

ECLI

ECLI:NL:RVS:2021:2791

Datum uitspraak

15 december 2021

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 5 januari 2021 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen niet in behandeling genomen. De vreemdeling komt uit Sudan en heeft in Malta eerder een verzoek om internationale bescherming ingediend. De staatssecretaris heeft de door de vreemdeling in Nederland ingediende asielaanvraag niet in behandeling genomen, omdat volgens hem Malta daarvoor verantwoordelijk is. Deze uitspraak gaat over de vraag of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de staatssecretaris voor Malta ten onrechte van het interstatelijk vertrouwensbeginsel uitgaat, gelet op de beschikbare informatie over met name de detentie van Dublinclaimanten in Malta en hun detentieomstandigheden, opvangvoorzieningen en mogelijkheden voor toegang tot een effectief rechtsmiddel.

Volledige tekst

202104510/1/V3.

Datum uitspraak: 15 december 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

2. [vreemdeling],

appellanten,

tegen de tussenuitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 19 april 2021 en haar uitspraak van 6 juli 2021 in zaak nr. NL21.136 in het geding tussen:

de vreemdeling

en

de staatssecretaris.

#### Procesverloop

Bij besluit van 5 januari 2021 heeft de staatssecretaris een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen niet in behandeling genomen.

Bij tussenuitspraak van 19 april 2021 heeft de rechtbank de staatssecretaris in de gelegenheid gesteld te reageren op het voornemen om vragen te stellen aan de European Asylum Support Office (EASO) en om nadere vragen aan te dragen zoals bepaald in haar uitspraak.

Bij uitspraak van 6 juli 2021 heeft de rechtbank het door de vreemdeling tegen het besluit ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, bepaald dat Nederland verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming, de staatssecretaris opgedragen dat verzoek binnen een week na de dag van verzending van haar uitspraak in behandeling te nemen en bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

Tegen deze uitspraken heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en incidenteel hoger beroep ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 augustus 2021, waar de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. R.E.J.M. van den Toorn, advocaat te Made, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. A. Hadfy-Kovacs en mr. F.H.E. Houben, zijn verschenen. Voorts is ter zitting M. Sanders, werkzaam bij VluchtelingenWerk Nederland, gehoord.

#### Overwegingen

##### Inleiding

1. De vreemdeling komt uit Sudan en heeft in Malta eerder een verzoek om internationale bescherming ingediend. De staatssecretaris heeft de door de vreemdeling in Nederland ingediende asielaanvraag niet in behandeling genomen, omdat volgens hem Malta daarvoor verantwoordelijk is.

Deze uitspraak gaat over de vraag of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de staatssecretaris voor Malta ten onrechte van het interstatelijk vertrouwensbeginsel uitgaat, gelet op de beschikbare informatie over met name de detentie van Dublinclaimanten in Malta en hun detentieomstandigheden, opvangvoorzieningen en mogelijkheden voor toegang tot een effectief rechtsmiddel.

2. De rechtbank heeft haar hiervoor genoemde oordeel onder meer gebaseerd op:

- a. de samenwerkingsovereenkomsten tussen Malta en de European Asylum Support Office (EASO) van 2019 en 2021;
- b. het rapport van de European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment van 10 maart 2021 (hierna: CPT-rapport);

- c. de reactie van de Maltese autoriteiten op het CPT-rapport;
- d. het rapport van Amnesty International van 7 september 2020, 'Malta: Waves of impunity, Malta's human rights violations and Europe's responsibilities in the central Mediterranean';
- e. informatie van de European Council on Refugees and Exiles (ECRE) van 13 november 2020;
- f. informatie van de Verenigde Naties van 8 mei 2020;
- g. rechtspraak van het EHRM waarbij ten aanzien van Malta meerdere keren een schending van artikel 5 van het EVRM is aangenomen, het meest recent in een arrest van het EHRM, Feilazoo tegen Malta, van 11 maart 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0311JUD000686519;
- h. een recent getroffen interim measure van het EHRM van 30 juni 2021 in zaak nr. 22615/21. Daarin heeft het EHRM overwogen dat de vreemdeling in die zaak in afwachting van de uitkomst van de klachtprocedure niet aan Malta zal worden overgedragen. De reden daarvoor is dat Malta niet heeft bevestigd dat die vreemdeling na overdracht in overeenstemming met artikel 3 van het EVRM zal worden behandeld.

