

I. Projet d'avis

présenté par la commission des questions juridiques[2]

L'Assemblée,

1. Ayant étudié le projet de recommandation aux gouvernements des Etats membres relatif à l'objection de conscience au service militaire obligatoire et son rapport explicatif élaboré par le Comité directeur pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe[1] ;

2. Rappelant les nombreux efforts qu'elle a déployés par le passé en faveur de la reconnaissance et de la mise en œuvre effective du droit à l'objection de conscience au service militaire ;

3. Rappelant, notamment, sa Résolution 337 (1967) et sa Recommandation 816 (1977) et les principes relatifs au droit à l'objection de conscience au service militaire joints à ces deux textes ;

4. Considérant que ce projet de recommandation n'est pas pleinement en conformité avec les objectifs de l'Assemblée énoncés dans sa Résolution 337 (1967) et dans sa Recommandation 816 (1977) ;

5. Se félicitant de ce que le Comité des Ministres ait chargé le Comité directeur pour les

1. Voir Doc. 5606 et Renvoi n° 1536 du 17 septembre 1986.

2. *a.* Adopté par la commission le 18 novembre 1986 par 13 voix contre 0 et 2 abstentions.

Membres de la commission : M. *Elmquist (Président)* ; Sir Dudley Smith, MM. *Stoffelen (Vice-Présidents)* ; *Apenes, Arevalo,* Blenk, Bozer *(Remplaçant : Altug),* Brincat, Butty, Cardia, A. Carro *(Remplaçant : Nuñez),* Cavaliere, *Deyannis,* Dreyfus-Schmidt, M^me^ *Ekman,* MM. O.J. Flanagan, Frangos *(Remplaçant : Sarlis),* Freeson, Gadient, Gremetz, *Haase,* Hill, *Hugosson, Linster,* Lyssarides, Magalhaes Mota, Mercier, Michel, M^me^ Offenbeck, MM. *Rodota', van der Sanden,* Schmidt, Schwarz, M^me^ Staels-Dompas, MM. Teodori, Yücel *(Remplaçant : Bayülken).*

N.B. Les noms des membres qui ont pris part au vote sont indiqués en italique.

b. Voir 28^e^ séance, 30 janvier 1987 (adoption du projet d'avis), et Avis n° 132.

mittee for Human Rights to deal with the right of conscientious objection to military service;

6. Expressing its appreciation that the Committee of Ministers decided to transmit to it, for an opinion, the draft recommendation elaborated by the steering committee (Doc. 5606),

7. Approves the provisions of this draft recommendation, subject to the following amendments, and expresses the hope that it may soon be adopted by the Committee of Ministers;

8. Proposes the following amendments to the draft recommendation:

a. in paragraph 2, replace the words "states may" by "states shall";

b. in paragraph 4, replace the words "should, as a rule" by "shall";

c. in paragraph 8, replace the words "the law may" by "the law shall";

d. add, after paragraph 6, the words "before an independent court" and delete paragraph 7;

e. in paragraph 11 replace the words "shall not have less social and financial rights than persons" by "shall have social and financial rights similar to the rights of persons".

II. Explanatory memorandum
by Mr de KWAADSTENIET

1. Introduction

1. By letter dated 8 July 1986 the Chairman of the Ministers' Deputies informed the President of the Assembly that the Committee of Ministers had decided to transmit to the Assembly, for an opinion, a draft recommendation regarding conscientious objection to compulsory military service which had recently been elaborated by the Council of Europe's Steering Committee for Human Rights. The text of the draft recommendation and the explanatory report were attached to the letter.[1] The Assembly, on 17 September 1986, ratified the decision of the Bureau to refer the request for an opinion to the Legal Affairs Committee which discussed the draft recommendation and adopted its draft opinion at its meeting of 18 November 1986.

2. The work of the Council of Europe in respect of conscientious objection to military service

1. For some twenty years the Parliamentary Assembly, and in particular the Legal Affairs Committee, have taken a keen interest in the right

1. See Doc. 5606.

droits de l'homme du Conseil de l'Europe de s'occuper du droit à l'objection de conscience au service militaire;

6. Exprimant sa satisfaction devant le fait que le Comité des Ministres ait décidé de lui transmettre, pour avis, le projet de recommandation élaboré par le comité directeur (Doc. 5606),

7. Approuve les dispositions de ce projet de recommandation, sous réserve des amendements ci-après, et exprime l'espoir qu'il sera bientôt adopté par le Comité des Ministres;

8. Propose les amendements suivants au projet de recommandation:

a. dans le paragraphe 2, remplacer les mots «l'Etat peut» par «l'Etat doit»;

b. dans le paragraphe 4, remplacer les mots «soit, en principe,» par «soit»;

c. dans le paragraphe 8, remplacer les mots «la loi peut» par «la loi doit»;

d. ajouter, après le paragraphe 6, les mots «devant un tribunal indépendant» et supprimer le paragraphe 7;

e. dans le paragraphe 11, remplacer les mots «ne doit pas avoir moins de droits que la personne soumise au service militaire, tant sur le plan social que pécuniaire» par «doit avoir des droits similaires à ceux de la personne soumise au service militaire, tant sur le plan social que pécuniaire».

II. Exposé des motifs
par M. de KWAADSTENIET

1. Introduction

1. Par lettre en date du 8 juillet 1986, le Président des Délégués des Ministres a informé le Président de l'Assemblée que le Comité des Ministres avait décidé de transmettre à l'Assemblée, pour avis, un projet de recommandation relatif à l'objection de conscience au service militaire obligatoire qui a été récemment élaboré par le Comité directeur pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Le texte du projet de recommandation et le rapport explicatif étaient joints à la lettre[1]. Le 17 septembre 1986, l'Assemblée a ratifié la décision du Bureau de renvoyer la demande d'avis à la commission des questions juridiques. Cette commission a examiné le projet de recommandation et adopté son projet d'avis lors de sa réunion du 18 novembre 1986.

