



Abteilung III
C-1195/2020

Urteil vom 8. Dezember 2020

Besetzung

Richter Beat Weber (Vorsitz),
Richter Christoph Rohrer, Richter Daniel Stufetti,
Gerichtsschreiberin Susanne Flückiger.

Parteien

A. _____, (Kroatien),
Beschwerdeführerin,

gegen

IV-Stelle für Versicherte im Ausland IVSTA,
Vorinstanz.

Gegenstand

IV, Invalidenrente/Verletzung Mitwirkungspflicht;
Verfügung der IVSTA vom 13. Februar 2020.

Sachverhalt:**A.**

Die 1967 geborene kroatische Staatsangehörige A._____ (*nachfolgend*: Versicherte oder Beschwerdeführerin) war vom (...) 1990 bis zur Scheidung am (...) 2013 verheiratet und hat drei Kinder (geb. 1990, 1992 und 1999). Sie lebte ab 1990 in der Schweiz und war von 1991 bis Juni 2001 mit Unterbrüchen erwerbstätig respektive bezog Arbeitslosenentschädigung und entrichtete Beiträge an die schweizerische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung. Anschliessend war sie in der Schweiz bis Dezember 2004 als nichterwerbstätig gemeldet (Akten der Vorinstanz [IV] 15 f., 66, 157.2, 167.6 – 10 ff.).

B.

Einen ersten Antrag auf Gewährung einer IV-Rente wies die IV-Stelle des Kantons B._____ (nachfolgend IV-Stelle B._____) mit Verfügung vom 8. Juni 1998 ab (IV 28). Die dagegen erhobene Beschwerde hiess das Sozialversicherungsgericht B._____ mit Urteil vom 17. Januar 2000 gut und wies die Sache zur ergänzenden Sachverhaltsabklärung an die IV-Stelle zurück (IV 30). Nach weiteren Abklärungen wies diese den Anspruch auf eine IV-Rente wiederum ab (Verfügung vom 17. November 2000; vgl. IV 56.5). Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Sozialversicherungsgericht mit Urteil vom 22. Juni 2001 ab (IV 59). Auf die dagegen erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde trat das Eidgenössische Versicherungsgericht mit Urteil vom 29. November 2002 nicht ein (IV 63).

C.

Die inzwischen in ihre Heimat zurückgekehrte Versicherte wandte sich ab April 2010 (vgl. IV 68 ff.) an die IV-Stelle für Versicherte im Ausland IVSTA (*nachfolgend auch*: Vorinstanz) und ans Bundesverwaltungsgericht mit verschiedenen Anliegen, einerseits betreffend einen eigenen Anspruch auf eine Invalidenrente (sinngemässe Neu anmeldung vom 24. Juni 2011; vgl. IV 82 f.) und andererseits im Zusammenhang mit einer ihrem Ehemann per (...) 2000 zugesprochenen IV-Rente, damit verbundenen abgeleiteten Renten (3 Kinderrenten und Zusatzrente für die Ehefrau; vgl. IV 64) und den Auszahlungsmodalitäten dieser Renten. Die Zusatzrente für die Ehefrau wurde im Nachgang zur 5. IV-Revision per 1. Januar 2008 eingestellt (vgl. IV 110, 117 sowie Verfahren des BVGer C-1544/2011: Urteil vom 11.5.2011 [IV 80], C-4272/2012: Urteil vom 23.10.2012 [IV 115], C-2408/2013: Urteil vom 10.10.2013 [IV 122]). Auf die am 26. Oktober 2013

erhobene Beschwerde ans Bundesgericht trat dieses mit Urteil 8C_782/2013 vom 18. November 2013 nicht ein (IV 124, 125).

D.

D.a Die Versicherte stellte am 28. Juli 2016 via den kroatischen Versicherungsträger erneut ein Gesuch um Gewährung einer Invalidenrente, welches bei der Vorinstanz am 3. Oktober 2016 einging (IV 156).