2.1. De rechtbank heeft op grond van de bij haar beschikbare informatie de volgende vijf conclusies getrokken:

- i. de autoriteiten van Malta zijn verantwoordelijk voor grootschalige stelselmatige pushbacks waardoor grondrechten van vreemdelingen op een flagrante wijze worden geschonden;
- ii. deze autoriteiten detineren structureel vreemdelingen, waaronder ook Dublinclaimanten, omdat er onvoldoende opvangcapaciteit is;
- iii. Malta heeft structurele tekortkomingen in de capaciteit en kwaliteit van de opvang;
- iv. vreemdelingen worden onder erbarmelijke omstandigheden gedetineerd;
- v. de toegang tot rechtsbijstand en een rechter is niet gewaarborgd.

Uit die conclusies blijkt volgens de rechtbank dat er geen garantie bestaat dat de vreemdeling na overdracht aan Malta gevrijwaard zal blijven van schendingen van artikel 3 en artikel 5 van het EVRM dan wel artikel 4 en artikel 6 van het EU Handvest. Daarom gaat de staatssecretaris voor Malta ten onrechte uit van het interstatelijk vertrouwensbeginsel, aldus de rechtbank.

Het hoger beroep van de staatssecretaris

Grievens

3. De staatssecretaris heeft twee grieven aangevoerd tegen de uitspraken van de rechtbank. De eerste grief gaat over het oordeel dat de staatssecretaris voor Malta ten onrechte van het interstatelijk vertrouwensbeginsel is uitgegaan. De tweede grief is gericht tegen de overwegingen waarin de rechtbank zelf in de zaak heeft voorzien en de staatssecretaris heeft opgedragen om de vreemdeling in de nationale asielprocedure toe te laten.

3.1. In zijn eerste grief stelt de staatssecretaris zich op het standpunt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat voor Malta de ondergrens als bedoeld in het arrest van het Hof van Justitie van 19 maart 2019, Jawo tegen Duitsland, ECLI:EU:C:2019:218, niet is bereikt. Volgens hem bereiken de tekortkomingen, die niet structureel zijn, niet de bijzonder hoge drempel van zwaarwegendheid om onder het bereik van artikel 3 van het EVRM dan wel

artikel 4 van het EU Handvest te vallen. Daarom kan nog steeds voor Malta worden uitgegaan van het interstatelijk vertrouwensbeginsel. Hij verwijst voor dat standpunt naar een brief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 25 juni 2021 gericht aan het EHRM. Die brief is een reactie op een bij het EHRM aanhangige klacht tegen Nederland in zaak nr. 22615/21. Uit de motivering van de interim measure in die zaak (vermeld onder 2.) kan volgens hem niet zonder meer worden afgeleid dat die interim measure betekenis heeft voor alle vreemdelingen en zo ja, welke betekenis dit zou kunnen zijn. Ook rechtvaardigt die motivering op voorhand niet de conclusie dat vreemdelingen bij overdracht aan Malta een reëel risico lopen op een behandeling die in strijd is met artikel 3 van het EVRM. Daarnaast heeft de rechtbank volgens de staatssecretaris ten onrechte de informatie uit het rapport van AIDA, "Country Report: Malta, 2020 Update", hierna: 'AIDA-rapport, Update 2020', niet betrokken bij haar oordeel over de situatie in Malta. Daaruit blijkt volgens hem namelijk dat de informatie over detentie van Dublinclaimanten en opvangvoorzieningen niet wezenlijk is verslechterd sinds het eerdere AIDA-rapport, Update 2019, dat de Afdeling in haar uitspraak van 2 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:199, heeft betrokken.

Verder blijkt uit de door de rechtbank aangehaalde bronnen niet dat er stelselmatig pushbacks onder de verantwoordelijkheid van de Maltese autoriteiten plaatsvinden. Bovendien zijn de pushbacks niet zonder meer relevant voor Dublinclaimanten die naar Malta terugkeren. Zij kunnen namelijk legaal, met een laissez-passer en op basis van een claimakkoord met bijbehorende garanties, Malta inreizen.

De rechtbank heeft volgens de staatssecretaris ook ten onrechte uit de overeenkomsten tussen Malta en EASO en de daarin geformuleerde hulpvragen afgeleid dat de kwaliteit van de asielprocedure en de opvang in Malta al ruim drie jaar niet voldoet aan de Unierechtelijke eisen. Uit die overeenkomsten blijkt volgens hem namelijk dat de hulp van EASO juist heeft geleid tot verbeteringen van de asielprocedure.

