



## KWETSBAARHEID IN DETENTIE

**Toepassing van de grensprocedure en de versnelde procedure**

Tussen januari 2019 en maart 2020 heeft NANSEN 34 bezoeken gebracht naar gesloten centra en met 199 personen een ontmoeting gehad. Het Rapport «Kwetsbaarheid in detentie » stelt, in vijf thematische hoofdstukken, onze analyse en bevindingen. LEES OOK onze doelstellingen en methodologie. Dit rapport is dus representatief voor de moeilijkheden die personen die internationale bescherming ervaren. Het is echter niet exhaustief. Er wordt evenmin beweerd dat de geanalyseerde situaties statistisch een meerderheid vormen onder de totale bevolking van de Belgische gesloten centra.

**Auteur : Valérie Klein**

Redactie : Marjan Claes – Julie Lejeune

## INHOUDSTAFEL

<b>IV. Toepassing van de grensprocedure en de versnelde procedure.....</b>	<b>3</b>
<b>IV.1. Vaststellingen.....</b>	<b>3</b>
<b>IV.2. Analyse .....</b>	<b>7</b>
(a) Behandeling van het verzoek aan de grens en volgens een versnelde procedure .....	7
(b) Detentie .....	11
<b>IV.3. FOCUS: Gehoren per videoconferentie .....</b>	<b>12</b>
<b>1. Ontbreken van rechtsgrondslag.....</b>	<b>13</b>
2. Gebrek aan waarborgen inzake de vertrouwelijkheid van gehoren per videoconferentie ....	20
3. Recht op bijstand en vertegenwoordiging.....	22
4. Gevolgen van videoconferentie voor de verzoeker om internationale bescherming.....	24
5. Noodzaak van een evaluatie van de bestaande praktijk in gesloten centra .....	28

## IV. Toepassing van de grensprocedure en de versnelde procedure

### IV.1. Vaststellingen

In 2019 en 2020 zette NANSEN haar bezoeken voort aan Caricole, waar mensen die internationale bescherming verzoeken aan de grens meestal worden vastgehouden. Caricole heeft echter met plaatsgebrek te kampen doordat er in bepaalde periodes veel asielzoekers zijn aangekomen. Daarom zijn sommige asielzoekers naar andere centra overgebracht<sup>1</sup>, waar NANSEN hen kon ontmoeten. Hoewel NANSEN de terugkeerwoningen niet bezoekt, heeft ze sommige dossiers van personen die er waren wel opgevolgd.<sup>2</sup>

NANSEN stelt vast dat in de gevolgde dossiers, mensen die internationale bescherming aan de grens vragen nog steeds systematisch worden vastgehouden.<sup>3</sup> Volgens de Dienst Vreemdelingenzaken geldt dat inderdaad voor personen die niet voldoen aan de voorwaarden om het grondgebied te betreden. De administratie preciseert dat sommige verzoekers niet worden vastgehouden, maar heeft nog geen cijfers gegeven. De DVZ heeft ook aangegeven dat de mogelijke kwetsbaarheid in het algemeen bij aankomst in het gesloten centrum wordt onderzocht, nadat de beslissing om de persoon vast te houden is genomen.

Bovendien heeft de detentie systematisch geleid tot de toepassing van de grensprocedure zoals bepaald in artikel 57/6/4 van de wet van 15 december 1980 en de versnelde procedure zoals bepaald in artikel 57/6/1, §1 van de wet van 15 december 1980. Dit werd reeds in 2018<sup>4</sup> vastgesteld.

Uit de dossiers die NANSEN heeft geanalyseerd blijkt dat het CGVS de grensprocedure en de versnelde procedure toepast om de volgende redenen:

- De verzoeker heeft geprobeerd het grondgebied te betreden en heeft zonder gegronde reden niet binnen de kortst mogelijke tijd een verzoek om internationale bescherming ingediend.

---

<sup>1</sup> Wet van 15 december 1980, art. 74/5, §2.

<sup>2</sup> Deze centra worden bezocht door de Jesuit Refugee Service.

<sup>3</sup> NANSEN, *Beschermingstandaarden in detentie. Naar volledige implementatie – Bevindingen 2018*, p. 16 en NANSEN Note 2018-1, *Asielzoekers aan de grens: grensprocedure en detentie*, april 2018, <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2020/08/NANSEN-NOTE-2018-01-Asielzoekers-aan-de-grens-grensprocedure-en-detentie.pdf>. Over de detentie van verzoekers om internationale bescherming aan de grens, zie ook de conclusie van advocaat-generaal Maciej SZPUNAR van 30 april 2020 in zaak C-36/20 PPU, § 107, waarin het volgende wordt bevestigd:

*"Bovendien beperken de andere leden van artikel 8 van richtlijn 2013/33, zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, de bevoegdheid van de lidstaten om een persoon in retentie te stellen in aanzienlijke mate. Met name artikel 8, lid 3, eerste alinea, van die richtlijn bevat een exhaustieve opsomming van de verschillende gronden die een aanhouding kunnen rechtvaardigen en elk van die gronden beantwoordt aan een specifieke behoefte en is autonoom van aard. **Zo vereist artikel 8, lid 2, van die richtlijn dat wanneer er een reden is die retentie kan rechtvaardigen, een dergelijke retentie alleen kan worden gelast wanneer dat nodig is en op basis van een beoordeling per geval, indien andere, minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast.**"*

<sup>4</sup> NANSEN, *Beschermingstandaarden in detentie. Naar volledige implementatie – Bevindingen 2018*, p. 16 en NANSEN Note 2018-1, *Asielzoekers aan de grens: grensprocedure en detentie*, april 2018, op cit.

- De verzoeker heeft de autoriteiten misleid over zijn identiteit en/of nationaliteit, door valse informatie of documenten voor te leggen of door relevante documenten te verbergen die de beslissing ongunstig zouden kunnen beïnvloeden, of heeft de autoriteiten misleid over de redenen voor zijn reis.
- De verzoeker heeft, wellicht te kwader trouw, een identiteits- of reisdocument vernietigd of weggedaan dat zou hebben geholpen om zijn of haar identiteit of nationaliteit vast te stellen.
- De verzoeker heeft verklaringen afgelegd die duidelijk vals zijn, waardoor zijn verzoek weinig geloofwaardig is.

Uit de dossiers die NANSEN heeft geanalyseerd, blijkt ook dat het CGVS de gronden die de DVZ aanvoert om detentie op grond van artikel 74/5, §1, 2° van de wet van 15 december 1980 te rechtvaardigen, vaak overneemt, maar zonder zelf een individuele analyse uit te voeren of in zijn beslissing te verwijzen naar de concrete elementen van het dossier.

Dat blijkt bijvoorbeeld uit het geval van een jonge Palestijn die op de luchthaven van Zaventem werd tegengehouden en in Caricole werd vastgehouden. De beslissing om hem vast te houden, steunt op artikel 74/5, §1, eerste lid, 2°, en bepaalt dat *“l’intéressé ne peut présenter aucun document de voyage valable. Il est uniquement en possession d’une carte d’identité palestinienne dont l’identité ne peut être garantie. L’intéressé s’est vu notifier une décision de refus d’entrée (...) car il n’était pas en possession d’un document de voyage ni d’un visa valable pour pénétrer sur le territoire. Le maintien est jugé nécessaire pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale qui ne pourraient être obtenus si l’intéressé n’était pas maintenu, en particulier car il y a risque de fuite du demandeur. L’intéressé a utilisé des informations trompeuses ou a employé d’autres moyens illégaux dans le cadre d’une procédure de protection internationale ou de refoulement (...). Le maintien se justifie par le fait qu’il a délibérément soustrait des informations aux autorités belges”*. In zijn beslissing over het verzoek om internationale bescherming verwijst het CGVS niet naar concrete elementen van het dossier, maar geeft het volgende aan: *“La circonstance qu’il était probable que, de mauvaise foi, vous aviez procédé à la destruction ou vous étiez défait d’un document d’identité ou de voyage qui aurait été à établir votre identité ou votre nationalité était jusqu’alors établie et a justifié qu’une procédure accélérée a été appliquée ou traitement de votre demande lors de cette phase de la procédure”*.

De RvV vernietigde de beslissing van het CGVS.<sup>5</sup> Daarop nam de Dienst Vreemdelingenzaken een nieuwe vasthoudingsbeslissing, op basis van artikel 74/6, §1, 2° van de wet van 15 december 1980, met opnieuw als motivering het gebruik van misleidende informatie of andere onwettige middelen. De beslissing is ter controle aan de Kamer van inbeschuldigingstelling voorgelegd, die de invrijheidstelling beval: *“ (...) la décision querellée ne donne aucune indication concrète relative aux fausses informations ou informations trompeuses (...) utilisées dans le cadre de la demande de protection internationale qu’il a introduite. Les informations qu’il aurait délibérément soustraites aux autorités belges ne sont pas non plus énoncées.”*

De Kamer van inbeschuldigingstelling, verwijst naar de beslissing van het CGVS en het arrest van de RvV, en besluit het volgende: *“dans la mesure où (...) demande une protection internationale, la simple circonstance qu’il n’est pas en possession d’un passeport valable ne justifie pas le risque de fuite invoqué par l’administration et il n’apparaît pas que sa détention soit nécessaire pour vérifier son identité eu égard aux documents qu’il présente. Il n’apparaît pas qu’il ait utilisé des fausses informations ou*

<sup>5</sup> RvV 24 december 2019, nr. 240 639.

*des faux documents* ". De vaststelling van de Dienst Vreemdelingenzaken, die geleid heeft tot het afleveren van twee vasthoudingsbeslissingen en de toepassing door het CGVS van een versnelde procedure, zonder bijkomende analyse, werd dus onwettig verklaard.

Soms motiveert het CGVS de beslissing voor de versnelde procedure met andere argumenten dan degene die de Dienst Vreemdelingenzaken gebruikt om de vasthouding te rechtvaardigen. Ook in dat geval lijkt er echter geen sprake te zijn van een individuele analyse. Zo motiveerde de Dienst Vreemdelingenzaken in het geval van een Palestijns echtpaar<sup>6</sup> de vasthouding door de laattijdige indiening van het verzoek en het feit dat het echtpaar naar België was gekomen om andere redenen dan de indiening van een verzoek om internationale bescherming; het CGVS daarentegen had besloten de versnelde procedure toe te passen omdat de betrokken personen de autoriteiten hadden misleid over hun identiteit en/of hun nationaliteit. Bij lezing van de beslissing blijkt echter het tegenovergestelde: het echtpaar legde verschillende documenten neer met betrekking tot hun identiteit of nationaliteit, elementen die niet ter discussie gesteld werden in de beslissing.

In twee geanalyseerde situaties tot slot wordt de beslissing om de versnelde procedure toe te passen op geen enkele manier gemotiveerd.<sup>7</sup>

In een aantal gevallen besloot het CGVS het verzoek verder te onderzoeken, op grond van artikel 57/6/4 van de wet van 15 december 1980. De wet van 15 december 1980 legt echter geen verplichting op om die beslissing te motiveren; het is dan ook niet mogelijk om de redenen voor de beslissing te achterhalen. NANSEN heeft vastgesteld dat bepaalde personen verder vastgehouden bleven na een beslissing tot verder onderzoek of nadat de RvV de beslissing van het CGVS had vernietigd.<sup>8</sup> Hetzelfde geldt voor personen voor wie het CGVS geen beslissing nam binnen de termijn van vier weken die artikel 57/6/4 bepaalt. Deze praktijk neemt de vorm aan van de afgifte van een bijlage 39bis. De beslissingen tot vasthouding zijn gebaseerd op de noodzaak om de elementen te bepalen waarop het verzoek om internationale bescherming is gebaseerd en op het risico van onderduiken. De gronden zijn dus vergelijkbaar met die van de oorspronkelijke vasthoudingsbeslissingen.

Ten slotte, zelfs wanneer het CGVS bijzondere procedurele noden van de verzoeker vaststelt, staat dat in een aantal geanalyseerde situaties de toepassing van de grensprocedure of de versnelde procedure niet in de weg. Volgens de Dienst Vreemdelingenzaken is er een dialoog met het CGVS wanneer er besloten wordt tot een verder onderzoek, wanneer de RvV een beslissing vernietigt of wanneer de termijn van vier weken is verstreken. De beslissing tot vasthouding op het grondgebied wordt genomen op basis van de informatie die het CGVS verstrekt over de redenen voor de beslissing tot verder onderzoek en over de mogelijkheid om snel een beslissing te nemen. Bovendien verklaart de Dienst Vreemdelingenzaken dat haar beslissing wordt beïnvloed door de aanwezigheid van een geldig paspoort<sup>9</sup>. De dialoog tussen de Dienst

---

<sup>6</sup> NANSEN heeft hen niet als kwetsbaar geïdentificeerd en hun situatie behoort dan ook niet tot de 26 situaties die elders in het verslag worden besproken. Er wordt echter verwezen naar hun situatie, voor zover die situatie de praktijk van het CGVS met betrekking tot het gebruik van de versnelde grensprocedure illustreert.

<sup>7</sup> Een van de twee situaties behoort niet tot de 26 situaties van kwetsbare personen.

<sup>8</sup> Deze praktijk werd reeds vastgesteld in het verleden. Zie CLAES, M., "*Vasthouding van personen met een mogelijke nood aan internationale bescherming als uitzonderingsmaatregel na de wet van 21 november 2017*", *T. Vreemd.*, 2019, nr. 3, p. 209.

<sup>9</sup> Deze informatie werd aan NANSEN gecommuniceerd door de Dienst Vreemdelingenzaken tijdens een bilaterale vergadering op 18.6.2020.

Vreemdelingenzaken en het CGVS bij de vaststelling door laatstgenoemde van de noodzaak tot verder onderzoek is bevestigd door het CGVS. Het CGVS verklaart dat het de Dienst Vreemdelingenzaken schriftelijk mededeelt of een beslissing op korte termijn kan worden genomen, en dat de Dienst Vreemdelingenzaken op basis van deze informatie beslist of de voortzetting van de vasthouding gerechtvaardigd is.<sup>10</sup>

Hoewel sommige mensen die NANSEN tijdens de bezoeken heeft ontmoet, aangaven dat ze het op prijs stellen dat de procedure snel wordt gevoerd, stelt NANSEN vast dat de procedure aan de grens vaak onaangepast is, in ieder geval voor de meest kwetsbare personen.