D.b Die IVSTA trat auf das Rentengesuch vom 28. Juli 2016 mit Verfügung vom 10. März 2017 nicht ein mit der Begründung, die Versicherte habe nicht glaubhaft gemacht, dass ihr Gesundheitszustand sich seit der rechtskräftigen Abweisung ihres Leistungsanspruchs am 22. Juni 2001 rentenrelevant verändert habe (IV 184). Gegen diese Verfügung erhob die Versicherte am 17. März 2017 Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht und beantragte sinngemäss die Bestätigung einer Rente. Sie verwies auf ihre Neuanmeldung vom 28. Juli 2016 und das weitere Verfahren bei der Vorinstanz (IV 190; Verfahren C-1640/2017). Mit Urteil vom 12. April 2018 hiess das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde, soweit es darauf eintrat, in dem Sinne gut, als die angefochtene Verfügung aufgehoben und die Sache zur materiellen Prüfung des Leistungsbegehrens an die Vorinstanz zurückgewiesen wurde (IV 201).

D.c

D.c.a Die Vorinstanz führte das Verfahren (betreffend die Anmeldung vom 28. Juli 2016) weiter und teilte der Beschwerdeführerin am 28. August 2018 mit, zur Abklärung ihres Leistungsanspruchs sei eine medizinische Untersuchung in der Schweiz in den Disziplinen Oto-Rhino-Laryngologie und Rheumatologie notwendig. Am 31. Oktober 2018 teilte sie den vorgesehenen Gutachtenstermin vom 9. Januar 2019 mit (IV 212, 227). Die Versicherte machte daraufhin mittels Vorlage eines Arztzeugnisses vom 13. November 2018 sinngemäss geltend, wegen einer chronischen Anämie nicht in die Schweiz reisen zu können (IV 230 f., 234). Sie wandte sich unter Vorlage dieses Arztzeugnisses am 19. November 2018 auch ans Bundesverwaltungsgericht. Dieses übermittelte die Eingabe am 27. November 2018 zuständigkeitshalber an die IVSTA (vgl. Verfahren C-6545/2018; IV 244 f.). Nachdem die Vorinstanz eine Stellungnahme ihres medizinischen Dienstes zur Reisefähigkeit der Versicherten vom 23. November 2018 eingeholt hatte (vgl. IV 236), hielt die IVSTA mit Zwischenverfügung vom 3. Dezember 2018 an der Durchführung der bidisziplinären Untersuchung in der Schweiz fest (IV 243).

D.c.b Am 10. Dezember 2018 reichte A. _____ gegen die Zwischenverfügung vom 3. Dezember 2018 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht gegen die angeordnete medizinische Begutachtung ein (vgl. Verfahren C-7463/2018; IV 250). Im Rahmen des Gerichtsverfahrens setzte das Bundesverwaltungsgericht der Beschwerdeführerin eine Frist zur Einreichung eines «Gesuchs um unentgeltliche Rechtspflege» (Verfahren C-7463/2018: Beschwerdeakte [B-act.] 12). Mit Zwischenverfügung vom 10. Mai 2019 wies es das Gesuch mangels genügendem Nachweis der Bedürftigkeit ab und forderte die Beschwerdeführerin auf, bis zum 11. Juni 2019 einen Kostenvorschuss von Fr. 800.– zu leisten (B-act. 17; IV 269).

D.c.c Die Beschwerdeführerin focht diese Zwischenverfügung beim Bundesgericht am 15. Mai 2019 an (IV 270 f.). Mit Urteil 8C_334/2019 vom 4. Juli 2019 trat das Bundesgericht nicht auf das Begehren ein (B-act. 22, IV 272).

D.c.d Da der vom Bundesverwaltungsgericht am 10. Mai 2019 auferlegte Kostenvorschuss innert der angesetzten Frist nicht geleistet wurde, die Leistungsfrist (während des laufenden Verfahrens vor Bundesgericht) nicht erstreckt wurde und deshalb unbenutzt ablief, trat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 25. Juli 2019 nicht auf das Begehren vom 10. Dezember 2018 ein (vgl. Verfahren C-7463/2018 B-act. 24; IV 273).

