


2016

## The Michigan Guidelines on Risk for Reasons of Political Opinion

James C. Hathaway

*University of Michigan Law School, [jch@umich.edu](mailto:jch@umich.edu)*

Follow this and additional works at: <http://repository.law.umich.edu/mjil>

 Part of the [Human Rights Law Commons](#), [Immigration Law Commons](#), [International Law Commons](#), and the [Legal Education Commons](#)

---

### Recommended Citation

James C. Hathaway, *The Michigan Guidelines on Risk for Reasons of Political Opinion*, 37 MICH. J. INT'L L. 234 (2016).

Available at: <http://repository.law.umich.edu/mjil/vol37/iss2/2>

This Colloquium is brought to you for free and open access by the Journals at University of Michigan Law School Scholarship Repository. It has been accepted for inclusion in Michigan Journal of International Law by an authorized editor of University of Michigan Law School Scholarship Repository. For more information, please contact [mlaw.repository@umich.edu](mailto:mlaw.repository@umich.edu).

**THE MICHIGAN GUIDELINES ON RISK FOR  
REASONS OF POLITICAL OPINION**

*ADOPTED MARCH 27-29, 2015*

**LES RECOMMANDATIONS DE MICHIGAN  
SUR LE RISQUE EN RAISON  
D'OPINIONS POLITIQUES**

*ADOPTÉES DU 27-29 MARS 2015*

## THE MICHIGAN GUIDELINES ON RISK FOR REASONS OF POLITICAL OPINION

The Convention relating to the Status of Refugees (“Convention”) recognizes as refugees those who, owing to a well-founded fear of being persecuted on the basis of *inter alia* “political opinion,” are unable or unwilling to avail themselves of the protection of their home country.

State practice acknowledges that protection based on “political opinion” should not be limited to those individuals at risk by reason of their views about partisan politics. Beyond this, the absence of an authoritative definition of “political opinion” in either the Convention or international law more generally has allowed interpretive inconsistencies to emerge, both within and among jurisdictions. Further complicating the search for a consistent approach is a lack of clarity about how best to ensure that the social and political context of the country of origin is meaningfully taken into account in assessing the existence of a “political opinion.”

With a view to promoting a shared understanding of the proper interpretation of “political opinion” within the context of Article 1(A)(2) of the Convention, we have engaged in sustained collaborative study and reflection on relevant norms and state practice. Our research was debated and refined at the Seventh Colloquium on Challenges in International Refugee Law, convened in March 2015 by the University of Michigan’s Program in Refugee and Asylum Law. These Guidelines are the product of that endeavor, and reflect the consensus of Colloquium participants on how best to interpret “political opinion” in a manner that ensures both fidelity to international law and the continuing vitality of the Convention.

### GENERAL CONSIDERATIONS

1. As Article 1(A)(2) of the Convention sets a uniform standard for recognition of refugee status, it is desirable to seek consistency of interpretation both within and among states. Yet because a “political opinion” is informed by time and place, the search for consistency must not be an excuse for interpretive inflexibility. More generally, the Vienna Convention on the Law of Treaties requires that the text be interpreted in good faith, and in a manner that is consistent with the context, object, and purpose of the Convention as a whole.

## **LES RECOMMANDATIONS DE MICHIGAN SUR LE RISQUE EN RAISON D'OPINIONS POLITIQUES**

La Convention relative au statut des réfugiés («Convention») reconnaît comme réfugiés ceux qui, craignant avec raison d'être persécutés du fait notamment des «opinions politiques,» ne peuvent ou ne veulent se réclamer de la protection de leur pays d'origine.

La pratique étatique reconnaît que la protection du fait des «opinions politiques» ne devrait pas être limitée aux individus courant un risque en raison de leur vues sur la politique partisane. Au-delà de ceci, l'absence d'une définition faisant autorité de ce que constitue une «opinion politique» dans la Convention ou le droit international plus généralement a conduit à l'émergence des divergences d'interprétation à la fois au sein et entre les juridictions. Compliquant davantage la recherche d'une approche cohérente demeure le manque de clarté sur la manière la plus adéquate d'assurer que le contexte social et politique du pays d'origine soit sérieusement pris en considération dans l'évaluation de l'existence d'une «opinion politique.»