Deze vaststelling wordt geïllustreerd door het verhaal van een Congolese vrouw die toekwam met haar minderjarige dochter. Ze werd samen met haar dochter in detentie geplaatst in een terugkeerwoning. Hoewel ze aangaf, zowel in de vragenlijst die zij vóór haar gehoor had ingevuld als vervolgens tijdens haar gehoor, dat ze in haar land van herkomst het slachtoffer was geworden van verkrachting, stelde het CGVS geen bijzondere procedurele noden bij haar vast.<sup>11</sup> Bezoekers van de terugkeerwoningen wezen NANSEN op de grote kwetsbaarheid van de betrokkene. Zij zetten inderhaast een psychologische follow-up op en zorgde ervoor dat een arts van CONSTATS vzw mevrouw onderzocht. Door de toepassing van de grensprocedure en de versnelde procedure kon geen enkel medisch document aan het CGVS worden toegezonden vóór de beslissing; het CGVS wees haar verzoek om internationale bescherming af. Het CGVS oordeelde onder meer dat de verklaringen van de betrokken persoon over haar gevangenhouding, tijdens dewelke de verkrachtingen werden gepleegd, niet geloofwaardig waren. NANSEN ondersteunde de advocaat bij het opstellen van een beroep bij de RvV, door juridische informatie te bezorgen. Ter ondersteuning van het beroep werden het verslag van CONSTATS en een certificaat van psychologische follow-up ingediend. De RvV heeft de beslissing van het CGVS nietig verklaard, na te hebben vastgesteld dat de ingediende documenten melding maakten van ernstige lichamelijke letsels en aanzienlijke psychische stoornissen.<sup>12</sup>

NANSEN meent dat de grensprocedure, gekoppeld aan een versnelde procedure, in veel gevallen onaangepast is aan de situatie van de verzoeker. Hoewel de toepassing van dergelijke procedures een individueel onderzoek vereist, blijkt uit de geanalyseerde beslissingen dat het CGVS er zeer vaak<sup>13</sup> gebruik van maakt en zijn beslissing op een stereotiepe of zelfs foutieve manier rechtvaardigt.

Volgens het CGVS<sup>14</sup> zijn de bevindingen van NANSEN louter gebaseerd op de dossiers waarin de grensprocedure/versnelde procedure is toegepast, waardoor NANSEN geen zicht heeft op het geheel van genomen beslissingen tot verder onderzoek van het CGVS, en dus ook niet van de situaties waarin deze procedures niet worden toegepast, noch van het gevoerde beleid.

---

<sup>10</sup> Brief van het CGVS aan NANSEN, 14 september 2020.

<sup>11</sup> De bijzondere procedurele noden worden behandeld in hoofdstuk 3.

<sup>12</sup>RvV 27 februari 2020, nr. 233 218. NANSEN stond de advocaat ook bij in de procedure voor de raadkamer, die besloot de betrokkene vrij te laten op grond van het feit dat de beslissing tot handhaving van de detentie geen rekening had gehouden met haar medische situatie, die nochtans gekend was door de administratie.

<sup>13</sup> Zoals het trouwens had aangekondigd op een studiedag georganiseerd in maart 2018,

<https://www.agii.be/nieuws/presentaties-studiedag-wetswijzigingen-in-de-asielprocedure-en-opvang-van-asielzoekers> en NANSEN Note 2018/1, *Asielzoekers aan de grens: grensprocedure en detentie*, op. cit., blz. 4.

<sup>14</sup> Brief van het CGVS aan NANSEN, 14 september 2020.

Verder bepaalt het CGVS dat het, in overeenstemming met de wet, de grensprocedure niet toepast wanneer het van oordeel is dat een niet-ontvankelijkheidsbeslissing niet kan worden genomen op basis van één van de gronden die een beroep op een versnelde procedure mogelijk maken, of wanneer het niet mogelijk is om een beslissing te nemen binnen de termijn van vier weken (artikel 57/6/4 van de wet van 15 december 1980). Het CGVS verklaart tevens dat zij de grensprocedure niet/ niet langer zal toepassen indien zij van oordeel is dat de verzoeker bijzondere procedurele noden heeft die onverenigbaar zijn met deze procedure. Daarentegen betekent de loutere vaststelling van het bestaan van bijzondere procedurele noden niet dat het CGVS geen gebruik zal maken van de grensprocedure.

Bijgevolg heeft het CGVS in sommige van de door NANSEN onderzochte situaties wel degelijk een beslissing tot verder onderzoek genomen. NANSEN is er zich terdege van bewust dat het geen toegang heeft tot alle door het CGVS genomen beslissingen over verder onderzoek aan de grens of niet-toepassing van de grensprocedure. Regelmatige toegang tot gedetailleerde en actuele statistieken over internationale bescherming is dan ook noodzakelijk<sup>15</sup>. NANSEN betreurt tevens dat deze beslissingen niet worden gemotiveerd, waardoor de redenen ervan in feite niet bekend zijn en er geen diepgaande analyse van de grensprocedure kan worden gemaakt. Ten slotte stelt NANSEN in de geanalyseerde situaties vast dat de beslissing om de zaak verder te onderzoeken werd genomen na het persoonlijk gehoor, of zelfs na de beslissing van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Gelet op de gevolgen van een versnelde procedure, gekoppeld aan voortdurende vasthouding (zie hieronder), is NANSEN echter van mening dat een beslissing tot verder onderzoek zo snel mogelijk moet worden genomen. Voor personen die zich in een kwetsbare situatie bevinden en/of voor wie procedurele noden zijn vastgesteld, moet de grens-/versnelde procedure vóór het persoonlijke gehoor worden stopgezet. Zo niet, dan wordt de verzoeker de kans ontnomen zich naar behoren op dit gesprek voor te bereiden en daarbij ondersteuning te krijgen.

## IV.2. Analyse

### (a) Behandeling van het verzoek aan de grens en volgens een versnelde procedure

De grensprocedure werd ingevoerd in de wet van 15 december 1980 via de wet van 21 november 2017.<sup>16</sup> Artikel 57/6/4 is de omzetting van artikel 43 van de procedurerichtlijn, dat de lidstaten de mogelijkheid biedt een asielpprocedure aan de grens in te stellen.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> In zijn beleidsverklaring verklaarde de nieuwe staatssecretaris voor Asiel en Migratie: "(...) is er nood aan een transparant beleid waarbij op regelmatige basis actuele cijfers en beslissingen worden gepubliceerd. Zo wordt duidelijkheid verschaft aan de belanghebbenden én aan de burger." (De Kamer, Beleidsverklaring. Asiel, migratie en nationale loterij, 4 november 2020, DOC 55 1610/11, blz. 5, <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/1610/55K1610011.pdf>).

<sup>16</sup> Wet van 21 november 2017 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, en van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, *B.S.*, 12.3.2018.

<sup>17</sup> Zie analyse door NANSEN in de NANSEN Note 2018-1, *Asielzoekers aan de grens: grensprocedure en detentie*, april 2018, *op. cit.*, p. 3. [Zie ook, CLAES, M., Vasthouding van personen met een mogelijke nood aan internationale bescherming als uitzonderingsmaatregel na de wet van 21 november 2017, T. Vreemd., 2019, nr. 3, pp. 198-200.](#)

Artikel 57/6/4 bepaalt dat het CGVS bevoegd is om ten aanzien van de vreemdeling die tracht het Rijk binnen te komen zonder te voldoen aan de voorwaarden die in artikelen 2 en 3 van de wet van 15 december 1980 zijn gesteld en die aan de grens een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, het verzoek niet-ontvankelijk te verklaren op basis van artikel 57/6, § 3 van de wet van 15 december 1980 of een beslissing te nemen over de grond van het verzoek in één van de situaties voorzien in artikel 57/6/1 van de wet van 15 december 1980.<sup>18</sup> Indien geen van de situaties waarin artikel 57/6, §3 of artikel 57/6/1 voorziet van toepassing is, beslist het CGVS dat een verder onderzoek noodzakelijk is, waarna de verzoeker toegelaten wordt het Rijk binnen te komen.<sup>19</sup>

Artikel 57/6/4 bepaalt ook dat de procedure aan de grens vereist dat het CGVS binnen vier weken na ontvangst van het verzoek om internationale bescherming een beslissing neemt. Indien dat niet het geval is, mag de verzoeker het grondgebied betreden.

Verzoeken die aan de grens worden ingediend, worden bij voorrang behandeld op grond van artikel 57/6, § 2. Bovendien voorziet artikel 57/6/4, juncto 57/6/1, § 1, dat verzoeken om internationale bescherming die in het kader van de grensprocedure worden behandeld, het voorwerp uitmaken van een versnelde procedure.

De beslissing om de grensprocedure al dan niet toe te passen, moet worden genomen op basis van een individuele analyse.<sup>20</sup> Bovendien, volgens Overweging 21 van de procedurerichtlijn "*hoeft het ontbreken van documenten bij binnenkomst of het gebruik van vervalste documenten op zich niet te leiden tot automatische toepassing van een grensprocedure of een versnelde procedure.*" De artikelen 31, § 8, en 43 van de procedurerichtlijn bieden een strikt kader voor de toepassing van dit soort procedures. Volgens het Samba Diouf-arrest van het Hof van Justitie heeft de versnelde procedure "*met name betrekking op verzoeken waarbij alles wijst op de ongegrondheid ervan, omdat de autoriteiten aan de hand van duidelijke en evidente elementen kunnen beslissen dat de verzoeker geen aanspraak op een internationale bescherming zal kunnen maken alsmede op frauduleuze of misleidende verzoeken.*"<sup>21</sup>

Ten slotte geeft artikel 48/9, § 5 van de wet van 15 december 1980 aan dat het CGVS de procedure aan de grens niet zal toepassen indien de verzoeker bijzondere procedurele noden heeft die onverenigbaar zijn met een dergelijke procedure. De bepaling is met name, maar niet uitsluitend, gericht op slachtoffers van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld.

Voor zover dit leidt tot kortere beslissings- en beroepstermijnen, meent NANSEN dat de toepassing van de procedure aan de grens om de volgende redenen problematisch is:

- Detentie en de inkorting van de termijnen verergeren de kwetsbaarheid van de persoon die om internationale bescherming verzoekt.

---

<sup>18</sup> Het gaat over de volgende hypothesen:

- Elementen die niet relevant zijn voor het verzoek om internationale bescherming;
- veilig land van herkomst;
- autoriteiten die zijn misleid met betrekking tot identiteit en/of nationaliteit;
- verzoeker die waarschijnlijk te kwader trouw handelt en een identiteits- of reisdocument vernietigt of weggooit;
- duidelijk onsamenvattende en tegenstrijdige, duidelijk valse of onwaarschijnlijke verklaringen die in tegenspraak zijn met voldoende geverifieerde informatie;
- later verzoek ten gronde behandeld;
- laattijdig verzoek;
- weigering om vingerafdrukken te laten nemen;
- gevaar voor de nationale veiligheid of de openbare orde.

<sup>19</sup> NANSEN Note 2018-1, *Asielzoekers aan de grens: grensprocedure en detentie*, p. 3

<sup>20</sup> Memorie van toelichting van de wet van 21 november 2017 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, en van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, De Kamer, 2016-2017, DOC 54 -2548/001, pp. 150-151. Zie ook, CORNELISSE, G., "Territory, Procedures and Rights : Border Procedures in European Asylum Law", *Refugee Survey Quarterly* 2016, p. 81.

<sup>21</sup> HvJ 28 juli 2011, C-69/10, *Samba Diouf*, ECLI:EU:C:2011:524, § 31.



- De zeer korte termijnen maken het moeilijk om het persoonlijke onderhoud voor te bereiden.
- Het CGVS kan moeilijker slachtoffers van foltering of verzoekers die een trauma hebben opgelopen, identificeren.
- Het CGVS kan moeilijker eventuele bijzondere procedurele noden (die de toepassing van de procedure aan de grens kunnen bemoeilijken) opsporen.
- De zeer korte termijnen en de opsluiting zelf maken het moeilijk om documenten te verkrijgen, vooral medische.
- De overgrote meerderheid van de verhoren vindt plaats per videoconferentie.<sup>22</sup> (cf. *infra*).

Een gehoor dat niet goed is voorbereid, trauma's die niet zijn opgespoord of bijzondere procedurele noden die niet zijn vastgesteld, kunnen echter belangrijke gevolgen hebben op de mogelijkheid van de verzoeker om zijn of haar relaas uit de doeken te doen, en dus voor de uitkomst van het verzoek om internationale bescherming.<sup>23</sup>

Bovendien bevelen diverse instanties aan om bepaalde soorten verzoeken niet volgens een versnelde procedure te behandelen. Dit geldt bijvoorbeeld voor verzoeken met betrekking tot gender<sup>24</sup>, seksuele geaardheid<sup>25</sup> of verzoeken van slachtoffers van mensenhandel<sup>26</sup>.

De wet van 15 december 1980 voorziet niet in de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen de beslissing van het CGVS om een verzoek om internationale bescherming aan de grens te behandelen of om een versnelde procedure te volgen. In het *Samba Diouf*-arrest heeft het Hof van Justitie bevestigd dat zulks in overeenstemming is met het Europees recht, voor zover die beslissing kan worden aangevochten in het kader van het beroep tegen de beslissing tot afwijzing van het verzoek om internationale bescherming:

*“(…) artikel 39 van richtlijn 2005/85 en het beginsel van doeltreffende rechterlijke bescherming (…) moeten [aldus] worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling als die geldt in het hoofdgeding, op grond waarvan de beslissing van de bevoegde nationale instantie om een asielverzoek volgens een versnelde procedure te behandelen, niet voor enig afzonderlijk beroep vatbaar is **wanneer de redenen op grond waarvan die instantie heeft beslist om de gegrondheid van het betrokken verzoek volgens een dergelijke procedure te behandelen, aan een doeltreffende rechterlijke toetsing kunnen worden onderworpen in het kader van het beroep dat kan worden ingesteld tegen de definitieve afwijzingsbeslissing, hetgeen door de verwijzende rechter moet worden beoordeeld.**”<sup>27</sup>*

<sup>22</sup> In een van de dossiers die NANSEN heeft geanalyseerd, heeft het CGVS daarvan afgezien omdat de verzoeker gehoorproblemen had.