De rechtbank heeft verder niet onderkend dat uit het CPT-rapport verbeteringen van de detentieomstandigheden blijken en dat Malta de aanbevelingen uit dat rapport ter harte heeft genomen.

Tot slot bevestigt het AIDA-rapport, Update 2020, volgens de staatssecretaris het oordeel van de Afdeling over een effectief rechtsmiddel in haar uitspraak van 2 februari 2021.

3.2. In zijn tweede grief klaagt de staatssecretaris dat de rechtbank ten onrechte zelf in de zaak heeft voorzien. Daarmee heeft de rechtbank volgens hem niet alleen ten onrechte feitelijk toepassing gegeven aan artikel 17, eerste lid, van de Dublinverordening (PB 2013, L 180), maar ook deze discretionaire bevoegdheid niet terughoudend getoetst. Verder heeft de rechtbank daarmee de mogelijkheid voor de staatssecretaris ontnomen om zijn besluit nader te motiveren, terwijl daarvoor wel de mogelijkheid bestond.

De schriftelijke uiteenzetting van de vreemdeling

4. De vreemdeling heeft zich op het standpunt gesteld dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat voor Malta ten onrechte is uitgegaan van het interstatelijk vertrouwensbeginsel. Volgens hem had de staatssecretaris bovendien individuele garanties moeten vragen voor de positie van de vreemdeling na een overdracht aan Malta, maar heeft hij dat bewust niet gedaan. Ter onderbouwing van zijn standpunt heeft hij een brief van het Landelijk Bureau van VluchtelingenWerk Nederland van 20 juli 2021 overgelegd. In die brief wordt een aantal bevindingen uit het AIDA-rapport, Update 2020, het CPT-rapport en een e-mail van de Maltese mensenrechtenorganisatie Aditus van 15 juni 2021 aangehaald en

toegelicht. Aditus is een niet-gouvernementele organisatie (hierna: ngo) die bijdragen voor AIDA-rapporten levert.

De zitting bij de Afdeling

5. Op de zitting hebben partijen nadere informatie verstrekt naar aanleiding van de vraag van de Afdeling in welke omstandigheden Dublinclaimanten terechtkomen na een overdracht aan Malta.

5.1. De staatssecretaris heeft zich op het standpunt gesteld dat het asielstelsel in Malta onder grote druk staat door de hoge instroom van asielzoekers in combinatie met de coronapandemie. Desondanks blijkt volgens hem uit de reactie op het CPT-rapport dat Malta zich gebonden acht aan internationale verplichtingen en de minimumnormen voor het waarborgen van een humane veilige opvang van migranten. Uit die reactie blijkt volgens hem verder dat het overheidsbeleid van Malta gericht is op verbeteringen van de opvangvoorzieningen en detentieomstandigheden, en dat Malta in lijn met nationale en Europese regelgeving niet automatisch vreemdelingen wil detineren. De staatssecretaris wijst daarbij op het AIDA-rapport, Update 2020, en de reactie op het CPT-rapport. Daaruit blijkt volgens hem ook een uitbreiding in de afgelopen jaren van capaciteit, begeleiding, informatieverstrekking en voorzieningen in de opvang. Er zijn plannen voor het creëren van meer ruimte voor kwetsbare asielzoekers en invaliden. Bovendien zijn na het CPT-bezoek 368 migranten uit de gesloten opvang doorgestroomd naar open opvangvoorzieningen. Op 16 februari 2021 verbleven er nog 304 vreemdelingen in detentie waardoor het totaal aantal gedetineerden met 79 procent is afgenomen. Alleen Safi Barracks wordt nog als detentiecentrum gebruikt. De vreemdelingen die daar verblijven, zijn allen in afwachting van hun uitzetting. De detentieomstandigheden zijn daar inmiddels volgens de staatssecretaris verbeterd. Verder volgt uit het onder 2. genoemde arrest van het EHRM van 11 maart 2021 niet dat de detentieomstandigheden in zijn algemeenheid in strijd zijn met artikel 3 van het EVRM. De huidige detentieomstandigheden in de Safi Barracks zijn bovendien niet meer vergelijkbaar met de situatie waarover het EHRM heeft geoordeeld.