D.c.e Auf die am 31. Juli 2019 eingereichte Beschwerde gegen das Urteil C-7463/2018 vom 25. Juli 2019 (IV 275) trat das Bundesgericht mit Urteil 8C_504/2019 vom 16. September 2019 nicht ein (IV 277).

D.d Unter Fortsetzung des Abklärungsverfahrens im Nachgang zum Urteil C-1640/2017 vom 12. April 2018 (oben Bst. D.b), bot die Vorinstanz die Beschwerdeführerin am 28. Oktober 2019 nochmals zu einer bidisziplinären Untersuchung in die Schweiz am 22. Januar 2020 auf und wies auf deren Mitwirkungspflicht hin (IV 286). Nach verschiedenen Telefonaten und einer weiteren Eingabe der Versicherten zu den Modalitäten der Reise in die Schweiz, zur Übernahme der Reisekosten, zur Notwendigkeit der Untersuchung in der Schweiz überhaupt, zur Wahl der begutachtenden Ärzte, zu ihrer Reisefähigkeit (vgl. IV 287, 288, 290, 293, 294, 297.4) und der Einholung einer weiteren Stellungnahme des medizinischen Dienstes zur Reisefähigkeit (IV 299), hielt die Vorinstanz am 2. Dezember 2019 an der Durchführung der bidisziplinären Begutachtung in der Schweiz fest und setzte der Versicherten unter Verweis auf ihre Mitwirkungspflicht eine Frist

von 10 Tagen, um zu bestätigen, dass sie sich der Begutachtung unterziehen werde. Die IVSTA wiederholte, dass die Untersuchungen notwendig und zumutbar seien. Die Reise- und Hotelkosten würden – wie vereinbart – übernommen. Im Fall einer Mitwirkungsverletzung werde anhand der erhältlich gemachten Akten entschieden. Die Vorinstanz wies ausserdem darauf hin, dass falls die Versicherte die Untersuchungstermine in unentschuldbarer Weise nicht einhalte, ihr die daraus entstehenden Kosten auferlegt werden könnten (IV 303). Mit Eingabe vom 11. Dezember 2019 teilte die Versicherte der Vorinstanz unter anderem mit, sie sei «nicht sicher», ob sie für drei Tage (in die Schweiz) zu Ärzten reisen könne, und ihre Hausärztin bestätige, dass sie alles in Kroatien erledigen könne (wegen des Risikos durch das Reisen). Sie habe auch kein Geld für eine Reise (*gemeint wohl: in die Schweiz; IV 304 – 307, vgl. auch 310 f.*). Mit Eingabe vom 15. Januar 2020 teilte die Beschwerdeführerin sinngemäss mit, das angebotene Reisegeld reiche nicht für eine Reise in die Schweiz mit einer Begleitperson bei ihrer Reiseunfähigkeit für lange Reisen. Darüber hinaus beantragte sie eine rechtliche materielle Beurteilung (IV 313). Mit Verfügung vom 13. Februar 2020 wies die IVSTA das Leistungsgesuch der Versicherten ab (IV 317).

D.e

D.e.a Mit Eingabe vom 20. Februar 2020 (Poststempel) erhob die Beschwerdeführerin gegen die Verfügung vom 13. Februar 2020 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (Beschwerdeakten im Verfahren C-1195/2020 [C-act.] 1). Sie beantragte sinngemäss die materielle Prüfung ihres seit 25 Jahren dauernden Falls, sie habe als in der Schweiz Versicherte einen Anspruch auf sozialen Schutz. Sie verwies sinngemäss auf ihre ärztlich bestätigte Reiseunfähigkeit, weshalb sie wegen ihres (schlechten) Gesundheitszustands (Anämie [tiefe Hämoglobinwerte], Gleichgewichtsstörungen, Rückenprobleme, Tinnitus, Schlafstörungen) für die weite Reise nach (...) drei Monate und nicht nur drei Tage und eine Begleitperson, die sie bezahlen müsse, brauche, da sie nicht lange sitzen könne und wegen des jeweils drohenden Blutverlusts Bluttransfusionen brauche. Das von der Vorinstanz angebotene Reisegeld von Fr. 395.– sei ausserdem zu wenig für sie und ihre Begleitperson.