<sup>23</sup> De impact van de versnelde procedure op de gelijkheid van wapens en het verzamelen van bewijs wordt bovendien door de RvV in vaste rechtspraak erkend. Zie onder andere, RvV 22 mei 2018, nr. 204 154.

<sup>24</sup> Europees Parlement, *Demandes d'asile liées au genre en Europe*, 2012, p. 100,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2012/462481/IPOL-FEMM\\_ET\(2012\)462481\\_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2012/462481/IPOL-FEMM_ET(2012)462481_FR.pdf)

<sup>25</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on International Protection nr. 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2012, §59,

<https://www.unhcr.org/509136ca9.pdf>

<sup>26</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on International Protection: the application of article 1A(2) of the 1951 Convention and/or Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked*, 2006, § 45, <https://www.unhcr.org/publications/legal/443b626b2/guidelines-international-protection-7-application-article-1a2-1951-convention.html>

<sup>27</sup> HvJ, 28 juli 2011, C-69/10, *Samba Diouf*, ECLI:EU:C:2011:524, § 31, 36 en 70. Zie hierover ook CLAES, M., *Vasthouding van personen met een mogelijke nood aan internationale bescherming als uitzonderingsmaatregel na de wet van 21 november 2017*, p. 199. Zie ook EASO, *Analyse juridique. Les procédures d'asile et le principe de non-refoulement*, pp. 110-111, <https://easo.europa.eu/sites/default/files/Asylum-Procedures-JA-FR.pdf> en UNHCR Statement on the right to an effective remedy in relation to accelerated procedures, <https://www.unhcr.org/protection/operations/4deccc639/unhcr-statement-right-effective-remedy-relation-accelerated-asylum-procedures.html>

De beslissing van het CGVS om de grensprocedure en de versnelde procedure toe te passen, wordt soms aangevochten in het kader van een beroep bij het RvV. De Raad<sup>28</sup> heeft onlangs een argument in dit verband aanvaard en heeft het CGVS verweten dat het niet:

*“expressément dans ses décisions à quelle situation prévue par l’article 57/6/1, §1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980, en application de laquelle, elle décide de traiter la présente demande de protection internationale selon une procédure accélérée, d’une part, ni auquel des a, b, c, d, e, f, g, h, i ou j, de cette même disposition qui l’autorise à prendre à la frontière une décision sur le fond de la demande, conformément à l’article 57/6/4, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980, d’autre part, correspond cette circonstance.”*

De RvV merkte ook op dat het argument van het CGVS, in dit geval het feit dat de verzoekers de autoriteiten hebben misleid over de redenen voor hun komst naar Europa, niet overeenstemde met één van de situaties zoals bedoeld in artikel 57/6/1, § 1:

*“Pour sa part, le Conseil n’aperçoit pas en quoi la situation des requérants correspondrait aux hypothèses énumérées par l’article 57/6/1, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980. En particulier, il n’aperçoit, à la lecture des actes attaqués et des dossiers administratifs, **aucun élément de nature à démontrer qu’ils auraient dissimulé leur identité et/ou leur nationalité**. La circonstance qu’invoque la partie défenderesse pour estimer que les requérants ont « induit les autorités en erreur en ce qui concerne le motif de [...] [leur] venue en Europe », ne correspond par ailleurs à aucune des situations visées à l’article 57/6/1, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, a, b, c, d, e, f, g, i ou j, de la loi du 15 décembre 1980, qui l’autorise à prendre à la frontière, selon une procédure accélérée, une décision sur le fond de la demande, conformément à l’article 57/6/4, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980”*

Die redenering sluit aan bij de vaststelling van NANSEN dat de redenen die het CGVS aanvoert om de versnelde procedure toe te passen, niet systematisch gebaseerd zijn op de elementen van het dossier. Wat de gevolgen van deze onregelmatigheid betreft, concludeerde de Raad :

*“Dans leur requête, les requérants soutiennent que le **recours à une procédure accélérée à la frontière a supprimé leur liberté de mouvement, ce qui a eu notamment pour conséquence de limiter leur accès aux garanties procédurales offertes par différentes dispositions européennes** qu’ils citent et a nui à la qualité de la préparation de leur entretien personnel en réduisant notamment la possibilité de rencontre préalable avec un avocat et un interprète de leur choix.  
**Au vu de ce qui précède, le Conseil estime qu’en invoquant un préjudice lié à leur détention et aux contraintes spécifiques à la procédure accélérée qui leur a été imposée à tort, les requérants justifient à suffisance leur intérêt à invoquer l’irrégularité substantielle viciant cette procédure** et qu’il convient pour cette raison d’annuler les actes attaqués en application de l’article 39/2, §1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> de la loi du 15 décembre 1980 ”.*

Uit andere arresten die NANSEN heeft geanalyseerd, blijkt dat de RvV geneigd is te aanvaarden dat een ongerechtvaardigd beroep op de versnelde procedure een substantiële onregelmatigheid vormt, maar dat de verzoeker niettemin moet aantonen dat er sprake is van schade door de toepassing van die procedure (effect van verkorte beroepstermijnen, onmogelijkheid om relevante documenten te verkrijgen enzovoort). Als dat niet het geval is, concludeert de Raad dat er geen belang is.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> RvV 19 maart 2020, nr. 234 256. Zie ook, RvV 19 augustus 2019, nr. 225 004, waarin de Raad concludeerde dat het verzoek nader moest worden onderzocht, met name om de verzoeker in staat te stellen documenten te laten vertalen. In dat arrest oordeelde het RvV ook dat het CGVS het gebruik van de versnelde procedure niet correct had gerechtvaardigd: *“De raad begrijpt niet wat de verwerende partij toestaat om uit de loutere vaststelling van de onrechtmatige binnenkomst van verzoekers in België af te leiden dat ze hebben getracht de Belgische autoriteiten te misleiden met betrekking tot hun identiteit”.*

<sup>29</sup> RvV 30 oktober 2019, nr. 228 232; RvV 19 november 2019, nr. 228 949.

## (b) Detentie

Verzoekers om internationale bescherming worden aan de grens vastgehouden overeenkomstig artikel 74/5, §1, eerste lid, 2° van de wet van 15 december 1980, in afwachting dat ze de toelating of de weigering krijgen om het grondgebied te betreden. De opsluiting van wie internationale bescherming op het grondgebied vraagt, is vastgelegd in artikel 74/6 van de wet van 15 december 1980. De wet van 21 november 2017 heeft de bepaling in haar huidige versie opgenomen in de wet van 15 december 1980. Volgens de voorbereidende werkzaamheden van die wet geldt de bepaling ook voor wie eerst aan de grens is vastgehouden, maar vervolgens het grondgebied mocht betreden.<sup>30</sup> De bepalingen moeten worden gelezen in het licht van artikel 57/6/4, dat bepaalt dat de verzoekers om internationale bescherming toestemming hebben om het grondgebied te betreden wanneer het CGVS beslist dat verder onderzoek noodzakelijk is, of wanneer het CGVS niet binnen vier weken na ontvangst van het verzoek een beslissing heeft genomen. Het Hof van Cassatie heeft de praktijk van de Dienst Vreemdelingenzaken gevalideerd.<sup>31</sup>

Diezelfde praktijk is echter opnieuw onwettig verklaard, in het geval dat het CGVS binnen de termijn van vier weken geen beslissing neemt. In een arrest van 22 november 2019<sup>32</sup> zegt de kamer van Inbeschuldigingstelling van Brussel dat de praktijk een schending vormt van artikel 5.1.f en 14 van het EVRM:

*“Lorsque le commissariat général aux réfugiés et aux apatrides n’adopte pas une décision dans le délai de quatre semaines à dater de la réception de la demande, le demandeur de protection internationale à la frontière est autorisé à entrer sur le territoire.*

*Ainsi, comme en l’espèce, le demandeur de protection internationale à la frontière se voit décerner une première décision de maintien, valable pour 2 mois mais prolongeable jusqu’à 5 mois, lors de l’introduction de sa demande à la frontière, et, ensuite, une deuxième décision de maintien, également valable pour 2 mois mais prolongeable jusqu’à 5 mois.*

*Partant, la situation du demandeur de protection internationale est aggravée (par une possible prolongation de sa détention de plusieurs semaines) par le seul fait de la lenteur administrative du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides. Même si, à l’heure actuelle, il n’est pas établi que la durée de la détention de l’intéressé dépassera réellement une durée de 5 mois à compter de l’introduction de sa demande de protection internationale, le seul fait de l’existence d’une possibilité de prolongation amène une aggravation réelle de la situation d’une personne déjà fragilisée.*

(...)

*La cour, chambre des mises en accusation, considère n’existe pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens et le but visé entre, d’une part, les demandeurs de protection internationale à la frontière, à l’égard desquels le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides adopterait une décision dans le délai de quatre semaines à dater de la réception de la demande et ces mêmes personnes à l’égard desquelles une telle décision n’aurait pas été prise dans le délai de quatre semaines, ce dernières pouvant, de ce fait, être détenus pendant une durée*

<sup>30</sup> Memorie van toelichting van de wet van 21 november 2017, *op. cit.*, p. 151. Vóór de inwerkingtreding van de wet van 21 november 2017 werd deze praktijk door de kamer van inbeschuldigingstelling meermaals onwettig verklaard. Zie o.a. Brussel (inbeschuldigingstelling), 8 maart 2018, nr. 2018/932, en CLAES, M., *op. cit.*, pp. 208-209.

<sup>31</sup> Cass., 21 november 2018, P.18.1108.F en Cass., 8 september 2019, P.19.0375.F. M. CLAES becommentarieert de arresten in het aangehaalde artikel, p. 209.

<sup>32</sup> Arrest nr. 2019/4198, niet gepubliceerd. Zie ook Corr., Brussel, (raadkamer), 10 januari 2020 en 20 april 2020, niet gepubliceerd.

*supérieure à cinq mois (à compter de la date de l'introduction de la demande de protection internationale) et cette différence de traitement ne poursuit pas un but légitime.*

***Le régime légal entraîne une violation de l'article 14 combiné avec 5.1.f de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales entre les deux catégories de demandeurs de protection internationale à la frontière et entraîne une violation de ces dispositions légales dans le chef de l'intéressé***

De redenering geldt zowel wanneer het CGVS geen beslissing neemt binnen vier weken als wanneer de RvV de beslissing van het CGVS vernietigt, aangezien de DVZ in dat laatste geval van mening is dat er geen beslissing is genomen binnen vier weken.

Naast de kwestie van discriminatie, is NANSSEN van mening dat de praktijk van de Dienst Vreemdelingenzaken onwettig is, ook in het geval de voortzetting van de detentie het gevolg is van de beslissing van het CGVS om verder onderzoek te doen. Inderdaad, *“De vraag stelt zich welk wettig doel de vasthouding op basis van artikel 74/6 van de Vreemdelingenwet nastreeft voor een verzoeker die toegang kreeg tot het grondgebied en tijdens de asielpcedure niet kan worden uitgewezen. Artikel 5, § 1, (f) EVRM bepaalt op limitatieve wijze dat vasthouding mogelijk is van een persoon om hem te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen of van een persoon waartegen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is”*.<sup>33</sup> Omdat de verzoeker gemachtigd is om het grondgebied te betreden, is er nog geen verwijderingsmaatregel krachtens artikel 52/3, §2 van de wet van 15 december 1980 genomen. Bovendien is de verzoeker overeenkomstig artikel 49/3/1 beschermd tegen verwijdering totdat er een beslissing is genomen over zijn verzoek om bescherming. In dat geval heeft detentie op grond van artikel 74/6 geen legitiem doel, aangezien de wet van 15 december 1980 verwijdering verbiedt terwijl het verzoek voor bescherming nog in behandeling is. De redenering komt voort uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, in het bijzonder het arrest *Suso Musa v. Malta*.<sup>34</sup> In het arrest oordeelde het Hof dat wie bescherming zoekt niet kan worden vastgehouden voor de duur van zijn asielpcedure, wanneer de nationale wetgeving uitwijzing tijdens die asielpcedure verbiedt. Het besloot dat artikel 5.1.f van het EVRM werd geschonden.

Hoe dan ook, NANSSEN herinnert eraan dat de artikelen 8 en 9 van de opvangrichtlijn bepalen dat de detentie van verzoekers om internationale bescherming de uitzondering moet blijven en zo kort mogelijk moet zijn, wat onverenigbaar is met een verlenging van de detentie na de wettelijke termijn van vier weken indien het CGVS geen beslissing kan nemen binnen die termijn, of indien het CGVS meent dat verder onderzoek noodzakelijk is.

### IV.3. FOCUS: Gehoren per videoconferentie

In juni 2016 kondigde het CGVS de lancering aan van een project dat bedoeld is om de verzoekers om internationale bescherming die in Merksplas zijn vastgehouden, per videoconferentie te horen.<sup>35</sup> Het systeem is sindsdien uitgebreid<sup>36</sup> en er worden nu in alle gesloten centra en in de gevangenissen gehoren per videoconferentie gehouden.<sup>37</sup> In 2019 werden 475 gehoren per videoconferentie

<sup>33</sup> CLAES, M., *op. cit.*, 209.

<sup>34</sup> HvJ., 9 december 2013, verzoek nr. 42337, *Suso Musa c. Malta* en CLAES. M., *op. cit.*, p. 210.