Dans le but de promouvoir une approche commune sur l'interprétation correcte de «opinions politiques» dans le contexte de l'article 1(A)(2) de la Convention, nous nous sommes engagés dans une étude collaborative et une réflexion soutenue sur les normes pertinentes et la pratique étatique. Notre recherche fut débattue et affinée au cours du Septième Colloque sur les défis en droit international des réfugiés convenu en mars 2015 par le Programme en droit d'asile et des réfugiés de l'Université de Michigan. Les présentes Recommandations constituent le produit de cette réflexion, reflétant le consensus des participants au Colloque sur la meilleure façon d'interpréter «opinions politiques» d'une manière qui assure à la fois la fidélité au droit international et la vitalité continue de la Convention.

### **CONSIDERATIONS GENERALES**

1. Vu que l'article 1(A)(2) de la Convention établit un standard commun de reconnaissance du statut de réfugié, il est désirable de rechercher la cohérence dans l'interprétation à la fois au sein des Etats et entre eux. Cependant, vu qu'une «opinion politique» est fonction de temps et de lieu, la recherche de cette cohérence ne devrait pas être une excuse d'inflexibilité dans l'interprétation. Plus généralement, la Convention de Vienne sur le droit des traités exige que le texte soit interprété de bonne foi, dans son contexte et à la lumière de son objet et de son but.

2. It is thus especially important that interpretation of “political opinion” align with the purpose of the Convention’s nexus (“for reasons of”) clause, which establishes a principled delimitation of persons at risk of being persecuted. “Political opinion” is one of five enumerated grounds for the recognition of refugee status, each of which is derived from non-discrimination principles and is to be understood in light of international human rights law.

#### “OPINION”

3. A decision maker should first turn her mind to the question of whether there is evidence of an “opinion.”
4. An “opinion” is a conscious choice or stance.
5. An expressed choice or stance necessarily constitutes an “opinion”; an applicant may, however, hold an “opinion” without having expressed it.
6. Even if not actually held, a choice or stance may be attributed to an applicant by the agent of harm or by the state failing or refusing to protect on the basis of her action, specifiable inaction, status, or other characteristic.

#### “POLITICAL” OPINION

7. Once an opinion is identified, the decision maker must determine whether it is a “political” opinion.
8. A “political” opinion is an opinion about the nature, policies, or practices of a state or of an entity that has the capacity, legitimately or otherwise, to exercise societal power or authority. A relevant non-state entity is one that is institutionalized, formalized, or informally systematized and which is shown by evidence of pattern or practice to exercise *de facto* societal power or authority.
9. It is immaterial whether the nature, policies, or practices to which the opinion relates are extant, obsolete, or desired.
10. An opinion need not be oppositional in order to be “political.”
11. An opinion does not cease to be “political” because it advances the self-interest of the person seeking recognition of refugee status. It must, however, speak to a matter that has a broader societal or collective impact.

2. Il est de ce fait particulièrement important que l'interprétation de «opinions politiques» se fasse en accord avec le lien de causalité («du fait de») de la Convention qui établit une délimitation de principe des personnes courant le risque d'être persécutées. «Opinions politiques» constitue l'une des cinq raisons énumérées pour la reconnaissance du statut de réfugié, chacune d'elles étant dérivée du principe de non-discrimination et devant être interprétée à la lumière du droit international des droits de l'homme.

#### «OPINION»

3. L'autorité compétente à prendre une décision devrait en premier lieu tourner son attention sur la question de savoir s'il y a preuve d'une «opinion.»
4. Une «opinion» est un choix conscient ou une position.
5. Un choix exprimé ou une position constitue nécessairement une «opinion»; un demandeur pourrait, cependant, avoir une «opinion» sans pourtant l'avoir exprimée.
6. Même s'il n'est pas actuellement tenu, un choix ou une position peut être attribué à un demandeur par l'agent de persécution ou par l'Etat incapable ou refusant d'assurer la protection du fait de son action, inaction déterminée, statut, ou autre caractéristique.