D.e.b Mit Instruktionsverfügung vom 3. März 2020 bestätigte das Bundesverwaltungsgericht den Eingang der Beschwerde, stellte fest, dass die Beschwerdeführerin sinngemäss um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege ersuche und forderte diese auf, das «Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege» ausgefüllt und mit den nötigen Beweismitteln versehen beim

Bundesverwaltungsgericht einzureichen. Gleichzeitig forderte es die Vorinstanz auf, eine Vernehmlassung unter Beilage der gesamten Akten einzureichen (C-act. 2).

D.e.c Am 12. März 2020 reichte die Beschwerdeführerin das ausgefüllte «Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege» nebst Beilagen (Steuerveranlagung vom 12.3.2020 und Beleg zur Altersrente der Mutter) ein (C-act. 3).

D.e.d In ihrer Vernehmlassung vom 2. April 2020 beantragte die Vorinstanz, die Beschwerde sei abzuweisen (C-act. 4).

D.e.e Das Bundesverwaltungsgericht übermittelte der Beschwerdeführerin am 1. September 2020 die Vernehmlassung der Vorinstanz zur Kenntnisnahme und schloss den Schriftenwechsel ab (C-act. 8 f.).

E.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die eingereichten Akten wird – soweit für die Entscheidungsfindung erforderlich – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 VGG in Verbindung mit Art. 33 Bst. d VGG und Art. 69 Abs. 1 Bst. b IVG (SR 831.20) sowie Art. 5 VwVG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden von Personen im Ausland gegen Verfügungen der IVSTA. Eine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG liegt nicht vor.

1.2 Nach Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt. Indes findet das VwVG aufgrund von Art. 3 Bst. d^{bis} VwVG keine Anwendung in Sozialversicherungssachen, soweit das ATSG (SR 830.1) anwendbar ist. Nach den allgemeinen intertemporalen Regeln finden diejenigen Verfahrensregeln Anwendung, welche im Zeitpunkt der Beschwerdebeurteilung in Kraft stehen (BGE 130 V 1 E. 3.2).

1.3 Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen; sie ist durch die angefochtene Verfügung vom 13. Februar 2020 berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Anfechtung (Art. 59 ATSG). Sie ist daher zur Beschwerde legitimiert.

1.4 Auf die frist- und knapp formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 60 i.V.m. Art. 38 ATSG; Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist deshalb einzutreten.

2.

2.1 Anfechtungsobjekt und damit Begrenzung des Streitgegenstandes des vorliegenden Beschwerdeverfahrens (vgl. BGE 131 V 164 E. 2.1) bildet die Verfügung vom 13. Februar 2020, mit der die Vorinstanz das Leistungsbegehren der Beschwerdeführerin vom 28. Juli 2016 abgewiesen hat (oben Bst. D.d; siehe hiernach E. 3 ff.). Streitig und vom Bundesverwaltungsgericht zu prüfen ist demnach, ob die Vorinstanz den Anspruch der Beschwerdeführerin auf eine schweizerische Invalidenrente zu Recht abgewiesen hat.