<sup>35</sup> <https://www.cgira.be/fr/actualite/premieres-auditions-du-cgira-par-videoconference>. Zie ook de mail die het CGVS naar de Orde van Vlaamse Balies (OVb) heeft gestuurd,

<http://www.ordeexpress.be/UserFiles/ArtikelDocumenten/Brief%20van%20CGVS%2018%2005%202016%20ivm%20Horen%20van%20asielzoekers%20in%20gesloten%20centra%20via%20videoconferentie-1.pdf>.

<sup>36</sup> <https://www.cgira.be/fr/actualite/davantage-dauiditions-par-videoconference>

<sup>37</sup> MYRIA, Verslag van de contactvergadering internationale bescherming 22 januari 2020, p. 13, [https://www.myria.be/files/20200122\\_PV\\_r%C3%A9union\\_contact.pdf](https://www.myria.be/files/20200122_PV_r%C3%A9union_contact.pdf)

gehouden (op een totaal van 904 verhoren in gesloten centra)<sup>38</sup>. Volgens het CGVS vormde het bezoek van de *protection officer* aan het gesloten centrum een uitzondering.<sup>39</sup>

Begin november 2020 werd NANSEN op de hoogte gebracht van een enquête voor advocaten, met betrekking tot de praktijk van persoonlijke gehoren per videoconferentie tijdens de vasthouding, met het oog op de uitbreiding ervan naar open opvangcentra. Tijdens de contactvergadering van 18 november 2020, toen de termijn voor advocaten om op deze enquête te reageren nog niet was verstreken, kondigde FEDASIL aan dat, in het kader van een nieuw pilootproject<sup>40</sup>, er reeds persoonlijke gehoren per videoconferentie waren gepland voor verzoekers om internationale bescherming die in bepaalde open opvangcentra verblijven. De uitvoering van deze beslissing werd opgeschort door de Raad van State<sup>41</sup>, op grond van het feit dat er voor de organisatie van een persoonlijk gehoor per videoconferentie een wijziging nodig is van het koninklijk besluit van 11 juli 2003 tot regeling van de werking van en de rechtspleging voor het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, waarvoor het CGVS niet bevoegd is<sup>42</sup>. Ondertussen zijn de verzoekers bij de Raad van State, alsook NANSEN, op de hoogte gebracht door het CGVS van de intrekking van de betwiste praktijk. Aangezien het CGVS uiteindelijk niet heeft afgezien van de organisatie van persoonlijke gehoren per videoconferentie, en deze in de gesloten centra nog steeds worden georganiseerd, zet NANSEN hieronder de redenen uiteen waarom het gekant is tegen deze praktijk, die het als onwettig beschouwd.

## 1. Ontbreken van rechtsgrondslag

### 1.1.

De praktijk van persoonlijke gehoren per videoconferentie wordt niet door een wettekst geregeld. Ook de artikelen 14 tot en met 17 van de procedurerichtlijn maken er geen melding van. Artikel 15 van de Procedurerichtlijn bepaalt evenwel aan welke voorwaarden het persoonlijk onderhoud is onderworpen. Recentelijk heeft het Hof van Justitie in het arrest *Addis*<sup>43</sup> nogmaals gewezen op het fundamentele belang van het persoonlijk gehoor, overeenkomstig volgende bepaling:

*“ Zo komt naar voren uit artikel 15, leden 2 en 3, van de procedurerichtlijn dat het persoonlijk onderhoud moet plaatsvinden in zodanige omstandigheden dat een passende geheimhouding wordt gewaarborgd en de verzoeker de gronden voor zijn verzoek uitvoerig uiteen kan zetten. Meer bepaald wat dit laatste punt betreft, dienen de lidstaten er krachtens artikel 15, lid 3, onder a), van deze richtlijn voor te zorgen dat de persoon die het persoonlijke onderhoud afneemt, bekwaam is om rekening te houden met de persoonlijke en algemene omstandigheden die een rol spelen bij het verzoek, daaronder begrepen de culturele achtergrond, het gender, de seksuele gerichtheid, de genderidentiteit of de kwetsbaarheid van de verzoeker. Krachtens artikel 15, lid 3, onder b), van deze richtlijn is dan weer vereist dat de lidstaten, voor zover mogelijk, ervoor zorgen dat het onderhoud met de verzoeker wordt afgenomen door een persoon van hetzelfde geslacht indien de verzoeker daarom verzoekt, tenzij dit verzoek gebaseerd is op gronden die geen verband houden met moeilijkheden van de verzoeker om de gronden voor zijn verzoek uitvoerig uiteen te zetten. Daarenboven verplicht artikel 15, lid*

---

<sup>38</sup> De cijfers voor 2020 zijn nog niet beschikbaar. Tijdens de contactvergadering internationale bescherming van de maand september 2020, heeft het CGVS meegedeeld dat 18 gehoren per videoconferentie plaatsvonden in de gesloten centra tussen juni en augustus 2020

([https://www.myria.be/files/20200916\\_Verslag\\_contactvergadering\\_1.pdf](https://www.myria.be/files/20200916_Verslag_contactvergadering_1.pdf)). In de maand september, vonden er 7 plaats, zie het verslag van de contactvergadering internationale bescherming van de maand oktober 2020 ([https://www.myria.be/files/20201021\\_Contactverslag.pdf](https://www.myria.be/files/20201021_Contactverslag.pdf))

<sup>39</sup> MYRIA, Verslag van de contactvergadering internationale bescherming 22 januari 2020, p. 12.

<sup>40</sup> Deze informatie is bevestigd door het CGVS, dat niet aanwezig was op de vergadering in kwestie, maar dat zijn schriftelijke mededelingen die door MYRIA zijn verspreid heeft overgebracht.

<sup>41</sup> HvJ 7 december 2020, nr. 249.163.

<sup>42</sup> M.B., 27 januari 2004.

<sup>43</sup> HvJ 16 juli 2020, nr. C-517/17, *Addis*, §65-66.

3, onder c), van deze richtlijn de lidstaten om een tolk te kiezen die in staat is de communicatie tussen de verzoeker en de persoon die het persoonlijke onderhoud afneemt goed te doen verlopen, om uitvoering te geven aan het in artikel 12, lid 1, onder b), van de procedurerichtlijn neergelegde recht om, voor zover noodzakelijk, gebruik te kunnen maken van de diensten van een dergelijke tolk om zijn eigen zaak uiteen te zetten. Krachtens artikel 15, lid 3, onder e), van die richtlijn moeten de lidstaten er dan weer voor zorgen dat een onderhoud met een minderjarige wordt afgenomen op een kindvriendelijke manier

Zoals de advocaat-generaal in de punten 106, 109 en 115 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, vormt de omstandigheid dat de Uniewetgever er niet mee heeft volstaan om in de artikelen 14 en 34 van de procedurerichtlijn op te nemen dat de verzoeker in de gelegenheid moet worden gesteld om persoonlijk gehoord te worden, maar er bovendien voor heeft gekozen om de lidstaten specifieke en gedetailleerde regels op te leggen met betrekking tot de wijze waarop dit onderhoud moet plaatsvinden, het bewijs voor het fundamentele belang dat hij niet alleen hecht aan het feit dat een dergelijk onderhoud plaatsvindt, maar ook aan de omstandigheden waaronder dit moet worden gevoerd en die moeten worden nageleefd als voorwaarde voor de geldigheid van een beslissing waarbij een asielverzoek niet-ontvankelijk wordt verklaard.”

Naar Belgisch recht voorzien de artikelen 13 en 13/1 van het koninklijk besluit van 11 juli 2003 tot regeling van de werking van en de rechtspleging voor het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen<sup>44</sup> het volgende:

**“Art. 13.** *Indien de asielzoeker overeenkomstig de artikelen 74/5 en 74/6 van de wet wordt vastgehouden of in een penitentiaire instelling in hechtenis wordt gehouden, wordt hij gehoord op de plaats van de vasthouding of de hechtenis.*

**Art.13/1.** *Het gehoor vindt plaats in omstandigheden die een passende geheimhouding waarborgen.*

*Het gehoor vindt slechts plaats in aanwezigheid van de ambtenaar, de asielzoeker, en, in voorkomend geval, een tolk, de advocaat van de asielzoeker en één enkele vertrouwenspersoon.*

*De ambtenaar kan niettemin de aanwezigheid van andere personen die niet voldoen aan de voorwaarden om op te treden als vertrouwenspersoon aanvaarden wanneer de aanwezigheid van één van hen noodzakelijk lijkt om tot een adequaat onderzoek van de aanvraag over te gaan. Deze personen komen niet tussen tijdens het gehoor, maar hebben de mogelijkheid om mondelinge opmerkingen te formuleren op het einde van het gehoor binnen het kader dat wordt bepaald door de ambtenaar die het gehoor afneemt.*

*Om redenen eigen aan het onderzoek van de aanvraag of om vertrouwelijkheidsredenen, kan de ambtenaar zich verzetten tegen de aanwezigheid van de vertrouwenspersoon op het gehoor.”*

Tijdens de door MYRIA georganiseerde contactvergadering op 22 januari 2020 heeft het CGVS, in antwoord op de door NANSEN gestelde vragen, aangegeven dat het gehoor per videoconferentie slechts een administratieve praktijk is, waarvoor geen rechtsgrond nodig is<sup>45</sup>. NANSEN is het niet eens met deze redenering.

Eenzijds bepaalt artikel 13/1, lid 2 van het koninklijk besluit van 2003: "Het gehoor vindt slechts plaats in aanwezigheid van de ambtenaar, de asielzoeker, en, in voorkomend geval, een tolk, de advocaat van de asielzoeker en één enkele vertrouwenspersoon".

---

<sup>44</sup> M.B., 27 januari 2004.

<sup>45</sup> MYRIA, *Verslag contactvergadering internationale bescherming* 22 januari 2020, p. 12, [https://www.myria.be/files/20200122\\_-\\_Verslag\\_contactvergadering.pdf](https://www.myria.be/files/20200122_-_Verslag_contactvergadering.pdf)

Het woordenboek "Le Robert"<sup>46</sup> definieert de term "aanwezigheid" als volgt: "*Fait d'être physiquement quelque part, auprès de qqn*". Het woordenboek "Van Dale" definieert de term als "*in aanwezigheid van, bijzijn*"<sup>47</sup>.

Hieruit moet worden afgeleid dat het gehoor op afstand, ongeacht of dit in een gesloten of een open centrum plaatsvindt, noodzakelijkerwijs een wijziging van deze bepaling vereist.

Anderzijds bevat het koninklijk besluit aanwijzingen over waar het gehoor moet plaatsvinden. Zo hebben de opstellers van het koninklijk besluit van 11 juli 2003 met betrekking tot personen die in een gesloten centrum of gevangenis worden vastgehouden, in artikel 13 gepreciseerd dat het gehoor plaatsvindt "*op de plaats van de vasthouding of de hechtenis*". Het verslag aan de Koning bepaalt het volgende:

*"Artikel 13 bepaalt dat de asielzoeker die op een welbepaalde plaats (conform artikel 74/5 en 74/6 van de wet) of in een penitentiaire instelling wordt vastgehouden op die plaats door een ambtenaar van het Commissariaat-generaal kan worden gehoord. Dit om voor de asielzoeker moeilijke verplaatsingen te vermijden."*

Hieruit moet worden afgeleid dat er een specifieke bepaling vereist is om het gehoor buiten de gebouwen van het CGVS te laten plaatsvinden, hetgeen momenteel alleen het geval is wanneer de verzoeker om bescherming wordt vastgehouden.

De uitbreiding van de praktijk van gehoren per videoconferentie tot de open centra zou betekenen dat het persoonlijke gehoor niet meer zou plaatsvinden in de lokalen van het CGVS, maar in die van het opvangcentrum waar de verzoeker om internationale bescherming verblijft. Volgens de door het CGVS verstrekte informatie is het ook de bedoeling van het CGVS dat de *protection officer* het gesprek vanuit zijn of haar woning kan voeren<sup>48</sup>. In deze hypothese zal het gehoor volledig buiten de lokalen van het CGVS plaatsvinden, een hypothese die evenmin in de huidige tekst van het koninklijk besluit is opgenomen.

De RvV verklaarde het volgende bij het voorleggen van de vraag over de rechtmatigheid van gehoren per videoconferentie voor personen in detentie<sup>49</sup>:

*"De Raad wijst er evenwel op dat artikel 13 KB CGVS bepaalt dat de asielzoeker die in een gesloten centrum verblijft, gehoord wordt op de plaats van zijn vasthouding. **Over de vorm van het gehoor is evenwel niets bepaald.** Waar in artikel 13/1 KB CGVS staat vermeld dat "(h)et gehoor (...) slechts plaats(vindt) in aanwezigheid van de ambtenaar, de asielzoeker, en, in voorkomend geval, een tolk, de advocaat van de asielzoeker en één enkele vertrouwenspersoon", bemerkt de Raad dat **nergens gesteld wordt dat deze personen zich in dezelfde ruimte dienen te bevinden en dan ook niet uitsluit dat het gehoor niet vanop afstand via een systeem van videoconferentie zou kunnen plaatsvinden**".*

NANSEN is van mening dat de in dit arrest gevolgde redenering niet correct is. Enerzijds om terminologische redenen die verband houden met de tekst van het hierboven genoemde koninklijk besluit. Anderzijds gaat het om de situatie van persoonlijke gehoren in gesloten centra, waarnaar wordt verwezen in artikel 13/1, in tegenstelling tot gehoren in open centra, die in het koninklijk besluit niet worden vermeld.

In het laatste geval gaat het niet alleen om een wijziging van de vorm van het gehoor, maar ook om een wijziging van de plaats van het gehoor. In beide gevallen is NANSEN van mening dat een wetswijziging noodzakelijk is.

<sup>46</sup> In zijn online versie, <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/presence>

<sup>47</sup> <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/aanwezigheid#.X7yyTWhKhPY>.

<sup>48</sup> Mededeling van het CGVS naar aanleiding van de contactvergadering van 18 november 2020, schriftelijk ingediend op 3 december 2020.

<sup>49</sup> RvV 6 september 2018, nr. 208 977.