#### OPINION «POLITIQUE»

7. Une fois qu'une opinion est identifiée, l'autorité compétente doit déterminer s'il s'agit d'une opinion «politique».
8. Une opinion «politique» est une opinion sur la nature, les politiques ou les pratiques d'un Etat ou d'une entité ayant la capacité, légitimement ou non, d'exercer un pouvoir ou autorité sociétal. Une entité non-étatique pertinente est celle qui est institutionnalisée, formalisée, ou informellement systématisée, et qui démontre, sur la base de comportement ou pratique établis, exercer de fait un pouvoir ou une autorité sociétal.
9. Il n'est pas nécessaire de savoir si la nature, les politiques ou les pratiques auxquelles s'applique l'opinion sont d'actualité, désuètes, ou convoitées.
10. Une opinion ne devrait pas forcément s'opposer à quelque chose afin d'être considérée comme «politique.»
11. Une opinion ne perd pas son caractère «politique» parce qu'elle avance l'intérêt propre de la personne demandant la reconnaissance du statut de réfugié. Elle doit, cependant, porter sur une question à plus large impact sociétal ou collectif.

12. An opinion may be “political” even if arising from, or associated with, an applicant’s employment, profession, or other societal role.
13. The meaning of a “political” opinion should not be constrained by importing an understanding of “political” that is contextually incongruous. For example, the notion of a non-”political” crime that circumscribes exclusion under Article 1(F)(b) derives meaning from its criminal context, whereas interpretation of the nexus clause must be informed by its non-discrimination context.

#### CONTEXTUAL CONSTRAINTS

14. Refugee status is not to be recognized simply because a risk of being persecuted co-exists with an actual or attributed “political opinion.” The Convention rather requires a finding that the risk be “for reasons of. . . political opinion.” The requisite causal link may be located in the reason an applicant is at risk of harm, or in the motivation of the state that fails to protect the applicant from that risk. A risk arising in a politicized context but which has no causal connection to an attribute of the kind protected by non-discrimination principles will not fulfill this requirement.
15. The scope of a “political opinion” as defined in paras. 3-13 of these Guidelines should not be constrained to ensure that the Convention is not brought into disrepute by recognizing the refugee status of an undeserving person. In particular, risk arising from a criminal prosecution that is conceived and conducted in accordance with international law does not amount to a risk of being persecuted, and will therefore not be the basis for recognition of refugee status. Decision makers must moreover exclude serious criminals and others deemed undeserving of protection on the terms mandated by Article 1(F) of the Convention. The combination of these safeguards suffices to protect the integrity of the Convention.

These Guidelines reflect the consensus of the undersigned, each of whom participated in their personal capacity in the Seventh Colloquium on Challenges in International Refugee Law, held at Ann Arbor, Michigan, USA, on March 27–29, 2015.

12. Une opinion peut être «politique» même si elle émane de ou est associée avec le travail, la profession, ou quelque autre rôle social du demandeur.
13. Le sens d'une opinion «politique» ne devrait pas être restreint par l'importation d'une interprétation contextuellement incongrue de ce qui est «politique.» Par exemple, le sens de la notion de crime non-«politique» à laquelle se limite l'exclusion sous l'article 1(F)(b) provient de son contexte pénal, alors que l'interprétation du lien de causalité doit prendre en compte son contexte de non-discrimination.