2. Les travaux du Conseil de l'Europe relatifs à l'objection de conscience au service militaire

1. Depuis une vingtaine d'années, l'Assemblée parlementaire et notamment sa commission des questions juridiques s'intéressent vivement au

1. Voir Doc. 5606.

of conscientious objection to military service in Europe. In its Resolution 337 (1967)[1], the Assembly listed the basic principles concerning the right of conscientious objection to military service, the procedure for exercising this right, and alternative service. In its Recommendation 816 (1977)[2], the Assembly reasserted these principles and appended them to that recommendation.

2. Prior to presenting these texts to the Assembly, the Legal Affairs Committee sought the expert advice of the Max Planck Institute for International and Comparative Law in Heidelberg (Federal Republic of Germany) which submitted a comprehensive comparative law study on the situation of conscientious objectors in Council of Europe member states in 1966 and updated it in 1976.

3. It can be said, without exaggeration, that the principles listed in Resolution 337 (1967) have been the authoritative text on conscientious objection to military service in Europe for the last twenty years. Many improvements in the legislation of our member states or even entirely new legislation (Greece) have been inspired by these principles. Some non-governmental organisations such as Amnesty International, Service Civil International and the Quaker Council for European Affairs have given widespread publicity to them.

4. In Recommendation 816 (1977) the Assembly recommended that the Committee of Ministers:

"*a.* urge the governments of member states, insofar as they have not already done so, to bring their legislation into line with the principles adopted by the Assembly;

b. introduce the right of conscientious objection to military service into the European Convention on Human Rights."

5. The last proposal had also been made on other occasions, for instance in Recommendation 683 (1972) on the follow-up to be given to the Parliamentary Conference on Human Rights (Vienna, 1971).

Unfortunately the reply given by the Committee of Ministers to Recommendation 816 (1977) was as short as it was negative:

"The Committee of Ministers has examined carefully Recommendation 816 (1977) on the right of conscientious objection to military service. As already stated in the reply to Recommendation 478 (1967) on this subject, the Committee of Ministers has noted that several member states

1. See Appendix I.
2. See Appendix II.

droit à l'objection de conscience au service militaire en Europe. Dans sa Résolution 337 (1967)[1], l'Assemblée énumérait les principes de base concernant le droit à l'objection de conscience et définissait la procédure à suivre pour exercer ce droit, ainsi que le service de remplacement. Dans sa Recommandation 816 (1977)[2], elle réaffirmait lesdits principes, reproduits en annexe à la recommandation.

2. Avant de présenter ces textes à l'Assemblée, la commission des questions juridiques avait sollicité l'avis des experts de l'Institut Max Planck de droit international et comparé de Heidelberg (République Fédérale d'Allemagne); celui-ci a soumis en 1966 une étude juridique comparative de la situation des objecteurs de conscience dans l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, et l'a mise à jour en 1976.

3. On peut affirmer sans exagération que les principes énoncés dans la Résolution 337 (1967) ont fait autorité en Europe depuis vingt ans dans le domaine de l'objection de conscience au service militaire. Beaucoup d'améliorations de la législation des Etats membres ou même des législations entièrement nouvelles (Grèce) se sont inspirées de ces principes. Des organisations non gouvernementales, telles qu'Amnesty International, le Service civil international et le Conseil Quaker pour les affaires européennes leur ont donné une large publicité.

4. Dans sa Recommandation 816 (1977), l'Assemblée demandait au Comité des Ministres:

«*a.* d'inviter les gouvernements des Etats membres à conformer, dans la mesure où ils ne l'ont pas encore fait, leurs législations nationales aux principes adoptés par l'Assemblée;

b. d'introduire le droit à l'objection de conscience au service militaire dans la Convention européenne des Droits de l'Homme.»

5. Cette dernière proposition a été formulée également à d'autres occasions, par exemple, dans la Recommandation 683 (1972) relative aux suites à donner aux conclusions de la Conférence parlementaire sur les droits de l'homme (Vienne, 1971).

Malheureusement, la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 816 (1977) a été aussi brève que négative:

«Le Comité des Ministres a examiné avec attention la Recommandation 816 (1977) relative au droit à l'objection de conscience au service militaire. Comme il est dit dans la réponse à la Recommandation 478 (1967) sur ce sujet, le Comité des Ministres a noté que plusieurs Etats

1. Voir annexe I.
2. Voir annexe II.

have already settled the question of conscientious objection within the framework of their own law in keeping with the majority of the principles included in the appendix to Recommendation 816 or in Resolution 337 (1967), whilst other states for various reasons could not envisage amending their law in the matter. Furthermore, some states are looking for a solution along the lines traced by these principles.

In the circumstances the Committee of Ministers is not in a position at present to act on the proposals contained in paragraph 4 of the recommendation."

6. Some years later, however, the Committee of Ministers instructed its Steering Committee for Human Rights to consider the question of conscientious objection to military service with a view to adopting a draft recommendation on the subject. Staying largely within the time-limits set by the Committee of Ministers (end of 1986) the steering committee finished work on the draft recommendation in spring 1986.

In the meantime the Legal Affairs Committee continued to follow the developments in respect of conscientious objection to military service in Europe in accordance with Order No. 366 (1977)[1].