In elk geval heeft de Raad van State de beslissing van het CGVS om het gehoor per videoconferentie uit te breiden tot personen die in open centra verblijven opgeschort, omdat het van oordeel is dat het CGVS niet bevoegd is om de voorwaarden van het gehoor, die bij koninklijk besluit van 11 juli 2003 zijn vastgesteld<sup>50</sup>, te wijzigen. Aldus de Raad van State:

*“ Les conditions dans lesquelles l’audition d’un demandeur de protection internationale doit se dérouler, sont régies par l’arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ainsi que son fonctionnement. **La modification de ces conditions, notamment par l’ajout de règles relatives à la tenue d’auditions par vidéoconférence que l’arrêté royal du 11 juillet 2003 ne prévoit pas et ne permet pas, ne peut s’opérer que par l’adoption d’un arrêté royal. Elle ne pouvait être effectuée par la partie adverse dès lors que la compétence pour adopter de telles règles ne lui pas été attribuée.***

(...)

*Les règles attaquées, imposées aux demandeurs de protection internationale dans les centres ouverts, sont prévues en dehors du cadre légal dans lequel elles devraient s’inscrire, à savoir un arrêté royal. **La partie adverse ne peut valablement soutenir que les garanties requises seraient assurées.** De telles garanties, à supposer qu’elles puissent être fournies, ne pourraient l’être que dans le cadre légal requis, en étant adoptées par l’autorité compétente.*

*Les règles entreprises, intervenant dans un **domaine aussi sensible que celui de la protection internationale**, ne procurent **aucune garantie** aux demandeurs de cette protection dès lors qu’elles sont édictées par un auteur incompétent et en dehors du cadre légal exigé. **Elles sont donc susceptibles de porter gravement atteinte aux droits des demandeurs de protection internationale (...).**”*

Ook al heeft het arrest van de Raad van State enkel betrekking op de beslissing van het CGVS om de praktijk van gehoren per videoconferentie uit te breiden tot personen in open centra, dan nog gelden de conclusies ervan voor de praktijk van gehoren per videoconferentie in gesloten centra. In afwachting van een eventuele wijziging van het koninklijk besluit is NANSSEN van mening dat de praktijk van gehoren per videoconferentie in gesloten centra moet worden stopgezet.

Bij niet-naleving kan de beslissing van het CGVS om een gehoor per videoconferentie af te nemen worden aangevochten in het kader van een individueel beroep bij de RvV, met name via het mechanisme van artikel 159 van de Grondwet, op grond waarvan: *“De hoven en rechtbanken passen de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toe in zoverre zij met de wetten overeenstemmen”*. Eenieder die er belang bij heeft dat een besluit of verordening buiten toepassing wordt gelaten, kan zich beroepen op deze bepaling.<sup>51</sup> Hoewel het artikel verwijst naar *“hoven en rechtbanken”*, wordt door het Hof van Cassatie en de Raad van State aanvaard dat artikel 159 kan worden ingeroepen voor elke contentieuze rechtbank,<sup>52</sup> met inbegrip van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Bovendien is het vaste rechtspraak dat artikel 159 van de Grondwet in algemene bewoordingen is gesteld en *“ne fait aucune distinction entre les actes administratifs qu’il vise ; Que cet article s’applique aux décisions non réglementaires de l’administration et aux actes administratifs, fussent-ils individuels”*<sup>53</sup>. Bijgevolg kan op deze bepaling een beroep worden

---

<sup>50</sup> RvS 7 december 2020, 249. 163, <http://www.raadvst-consetat.be/arr.php?nr=249163&fbclid=IwAR0Kbirmy4bT5K-SWkmlLx8bckfQOCLAyAgiZQE4AXDyPPzI5eDImojPVTE>

<sup>51</sup> DESMECHT, Ch., « L’article 159 de la Constitution : un article qui vous veut du bien », R.G.D.C., 2006, p.287.

<sup>52</sup> Zie onder andere, Cass., 27 juni 2002, C.99.0553.N/1, [https://juportal.be/JUPORTAwork/ECLI:BE:CASS:2002:ARR.20020627.15\\_NL.pdf](https://juportal.be/JUPORTAwork/ECLI:BE:CASS:2002:ARR.20020627.15_NL.pdf), geciteerd door DESMECHT, Ch. ; *op.cit.*, p. 290.

<sup>53</sup> Zie onder andere, Cass. 2 december 2002, C.98.0460.N/1, [https://juportal.be/JUPORTAwork/ECLI:BE:CASS:2002:ARR.20021202.5\\_FR.pdf](https://juportal.be/JUPORTAwork/ECLI:BE:CASS:2002:ARR.20021202.5_FR.pdf)



gedaan om de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen te verzoeken de beslissing van het CGVS om het gehoor per videoconferentie te organiseren te weigeren toe te passen<sup>54</sup>.

Meer concreet wordt het gebruik van videoconferentie meegedeeld in de uitnodiging voor het persoonlijk gehoor. Gelet op de zeer korte tijd voor vastgehouden personen tussen de oproeping en de dag van het gehoor, is het moeilijk om het gebruik van videoconferentie voorafgaand aan het gehoor aan te vechten. Naar analogie met de beginselen die het Hof van Justitie in het arrest Samba Diouf heeft geformuleerd omtrent de toepassing van een versnelde procedure<sup>55</sup>, moet de beslissing om gebruik te maken van videoconferentie minstens worden goetstet door de RvV in het kader van het beroep tegen de beslissing ten gronde.

Artikel 159 “*consacre une application particulière du principe général du droit « selon lequel on ne peut appliquer une décision, notamment une norme qui viole une disposition supérieure ou qui excède les pouvoirs et compétences qui peuvent être exercés »*<sup>56</sup>. In geval van een verzoek op grond van artikel 159 van de Grondwet moet de rechter de toepassing van de betrokken administratieve handeling weigeren. Als wordt besloten om gebruik te maken van een videoconferentie, hetgeen volgens de Raad van State neerkomt op een wijziging van de voorwaarden van het gehoor waarvoor het CGVS niet bevoegd is, zal de RvV het persoonlijk gehoor nietig moeten verklaren en de zaak moeten terugverwijzen naar het CGVS, dat hieruit gevolgen moet trekken en een gehoor in persoon moet organiseren.

Aangezien vragen met betrekking tot de bevoegdheid van de steller van de handeling van openbare orde zijn<sup>57</sup>, volgt daaruit dat de RvV, indien beroep wordt ingesteld tegen een weigeringsbeslissing genomen na een gehoor per videoconferentie, artikel 159 van de Grondwet moet toepassen, ook al wordt geen enkel middel op basis van dit artikel aangevoerd door de verzoeker.

Sinds het arrest van de Raad van State heeft de RvV reeds verschillende beroepen ontvangen waarin de wettigheid van persoonlijke gehoren per videoconferentie in gesloten centra wordt betwist. In een arrest van 6 januari 2021 heeft de RvV de praktijk bevestigd en geoordeeld dat het recht van de verzoeker om gehoord te worden, zoals verankerd in het Europese recht en uitgelegd door het HvJ, was geëerbiedigd<sup>58</sup>. Volgens het Hof “ *l’irrégularité dénoncée par la partie requérante ne pourrait entraîner l’annulation de la décision attaquée, que si cette partie établit concrètement que les modalités de son entretien personnel ont nui à l’instruction de sa demande dans une mesure telle que la décision aurait pu être différente si l’audition s’était déroulée en présence des différents intervenants, et non en vidéoconférence, et pour autant que cette irrégularité ne puisse être réparée par le Conseil* ”. Vervolgens concludeerde de RvV dat er geen sprake was van dergelijke onrechtmatigheid, enerzijds omdat het persoonlijk gehoor "beperkt" was omdat de verzoeker in deze zaak reeds internationale bescherming genoot in een andere lidstaat, anderzijds omdat de deelnemers aan het gehoor “ *se trouvaient simultanément réunis lors de cette audition, serait-ce de manière virtuelle, et pouvaient interagir dans les mêmes conditions que si ils (sic) avaient été physiquement réunis au même endroit* ”.

Tot slot merkte de RvV op dat er geen aanwijzingen waren voor technische problemen of communicatieproblemen en dat de vertrouwelijkheid van het gehoor was gewaarborgd.<sup>59</sup>

<sup>54</sup> In de beslissingen van het CGVS met betrekking tot personen die in gesloten centra worden vastgehouden, staat: “ (...) werd u in het X gehoord door het Commissariaat-generaal via videoconferentie (...)”.

<sup>55</sup> Zie supra, p. en HvJ, 28 juli 2011, C-69/10, *Samba Diouf*, ECLI:EU:C:2011:524, § 31, 36 en 70.

<sup>56</sup> DESMECHT, Ch., *op. cit.*, p. 291.

<sup>57</sup> Zie onder meer RvV nr. 234 150 van 27.10.2020. Volgens sommigen is artikel 159 van de Grondwet van openbare orde. De Raad van State is evenwel van oordeel dat deze slechts ambtshalve kan worden opgeworpen wanneer de onwettigheid de openbare orde aantast of wanneer het een substantieel voorschrift betreft (DESMECHT, Ch., *op. cit.*, blz. 289).

<sup>58</sup> Het HvJ verwijst naar de beschikking van M.G. en N.R. van 10 september 2013, C-383/13.

<sup>59</sup> RvV 6 januari 2021, nr. 255 025.

NANSEN meent dat de door de RvV gevolgde redenering in deze zaak in verschillende opzichten onjuist is. Enerzijds is de opvatting dat het gehoor van een persoon die reeds bescherming geniet in een andere EU-lidstaat van beperkt belang is, in strijd met de rechtspraak van het Hof van Justitie in het bovengenoemde arrest Addis, dat eveneens betrekking had op een asielzoeker die in een andere EU-lidstaat als vluchteling was erkend en waarin het Hof herinnerde aan het fundamentele belang van het persoonlijk gehoor en de voorwaarden waaronder dit moet plaatsvinden<sup>60</sup>.

Voorts heeft het Hof van Justitie in hetzelfde arrest verduidelijkt dat zijn rechtspraak, waarnaar het Hof verwijst en volgens welke “ *wil een schending van de rechten van de verdediging leiden tot nietigverklaring van het na afloop van de betrokken administratieve procedure genomen beslissing, deze procedure zonder deze onregelmatigheid in beginsel een andere afloop had moeten kunnen hebben (...) kan echter niet worden toegepast op de schending van de artikelen 14, 15 en 34 van de procedurerichtlijn.*”<sup>61</sup>. De RvV heeft zich dus ten onrechte op dit beginsel gebaseerd. Anderzijds houdt de redenering van de RvV geen rekening met het arrest van de Raad van State van 7 september 2020, volgens hetwelk de wijziging van de voorwaarden van het gehoor, waaronder de invoering van videoconferentie, slechts kan geschieden door de uitvaardiging van een koninklijk besluit. Bijgevolg moet de loutere vaststelling dat het CGVS niet bevoegd was om persoonlijke gehoren per videoconferentie te organiseren, volstaan om de beslissing nietig te verklaren, zelfs indien er geen sprake is van een nadeel<sup>62</sup>. In een arrest van 14 januari 2021 heeft de RvV een ander standpunt ingenomen, dat in overeenstemming is met het arrest van de Raad van State van 7 december 2020<sup>63</sup>. Verwijzend naar dit arrest heeft de RvV gewezen op het belang van het persoonlijke gehoor, tijdens hetwelk verzoekers om internationale bescherming “ *amenés à communiquer des données particulièrement sensibles touchant à leur vécu et à la situation dans leur pays d’origine, doivent pouvoir s’exprimer en toute confiance, et dans des conditions permettant de limiter le risque d’erreur d’appréciation quant à leurs craintes* ». Volgens de RvV « *l’article 13/1 (...) ne prévoit nullement l’utilisation de la vidéoconférence et ne permet nullement l’utilisation de cette pratique*”. Ten slotte heeft de RvV het argument van de verzoekster gevolgd dat “ *l’irrégularité commise a pu avoir une incidence sur sa capacité de s’exprimer pleinement et sur le sens de la décision attaquée*”.

## 1. 2.

Een arrest van het Grondwettelijk Hof bevestigt het standpunt dat voor het voeren van persoonlijke gehoren per videoconferentie een wetswijziging nodig is.

Bij de wet van 29 juli 2016 betreffende het gebruik van videoconferentie voor de verschijning van in verdenkinggestelden in voorlopige hechtenis, heeft de wetgever getracht het gebruik van videoconferentie voor de verschijning van verdachten in voorlopige hechtenis in te voeren. De wet van 29 juli 2016 voorzag ook in de invoering van een koninklijk besluit om de modaliteiten voor het gebruik van videoconferentie vast te stellen.

Bij beslissing van 21 juni 2018<sup>64</sup> heeft het Grondwettelijk Hof, naar aanleiding van een door de Franstalige en Duitstalige Orde van advocaten ingesteld beroep, deze wet nietig verklaard. Het Hof was van oordeel dat de wet, doordat zij de rechter de bevoegdheid liet om te beoordelen in welke gevallen een gedetineerde per videoconferentie moest verschijnen, zonder de redenen aan te geven waarom de rechter een dergelijke beslissing kon nemen, niet voldeed aan het vereiste van voorzienbaarheid van rechterlijke beslissingen. Bovendien oordeelde het Hof dat de wetgever het niet aan de Koning heeft overgelaten om de

<sup>60</sup> HvJ, 16 juli 2020, C-517/17, Addis, §65-66.

<sup>61</sup> Ibid, § 70.

<sup>62</sup> Wat de gevolgen van de videoconferentie voor de verzoeker betreft, zie hieronder, punt 4.

<sup>63</sup> RvV 14 januari 2021, nr. 247 396.

<sup>64</sup> Arrest nr. 76/2018 van 21 juni 2018, <https://www.const-court.be/public/f/2018/2018-076f.pdf>

voorwaarden te bepalen voor het gebruik van videoconferentie, die essentieel zijn met het oog op het recht op een eerlijk proces (deelname aan het proces, afwezigheid van technische belemmeringen om te worden gehoord, vertrouwelijke communicatie met de advocaat, plaats van de advocaat).