2.2 Der Vollständigkeit halber ist hinsichtlich der wiederholt vorgebrachten Anträge und Rügen der Beschwerdeführerin – ausserhalb des hier zu prüfenden Streitgegenstandes – festzuhalten, dass bei der Beschwerdeführerin bisher nie ein Rentenanspruch zuerkannt wurde. Ein erstes Leistungsbegehren wurde am 22. Juni 2001 abgewiesen und ist in Rechtskraft erwachsen (oben Bst. B). Daran ändert nichts, dass (behandelnde) Ärzte der Beschwerdeführerin im Laufe der letzten rund 20 Jahre eine Teil-Arbeitsunfähigkeit zugestanden haben und die Sozialkommission der Gemeinde (...) (Sozialhilfe) am 23. August 2000 in einem Protokoll zur Unterstützung der Familie A. _____ zum damals laufenden IV-Verfahren unter anderem festgehalten hat, bei A. _____ «gingen ihre Vorstellungen in Richtung einer mindestens 50%-igen IV-Rente» (vgl. IV 174.11).

Soweit die Beschwerdeführerin darüber hinaus weiterhin einen Anspruch auf eine von der IV-Rente ihres ehemaligen Ehemannes abgeleitete Zusatzrente geltend machen sollte, besteht seit 1. Januar 2008 dafür kein Anspruch mehr (vgl. SchlBest. der Änderung des IVG vom 21. März 2003 [4. IV-Revision] Bst. e: Besitzstandswahrung bei laufenden Zusatzrenten; aufgehoben durch Ziff. I des BG vom 6. Oktober 2006 [5. IV-Revision], mit Wirkung seit 1.1.2008 [AS 2007 5129; BBl 2005 4459]), wie das Bundesverwaltungsgericht mehrfach (vgl. Urteil C-2408/2013 vom 10. Oktober 2013 [IV122], und zuletzt in Urteil C-1640/2017 vom 12. April 2018, E. 1.3) festgehalten hat.

Auf dahingehend allenfalls gestellte Beschwerdeanträge ist mangels vorhandenen Anfechtungsobjekts nicht einzutreten.

3.

3.1 In zeitlicher Hinsicht sind grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgeblich, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben (BGE 143 V 446 E. 3.3; 139 V 335 E. 6.2; 138 V 475 E. 3.1). Deshalb finden die Vorschriften Anwendung, die spätestens beim Erlass der Verfügung vom 13. Februar 2020 in Kraft standen; weiter aber auch Vorschriften, die zu jenem Zeitpunkt bereits ausser Kraft getreten waren, die aber für die Beurteilung allenfalls früher entstandener Leistungsansprüche von Belang sind.

3.2 Das Sozialversicherungsgericht stellt bei der Beurteilung einer Streitsache in der Regel auf den bis zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Verfügungsverfügung (hier: 13. Februar 2020) eingetretenen Sachverhalt ab (BGE 132 V 215 E. 3.1.1). Tatsachen, die jenen Sachverhalt seither verändert haben, sollen im Normalfall Gegenstand einer neuen Verfügungsverfügung sein (BGE 121 V 362 E. 1b).

3.3 Die Beschwerdeführerin ist kroatische Staatsangehörige und wohnt in Kroatien. Damit gelangen seit 1. Januar 2017 das Freizügigkeitsabkommen vom 21. Juni 1999 (FZA, SR 0.142.112.681) und die Regelwerke der Gemeinschaft zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit gemäss Anhang II des FZA, insbesondere die für die Schweiz am 1. April 2012 in Kraft getretenen Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 (SR 0.831.109.268.1) und Nr. 987/2009 (SR 0.831.109.268.11), zur Anwendung. Seit dem 1. Januar 2015 (resp. hier: 1. Januar 2017) sind auch die durch die Verordnungen (EU) Nr. 1244/2010, Nr. 465/2012 und Nr. 1224/2012 erfolgten Änderungen in den Beziehungen zwischen der Schweiz und den EU-Mitgliedstaaten anwendbar. Das Vorliegen einer anspruchserheblichen Invalidität beurteilt sich indes auch im Anwendungsbereich des FZA und der Koordinierungsvorschriften nach schweizerischem Recht (vgl. BGE 130 V 253 E. 2.4; Urteil des BGer 9C_573/2012 vom 16. Januar 2013 E. 4).

4.