5.2. Daarnaast heeft de staatssecretaris benadrukt dat UNHCR en de Maltese autoriteiten zelf niet op enig moment hebben verzocht om af te zien van het overdragen van Dublinclaimanten aan Malta en dat geen van de andere lidstaten te kennen heeft gegeven niet langer voor Malta van het interstatelijk vertrouwensbeginsel uit te gaan. België, Duitsland, Denemarken, Finland, Noorwegen, Oostenrijk, Tsjechië, Zweden en Zwitserland hebben zelfs uitdrukkelijk bevestigd nog steeds hiervan uit te gaan.

5.3. De vreemdeling heeft zich op de zitting op het standpunt gesteld dat uit de verschillende rapporten die door partijen zijn ingeroepen, blijkt dat de detentieomstandigheden, opvangvoorzieningen en toegang tot een effectief rechtsmiddel zijn verslechterd. Ter zitting is verder met verwijzing naar het arrest van het EHRM, M.S.S. tegen België en Griekenland, van 21 januari 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, aangevoerd dat de zeer waarschijnlijke detentie van Dublinclaimanten na overdracht aan Malta een schending van artikel 3 van het EVRM oplevert. Dan is de maatstaf van een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie als bedoeld in het arrest Jawo, niet meer relevant.

Beoordeling van de eerste grief

Toetsingskader

6. Bij de beoordeling welke lidstaat verantwoordelijk is voor behandeling van een door een vreemdeling bij een van de lidstaten ingediend asielverzoek moet de staatssecretaris uitgaan

van het vermoeden dat de behandeling van de vreemdeling in de aangezochte lidstaat in overeenstemming is met de bepalingen van het EU Handvest, het Vluchtelingenverdrag en het EVRM (zie het arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2011, N.S. e.a., ECLI:EU:C:2011:865, punt 80). Dat vermoeden is weerlegbaar (zie datzelfde arrest, punt 104). Voor zover de vreemdeling daarover verklaringen heeft afgelegd of stukken heeft overgelegd, moet die beoordeling ook gaan over de vraag of ernstige vrees bestaat dat de asielprocedure en/of opvangvoorzieningen in de aangezochte lidstaat systeemfouten bevatten die resulteren in een onmenselijke behandeling in de zin van artikel 3 van het EVRM en artikel 4 van het EU Handvest (zie artikel 3, tweede lid, van de Dublinverordening). Als blijkt van structurele tekortkomingen moeten die tekortkomingen een bijzonder hoge drempel van zwaarwegendheid bereiken om tot schending van artikel 3 van het EVRM en artikel 4 van het EU Handvest te leiden (zie het arrest M.S.S., overweging 263, en het arrest Jawo, punten 91-93). Niet elke schending van een grondrecht door de verantwoordelijke lidstaat heeft namelijk gevolgen voor de verplichtingen van de overige lidstaten om de Dublinverordening na te leven (vgl. het arrest N.S. e.a., punt 82). Deze maatstaf gaat niet op bij een klacht dat de detentieomstandigheden in de aangezochte lidstaat in strijd zijn met artikel 3 van het EVRM of artikel 4 van het EU Handvest. Als een vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt dat de detentieomstandigheden in de aangezochte lidstaat leiden tot een vernederende behandeling in de zin van deze bepalingen en dat hij een reëel risico loopt na overdracht gedetineerd te worden, is overdracht aan deze lidstaat in strijd met deze bepalingen (vergelijk het arrest M.S.S., overwegingen 218, 219, 221, 222 en 366).

#### Detentie van Dublinclaimanten

7. De vreemdeling heeft met zijn verklaringen, in samenhang gezien met de door hem ingeroepen rapporten, voorshands aannemelijk gemaakt dat er concrete aanknopingspunten bestaan dat Malta zijn internationale verplichtingen niet nakomt (vgl. de hiervoor vermelde uitspraak van de Afdeling van 2 februari 2021, onder. 2.1.). In deze situatie is het vervolgens aan de staatssecretaris om aannemelijk te maken dat Malta zijn internationale verplichtingen wel nakomt, waarin hij vooralsnog niet is geslaagd. Uit het AIDA-rapport, Update 2020 (pagina 40), blijkt dat de asielaanvraag van een terugkerende Dublinclaimant in bijna alle gevallen wordt geacht te zijn ingetrokken en dat volgens ngo's de meeste Dublinclaimanten na hun overdracht aan Malta worden gedetineerd.