Verschillende argumenten, gebaseerd op de redenering van het Grondwettelijk Hof uit arrest nr. 76/2018, zijn reeds aangevoerd voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen om het gebruik van videoconferentie voor persoonlijke gehoren door het CGVS aan te vechten. Dergelijke argumenten zijn echter steeds verworpen<sup>65</sup>, omdat de waarborgen van artikel 6 EVRM (waarnaar het Grondwettelijk Hof verwijst in arrest nr. 76/2018) niet van toepassing zouden zijn op het asielrecht.

NANSEN is het niet eens met deze redenering, omdat het voorbijgaat aan de inhoud en de strekking van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie.

In tegenstelling tot artikel 6 EVRM is artikel 47, waarvan de inhoud gedeeltelijk overeenkomt met die van artikel 6 EVRM, namelijk wel van toepassing op het asielrecht:

*“Le deuxième alinéa [de l’article 47] correspond à l’article 6, paragraphe 1 de la CEDH, qui se lit ainsi:*

*‘Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l’accès de la salle d’audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l’intérêt de la moralité, de l’ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l’exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice’.*

*Dans le droit de l’Union, le droit à un tribunal ne s’applique pas seulement à des contestations relatives à des droits et obligations de caractère civil. C’est l’une des conséquences du fait que l’Union est une communauté de droit, comme la Cour l’a constaté dans l’affaire 294/83, ‘Les Verts’ contre Parlement européen (arrêt du 23 avril 1986, rec. 1986, p. 1339). Cependant, à l’exception de leur champ d’application, les garanties offertes par la CEDH s’appliquent de manière similaire dans l’Union”<sup>66</sup>.*

Bijgevolg is, in tegenstelling tot wat de RvV in bovengenoemd arrest heeft verklaard, de overweging van het Grondwettelijk Hof van toepassing op gehoren per videoconferentie in asielzaken, wat noodzakelijkerwijs door een wettekst moet worden omkaderd.

Net zoals “ *la comparution d’un inculpé revêt une importance capitale dans l’intérêt d’un procès pénal équitable et juste, en raison notamment de son droit à être entendu et de la nécessité de contrôler l’exactitude de ses affirmations* ”<sup>67</sup>, is het persoonlijk horen van een verzoeker om internationale bescherming bij het CGVS van cruciaal belang. Het is voor de betrokkene immers een gelegenheid om de redenen van zijn vlucht kenbaar te maken en voor de autoriteiten een mogelijkheid om de nodige elementen te verzamelen om een beslissing te nemen overeenkomstig haar internationale verplichtingen, die onder meer voortvloeien uit het Verdrag van Genève en het EVRM.

<sup>65</sup> RvV 19 september 2019, nr. 226 290 en 12 april 2018, nr. 202 346.

<sup>66</sup> <https://fra.europa.eu/fr/eu-charter/article/47-droit-un-recours-effectif-et-acceder-un-tribunal-impartial>

<sup>67</sup> GwH 21 juni 2018, nr. 76/2018, overw. B.10.4.1.

Over het belang van het gehoor zegt de UNHCR:

***“The personal interview remains nonetheless crucial as it provides the applicant with an opportunity to explain comprehensively and directly to the authorities the reasons for the application and gives the determining authority the opportunity to establish, as far as possible, all the relevant facts and to assess the credibility of the oral evidence.”***<sup>68</sup>

Het is derhalve van essentieel belang dat het gehoor gepaard gaat met alle nodige waarborgen en dat de modaliteiten ervan niet aan het oordeel van de administratie wordt overgelaten. Net zoals het Grondwettelijk Hof heeft gewezen op het cruciale belang van de verschijning van de verweerder en het belang van een eerlijk en billijk strafproces, heeft de Raad van State in zijn arrest van 7 december 2020 beklemtoond dat het van belang is de nodige garanties te verzekeren binnen een *“domaine aussi sensible que celui de la protection internationale”*.

Uit al deze elementen kan worden afgeleid dat het gehoor per videoconferentie de voorwaarden voor persoonlijke gehoren ingrijpend wijzigt, het kader van de administratieve praktijk ver te buiten gaat, en dat de veralgemening ervan het voorwerp moet uitmaken van een wetswijziging, die het mogelijk zal maken het advies van de Raad van State in te winnen.

## 2. Gebrek aan waarborgen inzake de vertrouwelijkheid van gehoren per videoconferentie

NANSEN is van mening dat de vertrouwelijkheid van gehoren per videoconferentie moeilijk gewaarborgd kan zijn.

De informatie die de verzoeker om internationale bescherming tijdens zijn persoonlijk gehoor aan het CGVS verstrekt, is zonder twijfel gevoelig en moet strikt worden beschermd. De verzoeker moet ook de zekerheid hebben dat deze informatie op geen enkele wijze toegankelijk is voor derden.

De verplichting tot vertrouwelijkheid is opgenomen in artikel 13/1 van het koninklijk besluit van 11 juli 2003<sup>69</sup>, dat bepaalt dat het gehoor plaatsvindt *“in omstandigheden die een passende geheimhouding waarborgen”*.

Het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens is ook vastgelegd in de GDPR<sup>7071</sup>.

In zijn advies over het wetsontwerp betreffende diverse tijdelijke en structurele bepalingen op het gebied van justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, dat onder meer tot doel had het gebruik door de rechter van videoconferentie in te voeren om bepaalde personen te horen of in verschillende omstandigheden voor hem te laten

---

<sup>68</sup> UNHCR, *Fair and Fast. UNHCR Discussion Paper on Accelerated and Simplified Procedures in the European Union*, 25 juli 2018, p. 10, <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>

<sup>69</sup> Dit artikel betreft de omzetting in Belgisch recht van artikel 15, lid 2, van de Procedurerichtlijn.

<sup>70</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

<sup>71</sup> De begrippen 'persoonsgegevens' en de 'verwerking' daarvan zijn gedefinieerd in artikel 4 GDPR. Voorts vallen gegevens die in het kader van een verzoek om internationale bescherming worden verzameld, gelet op hun aard, onder artikel 9, lid 1 GDPR, waarin sprake is van "de verwerking van persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid zijn verboden", wat slechts wordt toegestaan indien voldaan is aan de strikte voorwaarden omschreven in dezelfde bepaling.

verschijnen<sup>72</sup>, heeft de Raad van State zich uitgesproken over de voorwaarden voor het aanwenden van deze werkwijze. Met betrekking tot de naleving van de GDPR verklaarde het:

***“Aangezien daarbij gevoelige gegevens doorgegeven worden, dient nagegaan te worden of de regels die uit de AVG voortvloeien in acht genomen worden.***

*Eenzijds zijn er de metagegevens, dat wil zeggen de persoonsgegevens die gegenereerd worden door het gebruik van de applicatie (identiteit van de personen die inloggen, elektronische adressen van de personen die ingelogd hebben, enz.) en anderzijds is er de inhoud van de audio- en videofragmenten die tijdens de videoconferentie uitgewisseld worden, een inhoud die gevoelige gegevens omvat wanneer het om virtuele terechtzittingen gaat.*

*Met die tools is het in technisch opzicht mogelijk de inhoud van al die gegevens te bewaren.*

***Er moet voorzien worden in waarborgen opdat erop toegezien kan worden dat die gegevens uitsluitend verwerkt worden voor zover dat voor de videoconferentie noodzakelijk is. Het komt de steller van het voorontwerp toe hetzij uitdrukkelijk te bepalen dat het bewaren en verwerken van de videoconferentie is uitgesloten, hetzij uitdrukkelijk waarborgen in te bouwen tegen enige onrechtmatige verwerking van die videoconferenties.***<sup>73</sup>

Bovendien stelde de Raad van State vast dat er volgens een vergelijkende analyse van NOYB (European Center for Digital Rights) *“is geen enkel platform voor videoconferencing (waaronder Webex) conform de AVG”*<sup>74</sup>. Skype, het platform dat door het CGVS wordt gebruikt voor gehoren per videoconferentie, is een van de geanalyseerde platformen in deze studie.

Aan het eind van zijn advies concludeerde de Raad van State met betrekking tot de vraag over de gegevensbescherming:

*“De afdeling Wetgeving kan binnen de termijn die haar toegemeten is voor het uitbrengen van haar advies niet dieper ingaan op alle problemen waarop hiervoor gewezen is. In het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, dat aangevraagd dient te worden,<sup>24</sup> zal voor de steller van het voorontwerp en voor de wetgever over deze kwesties duidelijkheid verschaft worden.”*<sup>75</sup>

Dit wordt nog problematischer wanneer de *protection officers* van thuis uit werken. In dit verband stelt EASO:

***“If case officers are permitted to conduct the interview from home, they should hold the interview in a separate room behind closed doors that are either locked or marked with a ‘do not disturb’ sign. Case officers should use headphones to avoid being overheard. No other person besides the case officer can be present in the room. The case officer should set up a neutral screen background in order to make the interview***

---

<sup>72</sup> Wetsvoorstel van 25 november 2020 houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, De Kamer, DOC 55 1668/001. Het wetsvoorstel voorzag onder meer in het gebruik van videoconferenties voor de strafuitvoeringsrechtbank, de kamer voor de bescherming van de maatschappij en voor personen in strafzaken die van hun vrijheid zijn beroofd.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p.99.

<sup>74</sup> Wetsontwerp van 25 november 2020 houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, p. 100. Het verslag is beschikbaar op: [http://za-fbs.knsn.at/images/neue\\_HP/Coronavirus/30\\_noyb\\_report\\_on\\_privacy\\_policies\\_of\\_video\\_conferencing\\_tools\\_2020-04-02\\_0.pdf](http://za-fbs.knsn.at/images/neue_HP/Coronavirus/30_noyb_report_on_privacy_policies_of_video_conferencing_tools_2020-04-02_0.pdf).

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 103.

*environment as professional as possible. IT equipment and a proper internet connection should be in place*<sup>76</sup>.

In bovengenoemd arrest van 6 september 2018 vindt de RvV dat de vertrouwelijkheid van het gehoor, zoals artikel 13/1 dat oplegt, gewaarborgd is door het feit dat de verzoeker op voorhand op de hoogte werd gebracht dat het gehoor per videoconferentie zou plaatsvinden:

*“Wel wordt vereist dat het gehoor plaatsvindt in omstandigheden die een ‘passende geheimhouding’ waarborgen (art. 13/1 KB CGVS), hetgeen in casu gegarandeerd werd. Immers dient te worden vastgesteld dat in de “oproeping persoonlijk onderhoud – videoconferentie” die verzoekende partij op 23 juli 2018 voor ontvangst heeft ondertekend, uitdrukkelijk aan verzoekende partij meegedeeld werd dat het gehoor op afstand zou plaatsvinden. Tevens werd verzoekende partij ingelicht over het gebruikte systeem dat garant staat voor een ‘passende geheimhouding’ (administratief dossier, stuk 8; bijlage 3 van het verzoekschrift)”.*

Zoals de Raad van State in zijn advies over het wetsontwerp van 20 november 2020 heeft aangegeven, is het voor het waarborgen van de vertrouwelijkheid van gehoren op afstand van essentieel belang dat deze worden omgeven door een strikt juridisch en technisch kader. NANSEN ziet niet in hoe het in kennis stellen van het gehoor per videoconferentie aan de verzoeker, het mogelijk maakt om de vertrouwelijkheid van het gehoor te waarborgen. NANSEN vindt het ook uiterst problematisch dat dergelijke gehoren door een *protection officer* vanuit zijn woning kunnen worden gevoerd, waardoor het onmogelijk is vertrouwelijkheid te controleren.

Uit de vragen die de Raad van State in zijn advies stelt, blijkt het belang en de complexiteit van de bescherming van persoonsgegevens en de waarborgen die noodzakelijkerwijs moeten worden geboden rond het verzamelen en verwerken ervan. Naar aanleiding van dit advies werd het gebruik van videoconferenties uit het wetsontwerp in kwestie geschrapt.

### 3. Recht op bijstand en vertegenwoordiging

Het CGVS bepaalt dat verzoekers om internationale bescherming niet langer worden gehoord in de lokalen van het CGVS, maar vanuit het opvangcentrum waar zij verblijven. Voor de advocaten die hen bijstaan (en ook voor de tolken) betekent dit een verplaatsing naar het opvangcentrum.

Volgens de informatie die ter gelegenheid van de contactvergadering van 18 november 2020 is meegedeeld en die enkele dagen later door het CGVS is bevestigd, zouden de eerste gesprekken plaatsvinden in twee centra in Wallonië (Bovigny en Moeskroen), en twee in Vlaanderen (Poelkapelle en Kappelen). Wegens de geografische afstand van de betrokken centra zal de invoering van het gebruik van videoconferentie voor personen in open centra, de taak van de advocaten noodzakelijkerwijs verzwaren en hun aanwezigheid bij de persoonlijke gesprekken met hun cliënten bemoeilijken of zelfs verhinderen. Dit geldt des te meer indien de praktijk zou worden veralgemeend tot alle opvangcentra verspreid over het hele land.

Artikel 22, §1, van de Procedurerichtlijn voorziet dat:

*“Verzoekers worden in de gelegenheid gesteld om op eigen kosten daadwerkelijk een juridische adviseur of andere raadsman die door het nationale recht als zodanig is erkend of toegelaten, in alle fasen van de procedure, ook na een negatieve beslissing, te raadplegen over met hun verzoek om internationale bescherming samenhangende aangelegenheden.”*

---

<sup>76</sup> EASO, *Practical recommendations on conducting the personal interview remotely*, May 2020, p.11, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-practical-recommendations-conducting-personal-interview-remotely-EN.pdf>

Voorts bepaalt artikel 20, §1 en 2, van dezelfde richtlijn:

*“1. De lidstaten zorgen ervoor dat op verzoek kosteloze rechtsbijstand en vertegenwoordiging wordt geboden in de in hoofdstuk V bedoelde beroepsprocedures. Deze rechtsbijstand en vertegenwoordiging omvat ten minste het opstellen van de vereiste procedurestukken alsook de deelname, namens de verzoeker, aan een zitting van een rechterlijke instantie van eerste aanleg.*

*2. De lidstaten kunnen ook voorzien in kosteloze rechtsbijstand en/of vertegenwoordiging in de in hoofdstuk III bedoelde procedures in eerste aanleg. In dergelijke gevallen is artikel 19 niet van toepassing.”*

Tenslotte, voorziet artikel 23, §3 dat:

*“3. De lidstaten staan een verzoeker toe zich bij het persoonlijke onderhoud te laten vergezellen door een juridische adviseur of andere raadsman die door het nationale recht als zodanig is erkend of toegelaten.*

*De lidstaten kunnen bepalen dat de juridisch adviseur of andere raadsman pas aan het einde van het persoonlijke onderhoud het woord kan nemen.”*

België heeft ervoor geopteerd om de aanwezigheid van de advocaat bij het persoonlijk gehoor door het CGVS toe te staan, hetgeen in overeenstemming is met de UNHCR-richtlijnen, (zie hieronder) en van doorslaggevend belang is voor de kwaliteit van de asielprocedure in België. Overeenkomstig artikel 19, §1, lid 2 van het koninklijk besluit van 11 juli 2003, *“kan de advocaat of de vertrouwenspersoon het gehoor van de asielzoeker bijwonen”*. Aangezien de wet bepaalt dat de advocaat aanwezig moet zijn bij het gehoor, hebben de asielinstanties de verplichting om dit gehoor zodanig te organiseren dat de advocaat zijn cliënt daadwerkelijk kan bijstaan. Er zijn goede redenen om aan te nemen dat de invoering van videoconferentie in open centra dit grotendeels zal belemmeren, met het risico dat de uitoefening van het recht van de verzoeker op wettelijke vertegenwoordiging zinloos wordt.

De aanwezigheid van de advocaat bij het persoonlijk gehoor met zijn cliënt is evenwel van essentieel belang, aangezien dit een zorgvuldig onderzoek garandeert, waarbij de rechten van de verzoeker om internationale bescherming worden geëerbiedigd.

De UNHCR benadrukt het belang van wettelijke vertegenwoordiging in een studie over rechtsbijstand voor verzoekers om internationale bescherming in België:

*“L’accompagnement juridique, sous ses différents aspects, **conditionne dans une large mesure la possibilité pour un demandeur de protection internationale de faire valoir ses droits**. L’information juridique, l’encadrement social et juridique ainsi que l’assistance et la représentation juridiques sont des **éléments déterminants dans une procédure aussi complexe** <sup>77</sup>.”*

De UNHCR benadrukt nogmaals het belang van kwalitatieve juridische bijstand in het kader van gehoren op afstand:

*“Asylum procedures using remote interviewing need to apply all procedural safeguards as when face-to-face interviews or hearings are held, both for regular and accelerated procedures.<sup>14</sup> In particular, the rights to information and legal assistance are foundational for effectiveness and should be guaranteed throughout the procedure.*

---

<sup>77</sup> UNHCR, *Accompagnement juridiques des demandeurs de protection internationale en Belgique*, september 2019, <https://www.unhcr.org/be/wp-content/uploads/sites/46/2019/10/UNHCR-Accompagnement-juridique-de-demandeurs-de-protection-internationale-en-Belgique-Septembre-2019.pdf>, p.10.

(...)

*Where applicants do not receive the required effective legal assistance due to a remote setting, this will only complicate and delay the process and can potentially lead to the lodging of unfounded subsequent applications.*<sup>78</sup>

Tot slot werd de rol van advocaten bij de bescherming van de mensenrechten en de rechtsstaat onlangs onderstreept door de Internationale Commissie van Juristen:

*“Where it has been concluded that video-conferencing is permissible for a particular hearing, care must still be taken to ensure full respect for the right of an accused or individual party to representation by and confidential communication with independent legal counsel. **Again, the role that lawyers play in the protection of human rights and the rule of law remains just as important, if not even more important, in times of crisis or states of emergency such as the COVID-19 pandemic**”<sup>79</sup>.*

#### 4. Gevolgen van videoconferentie voor de verzoeker om internationale bescherming

NANSEN is van oordeel dat er noodzakelijkerwijs rekening moet worden gehouden met de reeds gedocumenteerde<sup>80</sup> gevolgen van het gehoor per videoconferentie voor de verzoeker om internationale bescherming en voor de mogelijkheid om in alle sereniteit de redenen van zijn of haar vlucht uiteen te zetten.

De Orde van Vlaamse Balies en de Ordre des Barreaux francophones et germanophone hebben de UNHCR verzocht zich uit te spreken over de wenselijkheid om personen die om internationale bescherming verzoeken per videoconferentie te horen; UNHCR stipte de volgende pijnpunten aan<sup>81</sup>:

- Het CGVS mag videoconferencing niet gebruiken voor kwetsbare personen, personen met bijzondere procedurele noden of voor gedetineerden.
- Het zou de mogelijkheid van de verzoeker om zijn relaas te vertellen kunnen schaden, met name aspecten van intieme aard.
- Technische problemen kunnen de verzoeker ervan weerhouden zijn relaas te vertellen en kunnen een bron van frustratie zijn.
- De vertrouwelijkheid zou niet kunnen worden gegarandeerd.
- De toezending van (originele) documenten zou worden bemoeilijkt.

In een document over het houden van gehoren op afstand, gepubliceerd in mei 2020<sup>82</sup> in de context van de COVID-19, herhaalt de UNHCR zijn bezorgdheid en wijst het op de uitdagingen die inherent zijn aan deze praktijk:

**“CHALLENGES OF CONDUCTING RSD INTERVIEWS VIA TELEPHONE OR VIDEOCONFERENCE INCLUDE**

---

<sup>78</sup> UNHCR, *Remote Interviewing: Practical Considerations for States in Europe*, 9 juni 2020, p. 5.

<sup>79</sup> ICJ, *Videoconferencing, Courts and COVID-19. Recommendations Based on International Standards*, november 2020, p. 14, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2020/11/Universal-videoconferencing-courts-and-covid-Advocacy-2020-ENG.pdf>

<sup>80</sup> Een uitvoerige uiteenzetting over de nadelen van videoconferentie (met name vanuit het oogpunt van advocaten die gespecialiseerd zijn in het vreemdelingenrecht) is te vinden in de nota die Avocats.be heeft gepubliceerd in reactie op de aankondiging van het CGVS om de praktijk van gehoren per videoconferentie uit te breiden tot open centra (Nota van Avocats.be over de persoonlijke ondervragingen per videoconferentie van het CGVS, november 2020, <https://bit.ly/3luPxdA>).

<sup>81</sup> UNHCR, Regional Representation for Western Europe – Protection Unit for Belgium and Luxembourg, *Interview to determine the need for international protection through videoconference. Preliminary observations*, June 2016, <http://www.ordeexpress.be/artikel/121/1568/verhoor-asielzoekers-via-videoconferentie>.

<sup>82</sup> UNHCR, *Key Procedural Considerations on Remote Participation of Asylum-Seekers in the Refugee Status Determination Interview*, 15 mei 2020, p.2, <https://www.refworld.org/docid/5ebe73794.html>,



(...)

**May hinder rapport building and interfere with the ability of the interviewer to obtain a full and truthful account from the applicant. Applicants may not feel comfortable disclosing issues of a personal or sensitive nature via telephone or videoconference and may have concerns regarding the confidentiality of communications.**

**Difficulties in submitting additional documentary evidence during the RSD interview and examining the original documents to ensure that copies on the file are identical to the originals;**

**Non-verbal cues indicating a lack of understanding of a question or problems with interpretation are more difficult to identify and address in a timely manner”.**

De UNHCR heeft in zijn werkzaamheden reeds aandacht besteed aan het voeren van gehoren op afstand in het kader van hervestiging. In dit verband stelt de UNHCR:

*“The physical distance and the fact that refugees are not in the same room may affect interviewers’ ability to quickly develop a rapport of trust with refugees and assess credibility and family dynamics”<sup>83</sup>.*

Daarbij stelt zich bovendien de vraag naar persoonlijke gehoren met personen die in een kwetsbare situatie verkeren. In een document dat BEAMA gepubliceerd heeft naar aanleiding van de epidemie van COVID-19 staat het volgende te lezen:

*”It is important to note, however, that for **certain vulnerable groups, such as survivors of torture, LGBTI cases or highly traumatised applicants**, for whom an extended and detailed interview would be needed, a **videoconferencing setting may not be appropriate**. A case-by-case assessment is recommended in such cases.*

*(...) It is generally acknowledged that for **particularly complicated cases**, for example, for exclusion analysis, **cases with substantial credibility issues** and/or for some vulnerable categories such as **survivors of torture or applicants with serious psychological problems**”<sup>84</sup>.*

Uit het document blijkt dat EASO het gebruik van videoconferentie afraadt voor het horen van personen in kwetsbare situaties, maar ook voor alle complexe zaken.

De UNHCR neemt een soortgelijk standpunt in ten aanzien van personen in kwetsbare situaties:

**“Conducting an RSD interview via video conference or telephone may not always be appropriate for applicants who have specific needs or vulnerabilities, in particular children, persons with hearing or visual impairment or mental health issues, or who are suffering the effects of trauma or torture. Careful consideration should be given to any negative impact that remote interviewing may have on these applicants’ ability and willingness to provide a full and reliable account, as balanced against the need for an urgent protection intervention”<sup>85</sup>.**

---

<sup>83</sup> UNHCR, *Operational Guidance Note on Conducting Resettlement Interviews through Video Conferencing*, februari 2013, p. 3, <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/51de6e1c9/unhcr-operational-guidance-note-conducting-resettlement-interviews-video.html>

<sup>84</sup> EASO, *Practical recommendations on conducting the personal interview remotely*, Mei 2020, p.15, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-practical-recommendations-conducting-personal-interview-remotely-EN.pdf>

<sup>85</sup> UNHCR, *Key Procedural Considerations on Remote Participation of Asylum-Seekers in the Refugee Status Determination Interview*, 15 mai 2020, p.4, <https://www.refworld.org/docid/5ebe73794.html>. Voyez également UNHCR, *Operational Guidance Note on Conducting Resettlement Interviews through Video Conferencing*, op. cit, pp. 3-4.

De ongeschiktheid van videoconferentie om personen in kwetsbare situaties te horen, is bevestigd door Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in een arrest van 18 december 2018<sup>86</sup> :

*“Le Conseil constate que l’entretien personnel, mené par vidéoconférence le 23 novembre 2018, a été émaillé de nombreuses coupures, témoignant d’une qualité d’audition peu performante ; par ailleurs, l’état psychique du requérant nécessite que l’audition ne se déroule pas sous la forme d’une vidéoconférence.”*

Dat het horen van personen in kwetsbare situaties met de grootste omzichtigheid moet worden benaderd, wordt nogmaals bevestigd door de recente aanbevelingen van de Internationale Commissie van Juristen (CIJ-ICJ):

*“In the conduct of remote hearings, Courts should also ensure that **categories of persons who may require particular consideration or accommodation are provided with additional support where needed, including victims of gender-based violence, children and persons with disabilities.** To that end, as part of the overall assessment of whether videoconferencing is appropriate to a particular hearing, **Courts should assess individual needs on a case by case basis** so that any issues that affect such persons’ ability to participate effectively can be identified and procedural adjustments put in place. Where such measures cannot be implemented, consideration should be given to postponing proceedings provided the rights of the accused, victims and witnesses can be maintained. With respect to proceedings relating to gender-based violence and violence and other harm against children in particular, the judiciary should ensure victims can access appropriate temporary protection until such time as proceedings can recommence”<sup>87</sup>.*

NANSEN deelt de bezorgdheden van de UNHCR en stipt nog de volgende problemen aan gelieerd aan het gebruik van videoconferentie:

- De oproeping vermeldt niet dat de verzoeker zich tegen een videoconferentie kan verzetten.
- Videoconferentie is verwarrend voor wie internationale bescherming zoekt omdat het misschien niet duidelijk is welke rol iedere deelnemer aan de videoconferentie speelt (advocaat, *protection officer* en tolk).
- Videoconferenties ondermijnen de neutraliteit van de tolk, die zich samen met de *protection officer* in het gebouw van het CGVS bevindt.
- Niet-verbale communicatie kan erdoor bemoeilijkt worden (onuitgesproken gedachten, stiltes enzovoorts).

Canada en Frankrijk bezitten de meeste bronnen over het gebruik van videoconferentie in de asielprocedure. In 2004 hebben de Canadese asielautoriteiten een opdracht gegeven aan een onafhankelijke deskundige om het gebruik van videoconferentie bij asielgehoren te evalueren. Tijdens zijn onderzoek heeft de deskundige het advies ingewonnen van verschillende wetenschappers, die onder meer aandrongen op de noodzaak van verder onderzoek over dit onderwerp bij gebreke van voldoende studies ter zake. De Canadese deskundige vatte hun eerste bevindingen samen in zijn verslag:

*“Le cas des audiences sur les demandes d’asile comporte des caractéristiques similaires à ceux soulevés dans les études précitées. Plus particulièrement, dans le cas des audiences sur les demandes d’asile, **la nature de la communication a trait à de l’information de nature délicate à caractère très émotif; de plus, le demandeur d’asile présente souvent un très lourd fardeau psychologique.** Si l’on se fie aux constats des études sur l’impact psychologique de la communication*

---

<sup>86</sup> Op dit punt, zie RvV nr. 214 344 van 18 december 2018. Zie ook RvV nr. 225 762 van 5 september 2019 en nr. 218 592 van 21 maart 2019, waarin de RvV opwerpt dat de technische problemen ontstaan tijdens het gehoor de verzoeker verhinderd hadden zich uit te drukken.

<sup>87</sup> ICJ, *Videoconferencing, Courts and COVID-19. Recommendations Based on International Standards*, op. cit., pp.16-17.

assistée, où de l'information de nature délicate et à caractère très émotif doit être transmise, on peut conclure que la vidéoconférence n'est peut-être pas le moyen de communication le plus efficace et le plus agréable pour les demandeurs d'asile.