3. The present-day situation in Council of Europe member states

1. In the report which he submitted to the Assembly in October 1977 on behalf of the Legal Affairs Committee[2] the late Mr Péridier wrote that, in the previous ten years, "undeniable progress" had been made in a number of Council of Europe member states. He mentioned the following developments:

— recognition of the right of conscientious objection by Italy;[3]

— replacement of unarmed service in the Austrian army by civilian service[4], introduction of Article 9.*a* in the Constitution in 1975;[5]

— the Swiss Government's proposal to set up a civilian service; adoption by the Federal Assembly;

— the abolition of compulsory military service in Luxembourg;

1. See Appendix III.
2. See Doc. 4027.
3. Act No. 772 of 15 February 1972.
4. Civilian Service Act of 6 March 1974; the explanatory memorandum accompanying the bill explicitly referred to Resolution 337 (1967) of the Consultative Assembly.
5. *Official Journal* of 8 July 1975.

membres ont déjà réglé le problème de l'objection de conscience au service militaire dans le cadre de leur législation conformément à la plupart des principes énoncés à l'annexe à la Recommandation 816 ou dans la Résolution 337 (1967) alors que pour diverses raisons les autres Etats n'ont pu envisager d'amender leur législation en cette matière. Par ailleurs, certains Etats sont à la recherche d'une solution allant dans le sens de ces principes.

Le Comité des Ministres ne juge pas opportun à ce stade de donner suite aux propositions formulées au paragraphe 4 de la recommandation.»

6. Quelques années après, cependant, le Comité des Ministres a chargé son Comité directeur pour les droits de l'homme d'examiner la question de l'objection de conscience au service militaire, en vue d'adopter un projet de recommandation à ce sujet. Le comité directeur a achevé ses travaux sur le projet de recommandation au printemps de 1986, c'est-à-dire bien avant la date limite fixée par le Comité des Ministres (fin 1986).

Entre-temps, la commission des questions juridiques a continué à suivre l'évolution de l'objection de conscience au service militaire en Europe, conformément à la Directive n° 366 (1977)[1].

3. La situation présente dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

1. Dans le rapport qu'il a présenté à l'Assemblée en octobre 1977, au nom de la commission des questions juridiques[2], M. Péridier, décédé depuis lors, évoquait le «progrès indiscutable» accompli au cours des dix années précédentes dans nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe. Il mentionnait les faits suivants:

— reconnaissance par l'Italie du droit à l'objection de conscience[3];

— remplacement du service sans armes dans l'armée autrichienne par un service civil[4]; introduction de l'article 9.*a* dans la Constitution en 1975[5];

— proposition du Gouvernement suisse relative à la création d'un service civil; adoption de cette proposition par l'Assemblée fédérale;

— suppression des obligations militaires au Luxembourg;

1. Voir annexe III.
2. Voir Doc. 4027.
3. Loi n° 772 du 15 février 1972.
4. Loi sur le service civil du 6 mars 1974; l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi renvoie explicitement à la Résolution 337 (1967) de l'Assemblée Consultative.
5. *Journal Officiel* du 8 juillet 1975.

— amendment of the law in the Federal Republic of Germany to abolish the formal inquiry into the justification of applications to be considered as a conscientious objector;

— proposals in the Netherlands to widen the notion of conscientious objector and to abolish or simplify the formal inquiry into the justification of applications;

— modifications (1972) to the status of conscientious objectors in France;[1]

— adoption of the Portuguese Constitution (April 1976);

— projected legislative reforms in Sweden (summer 1976);

— adoption of a law in Greece to introduce the right to conscientious objection (September 1977).

2. Nearly another decade has passed since Mr Péridier wrote his report but developments have been much less rapid and spectacular in this last period which may be qualified as a period of stagnation or consolidation if one takes the whole of the Council of Europe's member states. In a comparative report on the situation in European countries submitted by the Quaker Council for European Affairs the situation in each member state is described. Among the more important developments in the period 1977–86 one may mention:

— In *France* improvements in the procedure for obtaining the status of conscientious objector and for the implementation of an alternative service were introduced by law in 1983. The status of conscientious objector is now granted for reasons of conscience—a much wider concept than religious or philosophical grounds which were applicable beforehand. It is no longer illegal to give publicity to the legal provisions on conscientious objection.

— In the *Federal Republic of Germany* the times are gone when it was enough to send in a postcard to the Ministry of Defence in order to be registered as a conscientious objector. New legal provisions prescribe the conditions under which conscientious objectors may be called up for alternative service until the age of 32 and fix the length of such alternative service at one and a third times the duration of compulsory military service. These new legal provisions entered into force on 1 January 1984.

— *Spain* introduced entirely new legislation in 1984 in implementation of Article 30, paragraph 2, of the Constitution. This legislation is an important improvement compared to the previous situation. Nowadays the status of conscientious

1. Decree No. 72–805 of 17 August 1972 (Brégançon Decree), *Journal Officiel*, 2 September 1972.

— amendement à la loi, en République Fédérale d'Allemagne, pour supprimer la vérification du bien-fondé des demandes de statut d'objecteur de conscience;

— propositions présentées aux Pays-Bas tendant à élargir le concept d'objecteur de conscience et à supprimer ou simplifier la vérification du bien-fondé des demandes;

— réforme en France (en 1972) du statut des objecteurs de conscience[1];

— adoption de la Constitution portugaise (avril 1976);

— réforme législative envisagée en Suède (été 1976);

— adoption en Grèce d'une loi introduisant le droit à l'objection de conscience (septembre 1977).