4.1 Das Bundesverwaltungsgericht prüft die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit (Art. 49 VwVG).

4.2 Das Bundesverwaltungsgericht ist gemäss dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen nicht an die Begründung der Begehren der

Parteien gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Es kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer Begründung bestätigen, die von jener der Vorinstanz abweicht (vgl. BVGE 2013/46 E. 3.2).

4.3

4.3.1 Sowohl das Verwaltungsverfahren wie auch der erstinstanzliche Sozialversicherungsprozess sind vom Untersuchungsgrundsatz beherrscht (vgl. Art. 43 Abs. 1 ATSG; Art. 61 Bst. c ATSG; Art. 12 VwVG). Danach hat die Verwaltung und im Beschwerdeverfahren das Gericht von Amtes wegen für die richtige und vollständige Abklärung des erheblichen Sachverhalts zu sorgen (vgl. BGE 136 V 376 E. 4.1.1). Sofern das Gesetz nicht etwas Abweichendes vorsieht, gilt im Sozialversicherungsrecht der Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit (BGE 143 V 168 E. 2; 138 V 218 E. 6).

4.3.2 Der Untersuchungsgrundsatz gilt indessen nicht unbeschränkt; er findet sein Korrelat in den Mitwirkungspflichten der Parteien (BGE 125 V 193 E. 2). Art. 28 Abs. 1 ATSG hält in einem allgemeinen Grundsatz fest, dass die Versicherten beim Vollzug der Sozialversicherungsgesetze unentgeltlich mitzuwirken haben. Wer Versicherungsleistungen beansprucht, muss nach Art. 28 Abs. 2 ATSG unentgeltlich alle Auskünfte erteilen, die zur Abklärung des Anspruchs und zur Festsetzung der Versicherungsleistungen erforderlich sind. Weiter hat sich die versicherte Person, soweit ärztliche oder fachliche Untersuchungen für die Beurteilung notwendig und zumutbar sind, diesen zu unterziehen (Art. 43 Abs. 2 ATSG).

4.3.3 Kommt die versicherte Person den Auskunfts- oder Mitwirkungspflichten in unentschuldbarer Weise nicht nach, so kann der Versicherungsträger auf Grund der Akten verfügen oder die Erhebungen einstellen und Nichteintreten beschliessen. Er muss diese Personen vorher schriftlich mahnen und auf die Rechtsfolgen hinweisen; ihnen ist eine angemessene Bedenkzeit einzuräumen (Art. 43 Abs. 3 ATSG). Voraussetzung einer derartigen Sanktion ist, dass die Mitwirkung, die verlangt wurde, rechtmässig war (SVR 1998 UV Nr. 1), und dass die Verletzung in unentschuldbarer Weise erfolgte. Dies ist dann der Fall, wenn kein Rechtfertigungsgrund erkennbar ist oder sich das Verhalten der versicherten Person als völlig unverständlich erweist (Urteile des Bundesgerichts 8C_528/2009 vom 3. November 2009 E. 7 und I 166/06 vom 30. Januar 2007 E. 5.1). Anders verhält es sich, wenn die Verletzung der Mitwirkungspflicht auf entschuldbaren Gründen beruht, etwa weil sie der versicherten Person nicht zugerechnet

werden kann, da sie krankheitshalber oder aus anderen Gründen nicht in der Lage war, ihren Pflichten nachzukommen (vgl. Urteil des BGer 9C_994/2009 vom 22. März 2010 E. 5.2; vgl. Urteil des BVGer C-5454/2016 E. 4.2 sowie Urteil BVGer C-4166/2014 vom 1. Oktober 2015 E. 3.6 mit Hinweis auf Urteil des BGer 9C_28/2010 vom 12. März 2010).

5.

5.1 Gemäss Art. 57a Abs. 1 IVG teilt die IV-Stelle der versicherten Person den vorgesehenen Endentscheid über ein Leistungsbegehren oder den Entzug oder die Herabsetzung einer bisher gewährten Leistung mittels Vorbescheid mit. Die versicherte Person hat Anspruch auf rechtliches Gehör im Sinne von Artikel 42 ATSG (vgl. hierzu auch U. MÜLLER, Das Verwaltungsverfahren in der Invalidenversicherung, 2010, § 29 Rz. 2102 S. 414 mit Hinweis).