#### LIMITES CONTEXTUELLES

14. Le statut de réfugié ne devrait être reconnu simplement parce qu'un risque d'être persécuté coexiste avec une «opinion politique» réelle ou attribuée. La Convention exige plutôt d'établir que le risque est «de fait de. . .opinions politiques.» Le lien de causalité requis peut se trouver dans la raison pour laquelle un demandeur court le risque d'être persécuté, ou dans la motivation de l'Etat qui n'est pas à même de protéger le demandeur de ce risque. Un risque émanant d'un contexte politisé, mais qui manque une connexion causale à un attribut du genre de ceux protégés par le principe de non-discrimination, ne satisfera pas à cette exigence.
15. L'étendue d'une «opinion politique» telle que définie aux paras. 3-13 des présentes Recommandations ne devrait pas être limitée dans le but d'assurer que la Convention ne perde pas de sa valeur en reconnaissant le statut de réfugié à une personne qui ne le mérite pas. En particulier, le risque émanant d'une poursuite pénale en accord avec le droit international n'équivaut pas à un risque de persécution, et ne devrait par conséquent pas servir de base de reconnaissance du statut de réfugié. Qui plus est, les autorités compétentes doivent exclure les criminels sérieux et autres personnes jugées indignes de protection selon les termes mandatés par l'article 1(F) de la Convention. La combinaison de ces sauvegardes suffit à protéger l'intégrité de la Convention.

Les présentes Recommandations reflètent le consensus de tous les signataires ci-dessous, chacun d'eux ayant participé dans une capacité personnelle au Septième Colloque sur les défis en droit des réfugiés tenu à Ann Arbor, Michigan, USA, du 27-29 mars 2015.



	<b>James C. Hathaway</b> Convener and Chair University of Michigan	<b>Catherine Dauvergne</b> Research Director University of British Columbia	
<b>Thomas Gammeltoft- Hansen</b> Danish Institute for Human Rights	<b>Mark Gibney</b> UNC-Asheville and Lund University	<b>David Kosař</b> Masaryk University	<b>Susan Kneebone</b> University of Melbourne
	<b>Hélène Lambert</b> University of Westminster	<b>Hugo Storey</b> United Kingdom Upper Tribunal	
<b>Adrienne Boyd</b> Student University of Michigan	<b>Elizabeth Bundy</b> Student University of Michigan	<b>Cari Carson</b> Student University of Michigan	<b>Julie Kornfeld</b> Student University of Michigan
<b>Katie Mullins</b> Student University of Michigan	<b>Anne Recinos</b> Student University of Michigan	<b>Gracie Willis</b> Student University of Michigan	
	<b>Emad Ansari</b> Co-Rapporteur University of Michigan	<b>Rosalind Elphick</b> Co-Rapporteur University of Michigan	

The Colloquium deliberations benefited from the counsel of **Cornelis (Kees) Wouters**, Senior Refugee Law Advisor, Division of International Protection, United Nations High Commissioner for Refugees.

	<b>James C. Hathaway</b> Organisateur et Président du Colloque University of Michigan	<b>Catherine Dauvergne</b> Directrice de recherche University of British Columbia	
<b>Thomas Gammeltoft- Hansen</b> Danish Institute for Human Rights	<b>Mark Gibney</b> UNC-Asheville et Lund University	<b>David Kosæ</b> Masaryk University	<b>Susan Kneebone</b> University of Melbourne
	<b>Hélène Lambert</b> University of Westminster	<b>Hugo Storey</b> United Kingdom Upper Tribunal	
<b>Adrienne Boyd</b> Etudiante University of Michigan	<b>Elizabeth Bundy</b> Etudiante University of Michigan	<b>Cari Carson</b> Etudiante University of Michigan	<b>Julie Kornfeld</b> Etudiante University of Michigan
<b>Katie Mullins</b> Etudiante University of Michigan	<b>Anne Recinos</b> Etudiante University of Michigan	<b>Gracie Willis</b> Etudiante University of Michigan	
	<b>Emad Ansari</b> Etudiante University of Michigan	<b>Rosalind Elhick</b> Co-rapporteur University of Michigan	

Les délibérations du Colloque ont bénéficié des conseils de Cornelis (Kees) Wouters, Conseiller principal en droit des réfugiés, Division de la protection internationale, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés.

La traduction française des Recommandations du Colloque a été assurée par Jack Mangala, Grand Valley State University.