2. Près de dix ans se sont écoulés depuis la présentation du rapport de M. Péridier, mais l'évolution a été beaucoup moins rapide et spectaculaire au cours de cette décennie, qui peut être qualifiée de période de stagnation ou de consolidation si l'on considère l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe. Le rapport comparé de la situation dans les pays européens soumis par le Conseil Quaker décrit la situation dans chacun de ces Etats membres. On peut mentionner les faits suivants parmi les développements importants de la période 1977–1986:

— En *France*, la loi adoptée en 1983 a amélioré la procédure permettant d'obtenir le statut d'objecteur de conscience et mis en place un service de remplacement. Le statut est désormais accordé pour des motifs de conscience — concept beaucoup plus large que les motifs religieux ou philosophiques précédemment applicables. Il n'est plus illégal de faire connaître les dispositions des textes relatives à l'objection de conscience.

— En *République Fédérale d'Allemagne*, on n'est plus à l'époque où il suffisait d'envoyer une carte postale au ministère de la Défense pour être inscrit parmi les objecteurs de conscience. De nouvelles dispositions juridiques fixent les conditions dans lesquelles les objecteurs de conscience peuvent être, jusqu'à l'âge de 32 ans, appelés à un service de remplacement dont la durée équivaut à une fois et un tiers de celle du service militaire obligatoire. Ces dispositions sont entrées en vigueur au 1er janvier 1984.

— L'*Espagne* a adopté en 1984 une législation moderne entièrement nouvelle, en application de l'article 30, paragraphe 2, de la Constitution. Cette législation représente une amélioration importante par rapport à la situation antérieure. Le

1. Décret n° 72–805 du 17 août 1972 (décret de Brégançon), *Journal Officiel* du 2 septembre 1972.

objector may be granted to persons who oppose military service on conscientious grounds based on a religious, ethical, moral, humanitarian or philosophical conviction or similar considerations. Alternative service consists of activities in the public interest which do not require the use of arms and are not organically dependent on military institutions.

— In *Switzerland* alternative service by conscientious objectors must be performed in the army. The introduction of a civilian service requires amending Article 18 of the Federal Constitution which provides for compulsory military service. Amending this article requires a majority of the cantons and a majority of the population in favour of it. In a referendum, held on 26 February 1984, 64 % of the voters voted against the proposal, practically the same result as in 1977.

— In *Turkey* Article 72 of the new Constitution of 1982 provides for compulsory military service but there is no provision on conscientious objection in the Constitution or in other legislation.

— In the *Netherlands* an act adopted in 1978 considerably increased the possibilities for recognition of conscientious objectors. Article 2 of this act is worded as follows:

"Serious conscientious objections in accordance with this act are the insurmountable conscientious objections to the personal performance of military service in connection with the use of means of violence in which a person may become involved as a consequence of his serving in the military forces of the Netherlands."

All objectors are invited to appear before an advisory committee which must prove whether the objections as meant in this act exist and which advises the Minister of Defence on the question of whether or not to recognise these objections. Normally the minister follows this advice. If his decision is negative the conscientious objector may appeal to the Crown.

Thus more than 95 % of the requests for conscientious objection are granted. After recognition the conscientious objector must work for a period of one and a third times that of compulsory military service and at least eighteen months for a non-military organisation which he may sometimes select himself. The criterion is that such an organisation must be active in the public interest. Generally speaking the system is found to be working satisfactorily.

— *Portugal* is among the few Council of Europe member states which grant the right of conscientious objection to military service in their Constitution. Article 41, paragraph 6, of the Portuguese Constitution of 1977 (as revised in 1982) states that "the right to be a conscientious

statut d'objecteur de conscience peut désormais être accordé à ceux qui s'opposent au service militaire en raison de convictions religieuses, éthiques, morales, humanitaires, philosophiques ou autres considérations du même ordre. Le service de remplacement consiste en travaux d'utilité publique qui ne nécessitent pas l'emploi d'armes et ne dépendent pas d'institutions militaires.

— En *Suisse,* le service de remplacement des objecteurs de conscience doit se faire dans l'armée. L'introduction d'un service civil nécessiterait l'amendement de l'article 18 de la Constitution fédérale qui établit le service militaire obligatoire. Pour qu'un tel amendement soit possible, il faudrait que la majorité des cantons et de la population se prononce en faveur de cette mesure. 64 % des participants à un référendum organisé le 26 février 1984 ont voté contre la proposition; ce résultat est pratiquement identique à celui de 1977.

— En *Turquie,* l'article 72 de la nouvelle Constitution de 1982 établit le service militaire obligatoire, mais il n'existe pas de dispositions relatives à l'objection de conscience dans la Constitution ou dans tout autre texte.

— Aux *Pays-Bas,* une loi adoptée en 1978 élargit considérablement les possibilités de reconnaissance des objecteurs de conscience. L'article 2 du texte est ainsi libellé:

«Les motifs de conscience graves au sens de la loi sont définis comme une objection de conscience insurmontable à l'accomplissement personnel du service militaire, du fait de l'usage de la violence à laquelle une personne peut être entraînée en conséquence de son appartenance aux forces militaires des Pays-Bas.»

Les objecteurs sont invités à comparaître devant une commission consultative qui doit déterminer si les objections définies par la loi existent et qui conseille au ministre de la Défense de les admettre ou non. Le ministre se conforme normalement à cet avis. Si sa décision est négative, l'objecteur de conscience peut faire appel devant la Couronne.

Plus de 95 % des demandes d'exemption pour objection de conscience sont acceptées. Les objecteurs sont alors tenus de travailler pendant une période égale à une fois et un tiers de la durée du service militaire et à dix-huit mois au moins dans une institution autre que militaire, qu'ils peuvent quelquefois choisir eux-mêmes. Les activités de ces institutions doivent présenter un intérêt public. Le fonctionnement du système est jugé satisfaisant dans l'ensemble.

— Le *Portugal* compte parmi les quelques Etats membres du Conseil de l'Europe qui reconnaissent dans leur Constitution le droit à l'objection de conscience au service militaire. L'article 41, paragraphe 6, de la Constitution portugaise de 1977 (dans sa version révisée de 1982) sti-

objector shall be safeguarded in accordance with the law". This provision has now been elaborated in Act No. 6/85 which was adopted by the Portuguese Parliament on 4 May 1985.[1] This new law grants conscientious objector status to those whose convictions, whether they are based on religious, moral or philosophical grounds, forbid them to use force against other human beings (Article 2). It contains detailed provisions on alternative (civilian) service (Articles 4 to 8), the legal status of conscientious objection (Articles 9 to 14), procedure (Articles 16 to 27), etc. The law is one of the newest on this subject in Europe.

3. The overwhelming majority of the Council of Europe's member states nowadays have legislation to grant the right of conscientious objection to military service. This does not mean, however, that there are no problems.

There are conscientious objectors who object to any kind of alternative service, the so-called total objectors (such as for instance the Jehovah Witnesses) and solutions are difficult to find here. In the Netherlands, pending legislative provisions in this respect, Jehovah Witnesses are not called up for military service at all. In March 1986 the Second Chamber of the Dutch Parliament, by a large majority, adopted a motion which I had tabled in which it expressed the opinion that this system was discriminatory in respect of the other categories of total objectors.

There are also considerable problems in countries which only provide for an unarmed alternative service within the army (for example hospital soldiers). This is the case for instance in Greece and Switzerland. In these countries conscientious objectors who do not consent to wearing uniform are normally condemned to terms of imprisonment.

Furthermore the procedure for granting conscientious objection may raise problems for instance if the conscript is late in applying or does not comply with the formalities required. Not all countries grant the right of conscientious objection to those who are already in the armed forces and this may apply to national servicemen as well as to volunteers and professionals. In the United Kingdom those who have enlisted for a certain period of time and develop a conscientious objection to service in the armed forces may apply for a discharge.

4. The draft recommendation compared to the Assembly's principles

1. As the draft recommendation of the Steering Committee for Human Rights took as its point

1. *Diario da Republica* I 102 of 4 May 1985.

pule que «le droit à l'objection de conscience est garanti aux termes de la loi». Cette disposition figure maintenant dans la loi nº 6/85 qui a été adoptée par le Parlement portugais le 4 mai 1985[1]. Cette nouvelle loi prévoit l'octroi du statut d'objecteur de conscience aux personnes ayant des convictions d'ordre religieux, moral ou philosophique, qui leur interdisent d'employer la force contre d'autres êtres humains (article 2). Elle contient des dispositions détaillées sur le service (civil) de remplacement (articles 4 à 8), sur le statut juridique de l'objection de conscience (articles 9 à 14), sur la procédure (articles 16 à 27), etc. C'est une des lois les plus nouvelles existant en la matière en Europe.

3. Une législation donnant droit à l'objection de conscience est donc en vigueur aujourd'hui dans la très grande majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette constatation ne veut pas dire, cependant, que tous les problèmes soient résolus.

Certains objecteurs de conscience dits «absolus» (comme les témoins de Jehovah) se refusent à toute forme de service de remplacement et il est difficile de trouver des solutions qui leur conviennent. Aux Pays-Bas, en l'absence de dispositions législatives à ce sujet, les témoins de Jehovah ne sont pas appelés du tout sous les drapeaux. La deuxième Chambre du Parlement néerlandais a adopté, en mars 1986, une motion, présentée par moi-même, dans laquelle elle déclarait que le système d'exemption des témoins de Jehovah constituait une discrimination envers les autres catégories d'objecteurs.

D'autres difficultés subsistent dans les pays qui autorisent seulement un service de remplacement non armé dans le cadre des institutions militaires (hôpitaux, par exemple). Telle est la situation en Grèce et en Suisse. Dans ces Etats, les objecteurs de conscience qui refusent de porter l'uniforme sont normalement condamnés à des peines de prison.

En outre, la procédure d'admission de l'objection de conscience peut poser des problèmes, par exemple lorsque le conscrit présente sa demande trop tard ou ne respecte pas les formalités requises. Le droit à l'objection de conscience n'est pas partout accordé à ceux qui se trouvent déjà dans les forces armées, qu'ils soient appelés, volontaires ou militaires de carrière. Au Royaume-Uni, ceux qui se sont engagés pour une certaine période et deviennent objecteurs de conscience au service dans les forces armées peuvent demander à être libérés.

4. Le projet de recommandation examiné à la lumière des principes de l'Assemblée

1. Comme le projet de recommandation du Comité directeur pour les droits de l'homme prend

1. *Diario da Republica* I 102 du 4 mai 1985.

of departure the Assembly's principles as laid down in Resolution 337 (1967)[1] it may be useful to compare these two texts and point out the main differences.

a. *Basic principles*

In the Assembly's text the right to conscientious objection should be granted to persons who "*for reasons of conscience or profound conviction arising from religious, ethical, moral, humanitarian, philosophical or other motives* refuse to perform armed service...". In the draft recommendation the italicised passage is replaced by "for compelling reasons of conscience".

In the Assembly's text there is a direct reference to Article 9 of the European Convention on Human Rights which was omitted in the draft recommendation. This reference reads as follows:

"This right shall be regarded as deriving logically from the fundamental rights of the individual in democratic rule of law states which are guaranteed in Article 9 of the European Convention on Human Rights."

In accordance with the explanatory report to the draft recommendation its authors did not wish to introduce such a reference as this involved a problem of interpretation.[2] The wording of the draft recommendation is such that it might include "selective" or "partial" objections of conscience, that is to say the objections of those who are prepared to perform armed service but object to the use of certain arms or to the use of military force in particular circumstances. From the explanatory report it appears that the draft recommendation is not meant to cover these cases.[3] The draft recommendation therefore excludes the possibility of serving in the armed forces but refusing to handle nuclear weapons or to participate in nuclear war. Personally I hope, however, that this interpretation paragraph in the explanatory report may be deleted by the Committee of Ministers.

b. *Procedure*

In a number of respects the Assembly text and the draft recommendation are essentially the same. Yet there are some significant differences:

1. See Appendix I.
2. See paragraph 13 of the explanatory report.
3. See paragraph 16 of the explanatory report.

pour point de départ les principes énoncés par l'Assemblée dans la Résolution 337 (1967)[1], il peut être utile de comparer ces deux textes et de souligner les principales différences.

a. *Principes de base*

Selon le texte de l'Assemblée, le droit à l'objection de conscience devrait être accordé aux personnes qui, «*pour des motifs de conscience ou en raison d'une conviction profonde d'ordre religieux, éthique, moral, humanitaire, philosophique ou autre de même nature,* refusent d'accomplir le service armé...». Dans le projet de recommandation, les termes indiqués en italique sont remplacés par «pour d'impérieux motifs de conscience».

Le texte de l'Assemblée contient une référence directe à l'article 9 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, ce qui n'est pas le cas dans le projet de recommandation. Cette référence est libellée comme suit:

«Dans les Etats démocratiques, fondés sur le principe de la prééminence du droit, ce droit est considéré comme découlant logiquement des droits fondamentaux de l'individu garantis par l'article 9 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.»

Comme on le voit dans le rapport explicatif au projet de recommandation, les auteurs du projet n'ont pas souhaité faire figurer cette référence dans leur texte car elle pourrait soulever un problème d'interprétation[2]. Le libellé du projet de recommandation pourrait être considéré comme couvrant les objections de conscience «sélectives» ou «partielles», c'est-à-dire les objections de ceux qui sont disposés à accomplir un service armé mais objectent à l'usage de certaines armes ou à l'emploi des forces militaires dans certaines circonstances. Il ressort du rapport explicatif que le projet de recommandation n'est pas censé couvrir ces cas-là[3]. Le projet de recommandation exclut donc la possibilité de servir dans l'armée tout en refusant de faire usage d'armes nucléaires ou de participer à une guerre nucléaire. Personnellement, j'espère, toutefois, que le Comité des Ministres pourra supprimer ce paragraphe d'interprétation du rapport explicatif.

b. *Procédure*

A un certain nombre d'égards le texte de l'Assemblée et le projet de recommandation sont identiques en substance. Ils présentent néanmoins quelques différences importantes:

1. Voir annexe I.
2. Voir paragraphe 13 du rapport explicatif.
3. Voir paragraphe 16 du rapport explicatif.

— The non-binding nature of the wording of some of the paragraphs of the draft recommendation: "states may" in paragraph 2, "Applications ... should, as a rule" in paragraph 4, and "the law may" in paragraph 8 of the draft recommendation.

— The procedure for obtaining the status of conscientious objector, according to the Assembly text, should always have suspensive effect whereas in the draft recommendation (paragraph 4) "... the examination of an application should as a rule be completed before the individual concerned is actually enlisted in the forces".

— Appeal against any negative decision in respect of the granting of the status of conscientious objector is provided for in both the draft recommendation (paragraphs 6 and 7) and the Assembly's principles. In both texts the appeals body must be independent but the Assembly text requires a judicial body.

— During the appeals procedure the Assembly text provides for a hearing of the applicant who should be entitled to be represented and call relevant witnesses. There are no similar provisions in the draft recommendation.

c. *Alternative service*

The provisions of the draft recommendation seem to be more elaborate and more in favour of conscientious objectors than the Assembly text. Differences are, among others:

— The draft recommendation, unlike the Assembly text, makes a difference between alternative service in and outside the army. Alternative service, in the draft recommendation, "shall be in principle civilian".

— The duration, in the Assembly text, "shall be at least as long as the period of normal military service", in the draft recommendation it shall "remain within reasonable limits".

— Conscientious objectors performing alternative service, in the draft recommendation, "shall not have less social and financial rights than persons performing military service"; the Assembly text speaks about "social and financial equality".

5. Conclusions

1. Together with the right of asylum the right of conscientious objection to military service is one of the few basic political individual rights which are not covered by the European Convention on Human Rights. Although it might be covered by

— Le libellé de certains paragraphes du projet de recommandation présente un caractère non contraignant: «l'Etat peut» au paragraphe 2, «que la procédure d'examen de la demande soit, en principe» au paragraphe 4, et «la loi peut» au paragraphe 8 du projet de recommandation.

— Selon le texte de l'Assemblée, la procédure permettant d'obtenir le statut d'objecteur de conscience devrait toujours avoir un effet suspensif alors que dans le projet de recommandation (paragraphe 4) il est exigé que «la procédure d'examen de la demande soit, en principe, terminée dans sa totalité avant l'incorporation dans l'armée».

— Le recours contre un refus d'octroi du statut d'objecteur de conscience est prévu à la fois dans le projet de recommandation (paragraphes 6 et 7) et dans les principes de l'Assemblée. Dans les deux textes il est précisé que l'organe d'appel doit être indépendant, mais dans celui de l'Assemblée il est indiqué qu'un organe judiciaire est nécessaire.

— Le texte de l'Assemblée prévoit que, durant la procédure d'appel, on assurera l'audition du demandeur qui sera en droit de se faire assister et de désigner des témoins utiles pour l'affaire. Aucune disposition analogue ne figure dans le projet de recommandation.

c. *Service de remplacement*

Les dispositions du projet de recommandation sont plus élaborées et plus favorables aux objecteurs de conscience que le texte de l'Assemblée. Les différences sont, notamment, les suivantes:

— Le projet de recommandation, contrairement au texte de l'Assemblée, marque une distinction entre le service de remplacement à l'intérieur et à l'extérieur de l'armée. Le service de remplacement, dans ce projet, «doit en principe être civil».

— Quant à sa durée, elle doit être selon le texte de l'Assemblée «au moins la même durée que le service militaire normal»; dans le projet de recommandation elle doit «rester... dans des limites raisonnables».

— Le projet de recommandation prévoit que l'objecteur de conscience accomplissant le service de remplacement ne doit pas avoir «moins de droits que la personne soumise au service militaire, tant sur le plan social que pécuniaire», alors que le texte de l'Assemblée parle de «l'égalité tant sur le plan du droit social que sur le plan financier».

5. Conclusions

1. Avec le droit d'asile, le droit à l'objection de conscience au service militaire est l'un des quelques droits politiques individuels qui ne sont pas couverts par la Convention européenne des Droits de l'Homme. Il pourrait être couvert par le droit à

the right to freedom of conscience as listed in Article 9 of the convention, paragraph 3.*b* of Article 4 of the same convention leaves no doubt that this is not so. This may explain why the Parliamentary Assembly and, in particular, its Legal Affairs Committee, since 1966 have taken such a great interest in the right of conscientious objection to military service and in developments concerning this right in the member states. We should therefore be very pleased that the executive organ of the Council of Europe, that is the Committee of Ministers, is now also dealing with the matter and that, in accordance with its instructions, the Council of Europe's Steering Committee for Human Rights elaborated a draft recommendation to governments of member states on the right of conscientious objection to compulsory military service. The Assembly may also express its appreciation that the Committee of Ministers decided to transmit this draft recommendation to it for an opinion especially as the Legal Affairs Committee had demanded on several occasions to be associated with the work of the steering committee.

2. It may be said that the draft recommendation is more or less based on the principles the Assembly adopted in its Resolution 337 (1967) and reiterated in its Recommendation 816 (1977). Both the principles of the Assembly and the draft recommendation follow the same lines by first stating the basic principle of conscientious objection, then dealing with the procedure to obtain the status of conscientious objector and finally with alternative service. The Assembly's principles have been the authoritative text on conscientious objection for twenty years. Non-governmental organisations such as Amnesty International, Service Civil International and the Quaker Council for European Affairs gave widespread publicity to it and legislation in a number of our member states has been inspired by these principles. It is likely that the draft recommendation of the committee will now partially take over this role and it is therefore important to look at it very carefully. Yet the Assembly texts will remain of real importance in the future. This is even more so as the right of conscientious objection to military service is not yet fully developed in a number of member states.

3. As far as the basic principles of the draft recommendation are concerned its wording differs considerably from the wording of the Assembly's principles which are very wide and may include "partial" and "selective" objectors. It is from its explanatory report (paragraph 16) and not from the wording of the draft recommendation itself that it appears that these kinds of objectors are not covered by the draft recommendation which speaks about "compelling reasons of conscience". Although the notion of "compelling reasons of

la liberté de conscience mentionné à l'article 9 de la convention, mais le paragraphe 3.*b* de l'article 4 de la même convention fait apparaître sans nul doute possible qu'il n'en est pas ainsi. C'est peut-être pour cette raison que l'Assemblée parlementaire et, notamment, sa commission des questions juridiques, s'intéressent tant depuis 1966 au droit à l'objection de conscience au service militaire et à l'évolution de ce droit dans les Etats membres. Nous avons donc tout lieu de nous réjouir que l'organe exécutif du Conseil de l'Europe, à savoir son Comité des Ministres, s'occupe maintenant lui aussi de cette question et que, conformément à ses instructions, le Comité directeur pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe ait élaboré un projet de recommandation aux gouvernements des Etats membres, relatif à l'objection de conscience au service militaire obligatoire. L'Assemblée exprimera peut-être également sa satisfaction que le Comité des Ministres ait décidé de lui transmettre ce projet de recommandation pour avis, d'autant que la commission des questions juridiques avait réclamé en plusieurs occasions d'être associée aux travaux du comité directeur.

2. On peut dire que le projet de recommandation repose plus ou moins sur les principes que l'Assemblée a adoptés dans sa Résolution 337 (1967) et réaffirmés dans sa Recommandation 816 (1977). Les principes de l'Assemblée et le projet de recommandation sont structurés de la même manière. Ils commencent par un énoncé du principe fondamental de l'objection de conscience, puis traitent de la procédure à suivre pour obtenir le statut d'objecteur de conscience, et enfin du service de remplacement. Les principes de l'Assemblée sont depuis vingt ans le texte qui fait autorité en matière d'objection de conscience. Des organisations non gouvernementales, telles qu'Amnesty International, le Service civil international et le Conseil Quaker pour les affaires européennes leur ont donné une large publicité et la législation d'un certain nombre de nos Etats membres est inspirée de ces principes. Il est probable que le projet de recommandation du comité reprendra maintenant partiellement ce rôle: il est donc important de l'examiner très attentivement. Les textes de l'Assemblée conserveront pourtant une véritable importance dans l'avenir, d'autant que le droit à l'objection de conscience n'a pas encore atteint son plein développement dans un certain nombre d'Etats membres.

3. Le libellé des principes de base du projet de recommandation diffère considérablement de celui des principes de l'Assemblée qui sont très larges et peuvent s'appliquer à l'objection «partielle» et «sélective». Le fait que ces types d'objection ne soient pas couverts par le projet de recommandation qui parle d'«impérieux motifs de conscience» ressort du rapport explicatif (paragraphe 16) et non du libellé du projet lui-même. Bien qu'il soit difficile de cerner la notion d'«impérieux motifs de conscience», je suppose qu'elle est assez large pour

conscience" is difficult to assess I expect it is sufficiently wide to cover the grounds for which the status of conscientious objector should be granted. The explanatory report of the draft recommendation (paragraph 13) states that the draft recommendation does not contain (unlike the Assembly text) a reference to Article 9 of the European Convention on Human Rights "since this involved a problem of interpretation". As the recommendation, after its adoption, will not become a legally binding text in our member states these fears appear to be ill-founded but it does not seem to be necessary to ask the Committee of Ministers to change the text of the draft recommendation for that reason. Member states may, of course, adopt legislation which goes beyond the draft recommendation of the Committee of Ministers. This draft recommendation should be considered as a minimum.

4. A number of amendments could be made to the second part of the draft recommendation on the procedure for granting the status of conscientious objector. The amendments proposed aim at giving the text a more binding character, to give the procedure a suspensive effect and to provide for an independent court in cases of appeal against a negative decision in first instance.

5. The provisions on alternative service in the draft recommendation seem to be liberal and fair to conscientious objectors. As the social and financial rights of conscientious objectors should be similar to those of conscripts, an amendment to that effect is put forward.

6. Finally it may be observed that the Assembly, while welcoming the draft recommendation, should not forget the final aim—which it formulated in paragraph 4.*b* of its Recommendation 816 (1977)—that is to introduce the right of conscientious objection to military service in the European Convention on Human Rights. In the Legal Affairs Committee several members—and I fully support their view—expressed the opinion that the introduction of the right of conscientious objection to military service in the convention is to remain the main aim of the Assembly.

APPENDIX I

Resolution 337 (1967)[1]
on the right of conscientious objection

1. This text is published separately. It may be obtained on request from the Distribution Service, Council of Europe, F-67006 Strasbourg Cedex.

englober les motifs pour lesquels le statut d'objecteur de conscience devrait être octroyé. Il est indiqué dans le rapport explicatif du projet de recommandation (paragraphe 13) que le projet ne contient pas (contrairement au texte de l'Assemblée), de référence à l'article 9 de la Convention européenne des Droits de l'Homme «dans la mesure où une telle référence pourrait soulever des problèmes d'interprétation». Comme la recommandation, après son adoption, ne deviendra pas un texte juridiquement contraignant dans nos Etats membres, ces craintes paraissent mal fondées mais il ne semble pas nécessaire de demander au Comité des Ministres de modifier le texte du projet de recommandation pour cette raison. Les Etats membres peuvent, bien entendu, adopter une législation qui va au-delà du projet de recommandation du Comité des Ministres. Ce projet de recommandation doit être considéré comme un minimum.

4. On pourrait apporter à la deuxième partie du projet de recommandation un certain nombre d'amendements concernant la procédure d'octroi du statut d'objecteur de conscience. Les amendements proposés visent à conférer au texte un caractère plus contraignant, à donner à la procédure un effet suspensif et à prévoir un tribunal indépendant en cas de recours contre une décision négative en première instance.

5. Les dispositions du projet de recommandation touchant au service de remplacement semblent être libérales et équitables pour les objecteurs de conscience. Comme les droits des objecteurs de conscience, tant sur le plan social que pécuniaire, devraient être analogues à ceux des conscrits, un amendement est présenté à cet effet.

6. On peut observer enfin que l'Assemblée, tout en accueillant avec satisfaction le projet de recommandation, ne doit pas oublier l'objectif final — qui est formulé au paragraphe 4.*b* de sa Recommandation 816 (1977) — à savoir, introduire le droit à l'objection de conscience au service militaire dans la Convention européenne des Droits de l'Homme. Plusieurs membres de la commission des questions juridiques ont exprimé l'avis, auquel je souscris pleinement, que l'introduction dans la convention du droit à l'objection de conscience au service militaire doit demeurer le principal objectif de l'Assemblée.

ANNEXE I

Résolution 337 (1967)[1]
relative au droit à l'objection de conscience

1. Ce texte a été publié séparément. Il est disponible sur demande adressée au Service de la Distribution, Conseil de l'Europe, F-67006 Strasbourg Cedex.

APPENDIX II

Recommendation 816 (1977)[1]
on the right of conscientious objection to military service

APPENDIX III

Order No. 366 (1977)[1]
on the right of conscientious objection to military service

ANNEXE II

Recommandation 816 (1977)[1]
relative au droit à l'objection de conscience au service militaire

ANNEXE III

Directive n° 366 (1977)[1]
sur le droit à l'objection de conscience au service militaire

1. This text is published separately. It may be obtained on request from the Distribution Service, Council of Europe, F-67006 Strasbourg Cedex.

1. Ce texte a été publié séparément. Il est disponible sur demande adressée au Service de la Distribution, Conseil de l'Europe, F-67006 Strasbourg Cedex.