5.2 Der Sinn und Zweck des Vorbescheidverfahrens besteht darin, eine unkomplizierte Diskussion des Sachverhalts zu ermöglichen und dadurch die Akzeptanz des Entscheids bei den Versicherten zu verbessern (BGE 134 V 97 E. 2.7 S. 106). Das Vorbescheidverfahren geht über den verfassungsrechtlichen Mindestanspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) hinaus, indem es Gelegenheit gibt, sich nicht nur zur Sache, sondern auch zum vorgesehenen Endentscheid zu äussern (vgl. Urteil des BGer 8C_668/2018 vom 13. Februar 2019 E. 4.1 mit Hinweisen auf BGE 142 V 380 E. 5.3 S. 387 mit Hinweisen).

5.3 Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör führt grundsätzlich ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung (BGE 132 V 387 E. 5.1). Nach der Rechtsprechung kann eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie die Rechtslage frei überprüfen kann. Unter dieser Voraussetzung ist darüber hinaus – im Sinne einer Heilung des Mangels – selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Gehörs von einer Rückweisung der Sache an die Verwaltung abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (Urteil des BGer 8C_668/2018, a.a.O. E. 4.3 m.H.).

5.4 Die Vorinstanz forderte die Beschwerdeführerin mehrmals auf (IV 212, 227, 243, 286), ihre Bereitschaft, sich einer Begutachtung in der Schweiz zu unterziehen, mitzuteilen oder einen hinreichend begründeten Nachweis zu erbringen, dass ihr eine Reise in die Schweiz nicht zumutbar sei. Mit Schreiben vom 2. Dezember 2019 forderte sie die Beschwerdeführerin auf, die Teilnahme an der Begutachtung vom 22. Januar 2020 innert 10 Tagen nach Erhalt dieses Schreibens schriftlich zu bestätigen. Die ärztlichen fachlichen Untersuchungen seien notwendig und zumutbar gemäss Art. 43 Abs. 2 ATSG. Das Schreiben enthält weiter den (in fetter Schrift gedruckten) Passus:

«Im Fall einer Mitwirkungspflichtverletzung werden wir anhand der vorhandenen erhältlich gemachten Akten entscheiden.»

Dem Schreiben war das Aufgebot vom 28. Oktober 2019 beigelegt, welches auf die Folgen einer unentschuldbaren Mitwirkungspflichtverletzung hinwies (IV 303, 286). Die Beschwerdeführerin wurde ausserdem am 9. Januar 2020 nochmals telefonisch aufgefordert, spätestens bis am 13. Januar 2020 per E-Mail zu bestätigen, dass sie zur Untersuchung in die Schweiz komme (IV 310). Nachdem die Beschwerdeführerin am 15. Januar 2020 mitgeteilt hatte, die Reise in die Schweiz sei «nicht nötig» (IV 313), und die Gutachtenstermine in der Schweiz danach versäumt hatte, erliess die Vorinstanz wie angekündigt am 13. Februar 2020 die angefochtene Verfügung.

5.5 Das genannte Schreiben vom 2. Dezember 2019 (Mahnung) an die Beschwerdeführerin hinsichtlich der Durchführung einer Begutachtung ist nicht betitelt. Es enthält im Wesentlichen eine letzte Aufforderung an die Beschwerdeführerin, die Teilnahme an der Begutachtung nach Erhalt dieses Schreibens zu bestätigen, und stellt ihr als Folge einer Missachtung der Aufforderung, ihrer Mitwirkungspflicht nachzukommen, in Aussicht, «aufgrund der vorhandenen und erhältlich gemachten Akten zu entscheiden». Dass die Vorinstanz in der Folge im nächsten Schritt – ohne einen Vorbescheid zu erlassen – nach Versäumen des Gutachtenstermins abschliessend anhand der Akten über den Leistungsanspruch entscheiden und das Gesuch abweisen würde, konnte für Letztere nicht vorhersehbar sein. Das Schreiben vom 2. Dezember 2019 enthält weder den vorgesehenen Entscheid: «Das Leistungsgesuch wird abgewiesen» noch den Hinweis: «wenn aufgrund der aktuell vorhandenen Akten entschieden würde, müsste das Leistungsgesuch abgewiesen werden» und kann damit nicht – auch nicht ersatzweise – als Vorbescheid betrachtet werden. Unter diesen