Cependant, étant donné que la documentation ne contenait aucune étude portant directement sur l'effet des communications par vidéoconférence dans les cas de réfugiés, Mme Lagacé a estimé **qu'une recherche plus poussée était nécessaire avant que l'on puisse tirer avec certitude la conclusion qui s'impose**. Le dernier paragraphe de son rapport fait ressortir ce point.

En conclusion, une recherche empirique plus poussée se révèle nécessaire en ce qui a trait à cette question. Par exemple, cette recherche pourrait être menée au moyen d'une méthodologie comparative, qualitative ou quantitative, au moyen d'entrevues et de questionnaires auprès des réfugiés déjà au Canada. Pour le moment, la documentation actuelle ne plaide pas en faveur des interactions interpersonnelles par vidéoconférence, comparativement aux interactions en personne.

(...)

Le point de vue du professeur Salter reflète en général celui de Mme Lagacé. **En ce qui a trait aux récits émotifs et traumatisants que les demandeurs d'asile doivent souvent raconter, il existe des motifs importants de douter de l'efficacité des communications par vidéoconférence lors des audiences sur les demandes d'asile**<sup>88</sup>. ”

In Frankrijk heeft de *Commission Consultative Nationale des droits de l'Homme*, in het kader van een advies over een wetsontwerp dat onder meer de invoering van hoorzittingen per videoconferentie voor de Nationale Rechtbank voor Asiel beoogt, het volgende verklaard:

“La CNCDH s'inquiète de ce recours imposé à la vidéo-audience **alors que la demande d'asile est intrinsèquement liée à l'oralité**<sup>56</sup>. A cet égard, elle rappelle que **l'oralité et la présence physique** du demandeur d'asile sont essentielles et déterminantes lors de l'audience devant la CNDA, ce que confirment tous les magistrats de la juridiction. **En effet, il apparaît difficile de donner une suite favorable à une demande d'asile sans évaluer non seulement la cohérence interne et externe du récit, mais encore la crédibilité et la sincérité de celui qui le formule**. Les requérants forment un **public particulièrement vulnérable**, qui a connu un **parcours difficile et douloureux** nécessitant encore plus un accompagnement au moment de l'audience. En outre, le recours à la vidéo-audience présente souvent des **dysfonctionnements techniques** (écran noir, coupures, problème de son, interprétariat de faible qualité...) **nuisibles à des échanges qui doivent être de qualité** entre le demandeur et le juge.”<sup>89</sup>

Hoewel dit betrekking heeft op het houden van hoorzittingen per videoconferentie, zijn de opmerkingen van de Commissie over het determinerende karakter van de mondelinge en fysieke aanwezigheid van de verzoeker, alsmede de overwegingen in verband met zijn kwetsbaarheid en zijn achtergrond, volledig overdraagbaar op het debat over het voeren van persoonlijke gesprekken per videoconferentie<sup>90</sup>.

<sup>88</sup> CISR, *Utilisation de la vidéoconférence lors des audiences sur les demandes d'asile*, 21 oktober 2004, <https://irb-cisr.gc.ca/fr/transparence/revues-verifications-evaluations/Pages/Video.aspx>

<sup>89</sup> CNCDH, *Avis sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif*, 2 mei 2018, [https://www.cncdh.fr/sites/default/files/180502\\_avis\\_pil\\_asile\\_et\\_immigration.pdf](https://www.cncdh.fr/sites/default/files/180502_avis_pil_asile_et_immigration.pdf)

<sup>90</sup> Artikel L733-1 van de Code d'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) voorziet sinds 2018 in hoorzittingen per videoconferentie, zelfs zonder de toestemming van de verzoeker. Volgens het Vademecum van 12 november 2020 over videooverhoren voor de Nationale Asielrechtbank « *bien que les dispositions nouvelles du CESEDA autorisent le recours à la vidéoaudience pour les demandeurs d'asile sans leur consentement, en raison de la vulnérabilité spécifique de ceux-ci, la Cour nationale du droit d'asile accepte que l'audition ait lieu à Montreuil en présentiel si le requérant exprime ce choix* ». Artikel 733-1 bepaalt ook dat, behalve in uitzonderlijke omstandigheden, de tolk aan de zijde van de asielzoeker moet staan. Het Vademecum beschrijft ook de voorwaarden waaraan de zittingszalen op afstand moeten voldoen en bepaalt dat het dossier ter beschikking van

## 5. Noodzaak van een evaluatie van de bestaande praktijk in gesloten centra

Sinds 2016 worden er persoonlijke gehoren per videoconferentie afgenomen in de gesloten centra. Vier jaar na de invoering van deze procedure en vóór een eventuele uitbreiding tot gehoren in open centra, moet deze formeel en op transparante wijze worden geëvalueerd en moeten de conclusies van deze evaluatie openbaar worden gemaakt.

Daarnaast is het van essentieel belang dat de evaluatie onder meer gebaseerd is op wetenschappelijke studies over het gebruik van videoconferentie in asielzaken, zoals de door de Canadese asielautoriteiten verrichte studie.

De door de Canadese asielautoriteiten aangewezen Canadese deskundige concludeerde het volgende:

*“Les importantes préoccupations soulevées par les scientifiques quant à l'efficacité et à la pertinence de la communication par vidéoconférence dans les questions touchant les demandeurs d'asile ne peuvent être ignorées. Il ne serait pas non plus approprié de ne pas tenir compte des réserves soulevées dans les réponses aux sondages quant à l'incidence défavorable possible de la vidéoconférence sur la capacité des demandeurs d'asile d'être suffisamment à l'aise pour communiquer efficacement et afficher un comportement qui reflète ce qu'ils sont vraiment.*

(...)

*Je recommande que la Commission s'engage à mener une importante « période d'essai », pendant laquelle la vidéoconférence serait utilisée de la manière la plus acceptable possible. Au cours de cette période, l'équité et l'efficacité relatives des audiences par vidéoconférence, comparativement aux audiences traditionnelles, seraient évaluées avec soin et de façon systématique au moyen d'une étude empirique, universitaire et indépendante. L'étude devrait être menée par des universitaires possédant les qualifications des universitaires qui ont contribué à la présente évaluation, et comparerait les expériences et les perceptions de deux groupes de demandeur d'asile - un groupe étant composé de demandeur d'asile dont le cas aurait été entendu par vidéoconférence pendant la période d'essai, et l'autre groupe étant formé de demandeur d'asile dont le cas présenterait une complexité et une difficulté comparables et qui aurait été entendu lors d'une audience traditionnelle en personne au cours de la même période.*

*Toutefois, cela ne pourrait se faire rapidement. Il existe au moins une catégorie de cas qui, d'après la preuve disponible - surtout la preuve universitaire - ne devrait jamais faire l'objet d'une vidéoconférence. Bien entendu, je fais référence aux cas où le récit du demandeur d'asile implique un abus sexuel ou physique ou de la torture mentale, ou encore lorsque le demandeur d'asile souffre d'un syndrome de stress post-traumatique ou semble fragile sur le plan psychologique.*

(...)

*Il me semble également clair qu'il n'est pas juste ou approprié de soumettre un demandeur d'asile non représenté à une audience où il est assis seul, dans une petite salle, en présence uniquement d'une caméra et d'un écran vidéo. Ces cas devraient être immédiatement exemptés ou, s'ils doivent faire l'objet d'une vidéoconférence, le demandeur d'asile devrait être accompagné dans la salle d'audience par un interprète et un APR.”*

---

de verzoeker en zijn advocaat wordt gesteld. Ten slotte moeten de verschillende actoren in de procedure worden opgeleid en wordt het proces gecontroleerd door een pilootgroep.

Bovendien was NANSEN verbaasd over de snelheid waarmee de invoering van persoonlijke gehoren per videoconferentie in de open centra werd aangekondigd, terwijl de termijn voor de advocaten om te antwoorden op de hun toegezonden enquête nog niet was verstreken.

De UNHCR wijst er evenwel op dat de invoering van deze praktijk niet kan plaatsvinden zonder een voorafgaande beoordeling van de haalbaarheid ervan, mede uit veiligheids- en technisch oogpunt, alsook van de gevolgen voor de asielprocedure.

De UNHCR onderstreept ook de noodzaak tot opleiding van het personeel:

***“A thorough assessment of the feasibility of conducting the interview remotely, including from a security and integrity of process perspective as well as a technical point of view and its potential impact on the RSD process, should be undertaken prior to the implementation of a remote interviewing arrangement. It is important to ensure that staff involved in remote interviewing, including interpreters, have the appropriate skills and experience. The supervisor has the responsibility to ensure procedures and processes are in place for the implementation of the remote interviewing arrangements.”***<sup>91</sup>

En

***“A testing period is generally deemed essential to probe the suitability, feasibility and scalability of the remote modality from a procedural fairness and technical perspective. A remote modality designed for limited use in specific situations only, such as detention, may require a holistic review and testing before it is used as a more general interviewing modality.”***<sup>92</sup>

Uit de communicatie met het CGVS blijkt dat gehoren per videoconferentie vooral voordelen biedt voor de administratie.<sup>93</sup> Het is echter niet duidelijk of en in welke mate rekening is gehouden met de negatieve gevolgen van de techniek voor de verzoeker en zijn vermogen om zijn relaas in serene omstandigheden uit de doeken te doen.

Volgens de UNHCR mogen ondervragingen op afstand alleen worden gehouden wanneer een persoonlijk gehoor niet mogelijk is, en moet dit een uitzonderlijke maatregel blijven:

***“In situations where an individual RSD interview cannot be conducted in person for reasons of safety and security of asylum-seeker and/or personnel, availability of resources, significant costs and/or other obstacles relating to travel or access to the asylum-seeker or public health imperatives, the RSD Interview may be conducted remotely, through telephone or videoconference.***

***While remote interviewing arrangements may, in certain instances, facilitate an efficient and expeditious assessment of refugee status claims, they should only be relied upon as an exceptional measure, given the challenges and limitations associated with them.”***<sup>94</sup>

Daarenboven bepaalt de UNHCR dat gehoren op afstand plaats kunnen vinden wanneer veiligheids-, volksgezondheids- of logistieke problemen een onoverkomelijk probleem vormen.<sup>95</sup> Ondanks de huidige situatie, is aan deze voorwaarden kennelijk niet voldaan.

NANSEN is zich bewust van de onvoorziene organisatorische problemen die door de gezondheids crisis zijn ontstaan, en van het belang voor verzoekers om internationale

---

<sup>91</sup> UNHCR, *Key Procedural Considerations on Remote Participation of Asylum-Seekers in the Refugee Status Determination Interview*, 15 mei 2020, p.2, <https://www.refworld.org/docid/5ebe73794.html>

<sup>92</sup> UNHCR, *Remote Interviewing: Practical Considerations for States in Europe*, 9 juni 2020, pp.9-10, <https://www.refworld.org/docid/5ee230654.html>

<sup>93</sup> <https://www.cgira.be/fr/actualite/premieres-auditions-du-cgra-par-videoconference>

<sup>94</sup> UNHCR, *Remote Interviewing: Practical Considerations for States in Europe*, op. cit., p. 1.

<sup>95</sup> *Ibid.*

bescherming om binnen een redelijke termijn een beslissing te krijgen, maar is tegen de uitbreiding van deze praktijk tot open centra. NANSEN heeft zich reeds duidelijk uitgesproken tegen de veralgemening van deze praktijk zonder voorafgaande multidisciplinaire evaluatie in het kader van gesloten centra, en bevestigt hier nogmaals dit standpunt. De methode van het horen op afstand levert bijna uitsluitend voordelen op voor de administratie, ten nadele van de personen die internationale bescherming behoeven, die nochtans de voornaamste belanghebbenden zijn<sup>96</sup>. De uitdagingen van de gezondheids crisis mogen onder geen beding leiden tot de vaststelling van maatregelen die een onevenredige inbreuk vormen op de rechten van verzoekers om internationale bescherming in België, noch tot een ontmenselijking van de asielprocedure.

NANSEN is in ieder geval van oordeel dat de uitbreiding van de bestaande praktijk in gesloten centra naar open centra niet kan plaatsvinden zonder wetswijziging en zonder strikt kader, noch op een overhaaste manier, en zonder voorafgaande multidisciplinaire en externe evaluatie. Tot slot is NANSEN van mening dat, indien een wijziging van het koninklijk besluit van 11 juli 2003 het CGVS zou toestaan om persoonlijke gehoren per videoconferentie te organiseren, in goede technische en materiële omstandigheden, waarbij de eerbiediging van de vertrouwelijkheid wordt gewaarborgd en de rechten van de verzoeker om internationale bescherming volledig worden geëerbiedigd, deze alleen zouden mogen worden toegestaan met instemming van de verzoeker<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> Zoals onlangs door S. GIOE in herinnering is gebracht, "la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 76/2018 du 21 juin 2018 annulant la loi du 29 juillet 2016 instaurant la vidéoconférence pour la comparution des personnes détenues préventivement, avait établi que la réduction des coûts ne pouvait être un objectif légitime autorisant l'amenuisement des garanties du procès équitable et de la participation effective des détenus à leur audience" (GIOE, S., "Entretiens personnels par vidéoconférence: le grand free-style du CGRA", Newsletter ADDE, november 2020, n°169, p. 2).

<sup>97</sup> Naar analogie heeft de internationale Commissie van juristen geconcludeerd: "As a starting point, whenever all the parties give their free and fully informed consent to the use of video-conferencing in any given judicial proceedings, its use in such circumstances would appear not to give rise to concerns under international human rights law and rule of law standards. In providing for and evaluating whether consent is freely given and fully informed, regard must be given to the particular situation of women, children, older persons, persons with disabilities, persons deprived of liberty, and others who may be in a situation where they may be forced or manipulated into providing consent that is not fully voluntary and informed". (ICJ, Videoconferencing, rechtbanken en COVID-19. Aanbevelingen op basis van internationale normen, op. cit, p. 4).