Uit paragraaf 11 van de reactie van de Maltese autoriteiten op het CPT-rapport blijkt dat zij in lijn met nationale en Europese regelgeving niet automatisch vreemdelingen willen detineren. Daaruit blijkt echter niet hoe de daadwerkelijke situatie voor Dublinclaimanten na overdracht aan Malta is. Uit punt 87 van het CPT-rapport lijkt te volgen dat er geen wettelijke basis bestaat voor de detentie van de meeste vreemdelingen. Bovendien heeft de staatssecretaris op de vraag van de Afdeling hoe zijn standpunt dat er in totaal 304 vreemdelingen in Malta zijn gedetineerd in afwachting van hun uitzetting zich verhoudt tot de informatie over de structurele detentie van Dublinclaimanten, geantwoord dat hij daarop het antwoord niet weet.

Daarnaast blijkt uit de e-mail van Aditus dat alle Dublinclaimanten na overdracht aan Malta worden gedetineerd. Die informatie komt dus niet overeen met de informatie uit het hiervoor genoemde AIDA-rapport. De staatssecretaris heeft de vraag van de Afdeling of hij op dit punt navraag bij de Maltese autoriteiten heeft gedaan ontkennend beantwoord. Hij heeft ook anderszins geen duidelijkheid kunnen geven over dit punt.

De staatssecretaris heeft daarmee ondeugdelijk gemotiveerd dat de detentie van Dublinclaimanten na aankomst in Malta niet van structurele aard is en dat de detentie van Dublinclaimanten in alle gevallen ook daadwerkelijk in lijn is met de Opvangrichtlijn. De Afdeling komt daarmee, op basis van nieuwe informatie in combinatie met al bekende informatie, tot een ander oordeel dan in haar uitspraak van 2 februari 2021.

#### Detentieomstandigheden en opvangvoorzieningen

8. De staatssecretaris heeft ondeugdelijk gemotiveerd dat voor Dublinclaimanten geen reëel risico bestaat op een schending van artikel 3 van het EVRM dan wel artikel 4 van het EU Handvest als zij na aankomst in Malta worden gedetineerd. Uit de conclusies van het CPT-rapport blijkt dat de leefomstandigheden in de verschillende detentiecentra volstrekt ontoereikend zijn. In dat rapport wordt gewezen op ruimtes waarin veel bedden zijn geplaatst, een gebrek aan privacy, communicatie tussen gedetineerde vreemdelingen en personeel achter gesloten deuren, slecht onderhoud aan de gebouwen, onvoldoende voorzieningen voor persoonlijke hygiëne, onvoldoende mogelijkheden voor schone kleding, een gebrek aan informatie voor gedetineerden en een gebrek om met de buitenwereld te communiceren of in de buitenlucht te komen. Uit de reactie van Malta op die conclusies blijkt onvoldoende in hoeverre dit samenstel van tekortkomingen ook daadwerkelijk na de publicatie van het CPT-rapport is verbeterd. Uit pagina 82 van het AIDA-rapport, Update 2020, blijkt dat ngo's geen verbeteringen in de detentieomstandigheden hebben waargenomen. Uit de e-mail van Aditus blijkt bovendien dat ngo's onvoldoende toegang krijgen tot detentiecentra. De Afdeling leidt daaruit af dat zij de detentieomstandigheden daardoor onvoldoende kunnen controleren. De staatssecretaris heeft deze informatie onvoldoende weerlegd.

Bij dit oordeel speelt mee dat het gebrek aan persoonlijke ruimte, gebrek aan voorzieningen voor persoonlijke hygiëne en ruimte om een wandeling te maken zwaar wegen bij de vraag of sprake is van 'vernederende behandelingen' als bedoeld in artikel 3 van het EVRM. De Afdeling wijst daarvoor op het arrest M.S.S., overweging 222, en het arrest Feilazoo, overweging 82.

8.1. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, passen de verklaringen van de vreemdeling over de omstandigheden waarin hij na zijn aankomst in Malta op 26 augustus 2019 is gedetineerd, in het beeld dat uit het CPT-rapport naar voren komt. Zo heeft de vreemdeling onder meer verklaard dat hij een kleine ruimte met twintig andere personen moest delen, via een luik voedsel door het personeel aangereikt kreeg en water uit het toilet moest drinken. Ook heeft hij verklaard dat hem niet in een voor hem begrijpelijke taal werd uitgelegd waarom hij werd gedetineerd en hoe lang dit zou kunnen duren. Pas na twee maanden detentie hebben de Maltese autoriteiten hem gevraagd naar zijn asielmotieven. Na negen maanden is hij vrijgelaten, maar toen is hem geen verdere uitleg gegeven en heeft hij geen documenten gekregen over zijn detentie of asielprocedure. Op de zitting heeft de staatssecretaris op de vraag van de Afdeling verklaard dat hij de verklaringen van de vreemdeling niet betwist.

Hoewel de staatssecretaris terecht heeft betoogd dat uit het AIDA-rapport, Update 2020, blijkt dat de opvangcapaciteit is toegenomen en er rekening wordt gehouden met de gescheiden plaatsing van kwetsbare asielzoekers ten opzichte van andere asielzoekers in open opvangcentra (pagina 65 e.v. van het rapport), blijkt uit dat rapport ook dat er nog altijd sprake is van ernstige tekortkomingen op het gebied van hygiëne en onderhoud van de centra. Ook blijkt daaruit dat ondanks de toename van personeel in de opvangcentra, de

meeste asielzoekers nog altijd klagen over een gebrek aan informatie en toegang tot diensten (pagina 66 van het rapport).

8.2. Het hiervoor genoemde samenstel van tekortkomingen maakt dat de staatssecretaris ondeugdelijk heeft gemotiveerd dat de detentieomstandigheden en opvangvoorzieningen niet in strijd zijn met artikel 3 van het EVRM en artikel 4 van het EU Handvest. Dat Malta de aanbevelingen van het CPT-rapport ter harte neemt en ook de intentie heeft om de detentieomstandigheden en opvangvoorzieningen te verbeteren, doet daaraan niet af en is dan ook onvoldoende voor een ander oordeel.

#### Effectief rechtsmiddel

9. Hoewel de staatssecretaris terecht betoogt dat uit het AIDA-rapport, Update 2020, blijkt dat de rechtmatigheid van de detentie na zeven dagen ambtshalve wordt beoordeeld door de Immigration Appeals Board en er in de praktijk toegang is tot rechtsbijstandsverleners en medewerkers van ngo's (pagina 89 en pagina 93 van het rapport), volgt uit de e-mail van Aditus dat het erg moeilijk is om de rechtmatigheid van de detentie in Malta aan te vechten. Uit die e-mail volgt namelijk dat er geen gratis rechtsbijstand voor gedetineerden is en dat gedetineerde vreemdelingen afhankelijk zijn van een beperkt aantal advocaten die aan ngo's zijn verbonden. Aan ngo's wordt niet op een reguliere basis toegang verleend tot de detentiecentra. Bovendien moet de detentie binnen drie dagen na aanvang ervan worden aangevochten, terwijl het erg moeilijk is om binnen die termijn een advocaat daarvoor bereid te vinden. Verder blijkt uit die e-mail dat de ambtshalve beoordeling van de detentie een formaliteit is en dat er geen daadwerkelijke toetsing van de rechtmatigheid van de detentie plaatsvindt. Uit dat AIDA-rapport, Update 2020, pagina 90, blijkt bovendien dat de meerderheid van de vreemdelingen momenteel op grond van medische redenen of 'de facto' wordt gedetineerd. Dat laatste wil zeggen dat vreemdelingen zonder een beslissing tot detentie worden vastgehouden, zodat anders dan bij detentie van vreemdelingen op grond van de Opvangrichtlijn, voor hen geen rechtsmiddel openstaat. Een dergelijke praktijk is in strijd met artikel 8 van de Opvangrichtlijn en artikel 5, eerste lid, van het EVRM (zie het arrest van het EHRM, R.R. e.a. tegen Hongarije, van 2 maart 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0302JUD003603717, overwegingen 90 tot en met 92). Uit het CPT-rapport (pagina 21) volgt dat er een duidelijk gebrek is aan een systematische en effectieve periodieke beoordeling van de rechtmatigheid van de detentie van vreemdelingen die langdurig vastzitten. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat er geen gegarandeerde effectieve procedurele waarborgen bestaan om tegen vreemdelingenbewaring op te komen.

9.1. De rechtbank heeft verder in de einduitspraak overwogen dat de vreemdeling heeft verklaard dat hij tijdens de negen maanden waarin hij in detentie verbleef geen rechtsbijstand heeft ontvangen en dat hij de rechtmatigheid van zijn detentie niet ter beoordeling heeft kunnen voorleggen aan een rechter. Deze verklaringen heeft de staatssecretaris niet betwist en ze passen in het door Aditus geschetste beeld. De staatssecretaris had daarom beter moeten motiveren dat de vreemdeling na overdracht aan Malta in de praktijk een rechtsmiddel heeft dat ook daadwerkelijk effectief is.

#### Tussenconclusie

10. Uit de overwegingen onder 7. tot en met 9.1. volgt dat de staatssecretaris er niet op voorhand van uit kan gaan dat voor Dublinclaimanten na overdracht aan Malta een reëel risico op een schending van artikel 3 en artikel 5 van het EVRM dan wel artikel 4 en artikel 6 van het EU Handvest ontbreekt. De staatssecretaris had daarom nader onderzoek moeten doen

naar de actuele feiten en omstandigheden in Malta voor Dublinclaimanten. Mocht de staatssecretaris de overdracht van Dublinclaimanten, waaronder een overdracht van deze vreemdeling, naar Malta willen voortzetten, dan zal hij daarvoor dat onderzoek alsnog moeten doen. Daarbij moet hij de hiervoor genoemde rapporten, de daarin geschetste tekortkomingen, de e-mail van Aditus en de tegenstrijdige informatie over de detentieomstandigheden, opvangvoorzieningen en toegang tot een effectief rechtsmiddel, betrekken.

10.1. De Afdeling heeft kennisgenomen van de verwijzingsuitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 4 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10735. De Afdeling ziet geen aanleiding om deze zaak aan te houden in afwachting van de beantwoording van de door de rechtbank gestelde prejudiciële vragen, omdat de beantwoording van die vragen over de strekking en reikwijdte van het interstatelijk vertrouwensbeginsel en de bewijsmaatstaf geen verandering kan brengen in haar beoordeling van deze zaak.

10.2. De eerste grief faalt.

Beoordeling van de tweede grief

11. De staatssecretaris klaagt in zijn tweede grief terecht dat de rechtbank ten onrechte zelf in de zaak heeft voorzien door hem op te dragen de asielaanvraag van de vreemdeling in behandeling te nemen. Het is in de eerste plaats aan de staatssecretaris en niet aan de rechtbank om te beslissen of de uitspraak van de rechtbank daarvoor aanleiding geeft. De Afdeling wijst ter vergelijking naar haar uitspraak van 20 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:619, onder 2.

11.1. De tweede grief slaagt.

Het incidenteel hoger beroep van de vreemdeling

12. De vreemdeling betoogt in zijn enige grief dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op de e-mail van Aditus van 15 juni 2021. Deze grief kan niet leiden tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank. De rechtbank is in haar einduitspraak, onder 21. en 22., op basis van andere, deels ambtshalve betrokken, bronnen gekomen tot een gelijklopende conclusie als volgt uit de genoemde e-mail van Aditus. Op grond van onder meer die gelijklopende conclusie heeft de rechtbank het beroep gegrond verklaard en het besluit vernietigd. Volgens de vreemdeling is die beslissing van de rechtbank juist.

12.1. Het incidenteel hoger beroep is ongegrond.

Conclusie

13. Het hoger beroep van de staatssecretaris is gegrond en het incidenteel hoger beroep van de vreemdeling is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank van 6 juli 2021 wordt vernietigd, voor zover zij heeft bepaald dat Nederland verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming van de vreemdeling, de staatssecretaris heeft opgedragen dat verzoek binnen een week na de dag van verzending van haar uitspraak in behandeling te nemen en heeft bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. De tussenuitspraak van 19 april 2021 en de einduitspraak van 6 juli 2021 worden voor het overige bevestigd. De staatssecretaris moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van de staatssecretaris gegrond;

II. verklaart het incidenteel hoger beroep van de vreemdeling ongegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 6 juli 2021 in zaak nr. NL21.136, voor zover zij heeft bepaald dat Nederland verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming van de vreemdeling, de staatssecretaris heeft opgedragen dat verzoek binnen een week na de dag van verzending van haar uitspraak in behandeling te nemen en heeft bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

IV. bevestigt de tussenuitspraak van 19 april 2021 en de uitspraak van 6 juli 2021 voor het overige;

V. veroordeelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid tot vergoeding van de bij de vreemdeling in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.496,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. E. Steendijk, voorzitter, en mr. H.G. Sevenster en mr. C.C.W. Lange, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. van de Kolk, griffier.

w.g. Steendijk  
voorzitter

w.g. Van de Kolk  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 december 2021

347-922