Umständen konnte die Beschwerdeführerin sich nicht zum vorgesehenen Entscheid äussern, worin u.a. der Sinn und Zweck des Vorbescheidverfahrens besteht (oben E. 5.2). Das Versäumnis der Eröffnung eines Vorbescheids über den Leistungsanspruch der Beschwerdeführerin widerspricht demnach der gesetzlichen Vorschrift gemäss Art. 57a Abs. 1 IVG und stellt damit eine schwere Verletzung des rechtlichen Gehörs der Beschwerdeführerin dar, die nicht heilbar ist.

5.6 Damit erweist sich die angefochtene Verfügung als mit einem formellen Mangel behaftet und ist aus diesem Grund aufzuheben. Unter diesen Umständen kann offen bleiben, ob die Vorinstanz das Mahn- und Bedenkzeitverfahren gemäss Art. 43 Abs. 3 ATSG (oben E. 4.3.3) korrekt durchgeführt hat.

5.7 Darüber hinaus bleibt festzuhalten, dass die Vorinstanz am 3. Dezember 2018 mittels in Rechtskraft erwachsener Zwischenverfügung (vgl. Urteil BGer 8C_505/2019 vom 16. September 2019 [oben Bst. D.c.e]) die Reisefähigkeit der Beschwerdeführerin und die Notwendigkeit der Sachverhaltsklärung mittels einer bidisziplinären Begutachtung in der Schweiz festgestellt hat (IV 243). Entsprechend sind die Fragen nach der Notwendigkeit der Durchführung einer Begutachtung in der Schweiz sowie der Zumutbarkeit einer Reise in die Schweiz – jedenfalls in Hinblick auf den Zeitraum bis zur Verfügung vom 3. Dezember 2018 bezogen – hier nicht zu beurteilen.

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung in formeller Hinsicht Bundesrecht verletzt. Sie ist deshalb aufzuheben. Die Sache ist an die Vorinstanz zur Durchführung des Vorbescheidverfahrens im Sinne der Erwägungen und anschliessender neuer Verfügung zurückzuweisen. In diesem Sinne ist die Beschwerde gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist.

7.

Zu befinden bleibt über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung.

7.1 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei. Eine Rückweisung gilt praxisgemäss als Obsiegen der beschwerdeführenden Partei

(BGE 132 V 215 E. 6), sodass vorliegend keine Verfahrenskosten zu erheben sind. Die Prüfung des am 12. März 2020 eingereichten Gesuchs um unentgeltliche Rechtspflege entfällt zufolge Gegenstandslosigkeit.

Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1, 2 und 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE], SR 173.320.2). Da die bei diesem Ausgang des Verfahrens praxisgemäss obsiegende Beschwerdeführerin nicht anwaltlich vertreten ist und ihr aufgrund der Aktenlage auch keine notwendigen, verhältnismässig hohen Kosten entstanden sind, wird ihr keine Parteientschädigung zugesprochen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird, soweit darauf einzutreten ist, in dem Sinne gutgeheissen, als die angefochtene Verfügung aufgehoben und die Sache zur Durchführung des Vorbescheidverfahrens im Sinne der Erwägungen und zum Erlass einer neuen Verfügung an die Vorinstanz zurückgewiesen wird.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben mit Rückschein)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben)
- das Bundesamt für Sozialversicherungen (Einschreiben)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Beat Weber

Susanne Flückiger

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG gegeben sind. Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: