



Urteil vom 9. März 2022

Besetzung

Richter Beat Weber (Vorsitz),
Richter Michael Peterli,
Richterin Regina Derrer,
Gerichtsschreiberin Yvette Märki.

Parteien

A._____, (Bosnien und Herzegowina),
vertreten durch lic. iur. Gojko Reljic, Rechtsberatung für
Ausländer Go-Re-Ma,
Beschwerdeführerin,

gegen

IV-Stelle für Versicherte im Ausland IVSTA,
Vorinstanz.

Gegenstand

IV, Zweitgesuch;
Verfügung der IVSTA vom 23. September 2020.

Sachverhalt:**A.**

A.a Die am (...) 1956 geborene, verheiratete und in ihrer Heimat wohnhafte bosnische Staatsangehörige A._____ (nachfolgend Versicherte oder Beschwerdeführerin) war – mit Unterbrüchen – in den Jahren 1975 bis 1980 sowie im Jahr 1987 in der Schweiz erwerbstätig und entrichtete dabei Beiträge an die obligatorische schweizerische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (Akten der Vorinstanz [nachfolgend: doc.] 1, 45).

A.b Nachdem sie sich am 2. April 2004 über den heimatlichen Sozialversicherungsträger zum Bezug von Leistungen der Invalidenversicherung angemeldet hatte, wies die IV-Stelle für Versicherte im Ausland (nachfolgend: IVSTA oder Vorinstanz) nach Durchführung der erforderlichen Abklärungen in erwerblicher und medizinischer Hinsicht das Leistungsbegehren mit Verfügung vom 21. Juli 2005 ab. Das Einspracheverfahren wurde mit Einspracheentscheid vom 22. September 2005 infolge Rückzugs der Einsprache vom 9. August 2005 als gegenstandslos geworden abgeschrieben (doc. 1-35).

B.

B.a Auf das zweite Gesuch der Versicherten vom 5. März 2014 (doc. 42) trat die Vorinstanz – nach Stellungnahme des RAD B._____ vom 15. Mai 2014, wonach keine relevante gesundheitliche Verschlechterung festzustellen sei (doc. 64), und Durchführung des Vorbescheidverfahrens (doc. 65-76) – mit Verfügung vom 29. Juli 2014 nicht ein (doc. 77). Eine dagegen erhobene Beschwerde vom 28. August 2014 hiess das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil C-4837/2014 vom 12. Februar 2015 auf gemeinsamen Antrag beider Parteien gut und wies die Sache zum Eintreten auf das Gesuch und zu dessen materieller Prüfung an die Vorinstanz zurück (doc. 92).

B.b In der Folge trat die Vorinstanz auf das Gesuch ein und tätigte die erforderlichen materiellen Abklärungen. Gestützt auf die Stellungnahmen des RAD vom 17. Dezember 2015, vom 31. Mai 2016 sowie vom 27. Juni 2016 (doc. 131, 133, 135) entsprach sie dem Einwand der Versicherten vom 26. November 2015 in dem Sinne, als sie sich mit deren in der Begründung vom 30. November 2015 vorgebrachten Vorschlag betreffend eine Begutachtung in der Schweiz (in den Fachdisziplinen Psychiatrie und Neurologie

inkl. neuropsychologische Tests) einverstanden erklärte und dies der Versicherten mit Schreiben vom 7. Juli 2016 mitteilte (doc. 140). Mit Eingabe vom 18. Juli 2016 liess die Versicherte dagegen einwenden, dass sie weder alleine noch in Begleitung in die Schweiz reisen könne. Im Weiteren sei ihrer Ansicht nach die medizinische Aktenlage ausreichend, aus welcher hervorgehe, dass sie aufgrund ihrer psychologischen sowie psychiatrischen Leiden eine Erwerbseinbusse von mindestens 70% erleide (doc. 141). Nachdem die Versicherte aufforderungsgemäss die CT-Aufnahmen vom 14. März 2014 sowie weitere aktuelle ärztliche Berichte eingereicht und die IVSTA diese dem RAD abermals zur Beurteilung unterbreitet hatte, hielt die Vorinstanz mit Zwischenverfügungen vom 29. November 2016 und 18. Juli 2017 an der psychiatrischen und neurologischen Begutachtung in der Schweiz fest (doc. 142-145, 149-151, 153-157, 159-161, 165-167). Eine hiergegen erhobene Beschwerde wurde vom Bundesverwaltungsgericht mit einzelrichterlichem Urteil vom 3. September 2018 abgewiesen (Beschwerdeverfahren C-4403/2017; doc. 175). Auf die am 13. September 2018 dagegen erhobene Beschwerde trat das Bundesgericht mit einzelrichterlichem Urteil vom 11. Oktober 2018 nicht ein (Verfahren 9C_652/2018; doc. 181).

B.c Am 26. März 2019 teilte die IVSTA der Versicherten die Namen der beiden Gutachter mit (doc. 205). Nachdem die Versicherte wiederum neue Arztberichte eingereicht hatte, entschied die Vorinstanz mit Zwischenverfügung vom 14. August 2019, dass die Reise in die Schweiz von der Beschwerdeführerin bewältigt werden könne (doc. 220). Mit Eingabe vom 10. April 2019 und vom 19. September 2019 verlangte die Versicherte die Überprüfung durch ein juristisch-medizinisches Konsilium (doc. 211, 224). Das Konsilium der IVSTA mit Ärzten des ärztlichen Dienstes stellte am 30. Januar 2020 unter Verweis auf deren Stellungnahmen vom 30. November 2019 und 16. Januar 2020 (doc. 232, 236) fest, dass zum einen das Bundesverwaltungsgericht die Zwischenverfügung vom 18. Juli 2017 bestätigt habe, mit welcher die IVSTA die Notwendigkeit einer bidisziplinären Begutachtung in der Schweiz und die Reisefähigkeit der Versicherten bejaht habe, und zum andern die im Dossier bereits vorhandenen Unterlagen es nicht erlaubten, die Arbeitsfähigkeit zu beurteilen. An der Notwendigkeit der Durchführung der Expertise in der Schweiz sowie der Zumutbarkeit der Reise bzw. Reisefähigkeit sei deshalb festzuhalten. Auch die neu eingereichten Arztberichte erlaubten es nicht, den Gesundheitszustand der Versicherten zu beurteilen und eventuelle funktionelle Einschränkungen festzustellen, und brächten keine neuen Gesichtspunkte, die eine Reiseunfähigkeit begründen könnten. In Anbetracht dessen leitete das Konsilium ab,

dass die Beschwerdeführerin weiterhin nicht bereit sei, in die Schweiz zu reisen und sich den geplanten Untersuchungen zu unterziehen (doc. 238). In der Folge stellte die Vorinstanz, nach Durchführung des Vorbescheidverfahrens, mit Verfügung vom 23. September 2020 die Erhebungen ein und trat auf das Leistungsgesuch vom 5. März 2014 nicht ein (doc. 239-249).

C.

C.a Hiergegen erhob die Beschwerdeführerin beim Bundesverwaltungsgericht mit Eingabe vom 26. Oktober 2020 Beschwerde und beantragte, die Verfügung der Vorinstanz vom 23. September 2020 sei aufzuheben und es sei auf den Antrag vom 3. Dezember 2013 (recte: 5. März 2014) einzutreten und der Beschwerdeführerin eine ganze IV-Rente zuzusprechen; eventualiter sei die Sache an die Vorinstanz zur erneuten Abklärung rückzuweisen. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, es lägen mehrere spezialärztliche Berichte vor, aus welchen eine ganze IV-Rente und die Reiseunfähigkeit hervorgingen. Weiter bemängelte sie, dass das juristisch-medizinische Konsilium keine Muttersprachler seien, die Begutachtung über den bosnischen Versicherungsträger oder einen Vertrauensarzt der Schweizer Botschaft in (...) hätte erfolgen können und das Verfahren seit dem Jahr 2004 unmenschlich, diskriminierend und beschämend im Sinne einer Ungleichbehandlung sei (vgl. Akten im Beschwerdeverfahren [nachfolgend B-act.] 1).

C.b Nachdem mit Zwischenverfügung vom 28. Oktober 2020 ein Kostenvorschuss von Fr. 800.- einverlangt worden war (B-act. 2), ersuchte die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 23. November 2020 um Erlass der Verfahrenskosten (B-act. 4).

C.c Mit Vernehmlassung vom 22. Dezember 2020 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde und die Bestätigung der angefochtenen Verfügung vom 23. September 2020 mit der Begründung, es sei wiederholt versucht worden, den medizinischen Sachverhalt mittels bidisziplinärer Begutachtung in der Schweiz abzuklären, jedoch habe die Beschwerdeführerin in unentschuldbarer Weise ihre Mitwirkung an der Sachverhaltsabklärung unterlassen, so dass der Sachverhalt nicht nach dem notwendigen Beweismass der überwiegenden Wahrscheinlichkeit habe festgestellt werden können (B-act. 8).

C.d Mit Replik vom 6. Februar 2021 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen fest und präziserte, dass sie ihre Mitwirkungspflicht nicht verletzt habe (B-act. 10).

C.e Mit Zwischenverfügung vom 10. Februar 2021 wurde das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung – nachdem die Beschwerdeführerin am 19. Dezember 2020 den Kostenvorschuss bezahlt hatte (B-act. 7) und die Frist zur Einreichung des Formulars «Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege» unbenutzt abgelaufen war – abgewiesen (B-act. 11; vgl. auch B-act. 12).

C.f Mit Duplik vom 8. März 2021 hielt die Vorinstanz an ihren Anträgen fest (B-act. 13).

C.g Mit Instruktionsverfügung vom 18. März 2021 wurde der Schriftenwechsel unter Vorbehalt weiterer Instruktionsmassnahmen abgeschlossen (B-act. 14).

C.h Mit unaufgeforderter Eingabe vom 16. September 2021 reichte die Beschwerdeführerin einen Arztbericht von Dr. med. C._____, Spezialarzt für Psychiatrie, ein und verwies erneut auf die Reiseunfähigkeit und die 70%-ige Erwerbsunfähigkeit (B-act. 15-17).

D.

Auf den weiteren Inhalt der Akten sowie der Rechtsschriften ist – soweit erforderlich – in den nachfolgenden Erwägungen einzugehen.

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 Anwen-

derung 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 sie betreffende Verfügung berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Anfechtung (Art. 59 ATSG).

1.4 Da die Beschwerde rechtzeitig und formgerecht (Art. 60 ATSG und Art. 52 Abs. 1 VwVG) eingereicht und auch der vollständige Kostenvorschuss innert der auferlegten Frist geleistet wurde (Art. 63 Abs. 4 VwVG), ist auf die Beschwerde 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 23. September 2020, mit der die Vorinstanz auf das Leistungsbegehren der Beschwerdeführerin vom 5. März 2014 nicht eingetreten ist (s. hiervor Bst. B.c; siehe hiernach E. 7 ff.).

2.2 In materiell-rechtlicher Hinsicht beschränkt sich bei einem Nichteintretensentscheid die Überprüfungscompetenz des angerufenen Gerichts auf die Frage, ob die Vorinstanz bei vollständig und richtig festgestelltem Sachverhalt zu Recht oder Unrecht nicht darauf eingetreten ist. Vorliegend hat die Vorinstanz ihre Sachverhaltsuntersuchungen eingestellt und ist mit Verfügung vom 23. September 2020 nicht auf das Leistungsgesuch eingetreten.

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 23. September 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 Streit-sache in der Regel auf den bis zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Verwaltungsverfügung (hier: 23. September 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 Verwaltungsverfügung sein (BGE 121 V 362 E. 1b).

3.3 Die Beschwerdeführerin ist Staatsangehörige von Bosnien-Herzegowina und hat dort ihren Wohnsitz. Es kommt das im Verhältnis zu Bosnien-Herzegowina bis zum 31. August 2021 gültige Abkommen vom 8. Juni 1962 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien über Sozialversicherung (SR 0.831.109.818.1; nachfolgend: Sozialversicherungsabkommen) zur Anwendung. Nach Art. 2 des Sozialversicherungsabkommens stehen die Staatsangehörigen der Vertragsstaaten in ihren Rechten und Pflichten aus den in Art. 1 genannten Rechtsbereichen, zu welchen auch die schweizerische Bundesgesetzgebung über die Invalidenversicherung gehört, einander gleich, soweit nichts anderes bestimmt ist. Hinsichtlich der Voraussetzungen des Anspruchs auf eine schweizerische Invalidenrente sowie der anwendbaren Verfahrensvorschriften sieht das Sozialversicherungsabkommen und die dazugehörige Verwaltungsvereinbarung vom 5. Juli 1963 (SR 0.831.109.808.12) keine im vorliegenden Verfahren relevanten Abweichungen vom Grundsatz der Gleichstellung vor. Demnach beurteilt sich der Anspruch der Beschwerdeführerin auf eine Rente der schweizerischen Invalidenversicherung allein aufgrund der schweizerischen Rechtsvorschriften (vgl. Art. 4 des Sozialversicherungsabkommens; vgl. auch Urteil des BVGer C-6572/2019 vom 5. Oktober 2021 E. 3.4).

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).

5.

5.1 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).

5.2 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).

5.3 Kommen die versicherte Person oder andere Personen, die Leistungen beanspruchen, den Auskunfts- oder Mitwirkungspflichten in unentschuldbarer Weise nicht nach, so kann der Versicherungsträger nach Art. 43 Abs. 3 ATSG 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 der 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 (vgl. dazu Urteile des BGer 9C_68/2015 vom 24. April 2015 E. 2.3 und 5.1, 8C_528/2009 vom 3. November 2009 E. 7 und I 166/06 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. Urteile des BVGer

C-5454/2016 vom 8. Juni 2017 E. 4.2 sowie C-4166/2014 vom 1. Oktober 2015 E. 3.6 mit Hinweis auf Urteil des BGer 9C_28/2010 vom 12. März 2010).

5.4 Der Sinn des Mahn- und Bedenkzeitverfahrens besteht darin, die versicherte Person in jedem Fall auf die Folgen ihres Widerstandes gegen die angeordneten Massnahmen aufmerksam zu machen und so in die Lage zu versetzen, in Kenntnis aller wesentlichen Faktoren ihre Entscheidung zu treffen (BGE 122 V 218), wobei die versicherte Person nicht die Folgen eines Verhaltens tragen soll, über dessen Auswirkungen sie sich möglicherweise gar keine Rechenschaft abgelegt hat (UELI KIESER, ATSG-Kommentar, 4. Aufl. 2020, Art. 21 Rz. 88). Die Beweislast für den Nachweis der Mahnung liegt beim Versicherungsträger (KIESER, a.a.O., Art. 43 Rz. 52). Die Grundsätze des Mahn- und Bedenkzeitverfahrens gelten insbesondere auch für die Mitwirkungspflichten im Zusammenhang mit der Begutachtung (Urteil des BGer 8C_397/2009 vom 16. Oktober 2009 E. 3.3).

6.

6.1 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 URS MÜLLER, Das Verwaltungsverfahren in der Invalidenversicherung, 2010, § 29 Rz. 2102 S. 414 mit Hinweis).

6.2 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).

7.

Das Nichteintreten begründet die Vorinstanz im vorliegenden Fall mit einer Verletzung der Mitwirkungspflicht seitens der Beschwerdeführerin. Deshalb ist vorliegend strittig und zu prüfen, ob die verlangte Mitwirkung der

Vorinstanz rechtmässig war (s. E. 8.1 hiernach) und bejahendenfalls ist weiter zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin einer Mitwirkungspflicht in unentschuldbarer Weise nicht nachgekommen ist (s. E. 8.2 hiernach) und deshalb die Vorinstanz – nach Durchführung eines Mahn- und Bedenkzeitverfahrens nach Art. 43 Abs. 3 ATSG (s. E. 8.3 hiernach) – zu Recht nicht auf das Leistungsbegehren eingetreten ist (s. E. 8.3.3 hiernach).

8.

8.1 Zunächst ist zu prüfen, ob die verlangte Mitwirkung durch die Vorinstanz rechtmässig war.

8.1.1 Gemäss Art. 43 Abs. 2 ATSG hat sich die versicherte Person ärztlichen oder fachlichen Untersuchungen zu unterziehen, soweit diese Untersuchungen für die Beurteilung notwendig und zumutbar sind. Die Notwendigkeit einer Untersuchung ergibt sich bereits aus Absatz 1, der im Rahmen des Untersuchungsgrundsatzes der Behörde die Pflicht auferlegt, die notwendige Untersuchung zur Sachverhaltsfeststellung zu unternehmen (KIESER, a.a.O., Art. 43 Rz. 13; 89).

8.1.2 Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits im Urteil vom 3. September 2018 festgestellt, dass eine Begutachtung in der Schweiz zur Feststellung des medizinischen Sachverhalts erforderlich ist, da die von der Beschwerdeführerin eingereichten medizinischen Berichte keine genügende Grundlage für eine abschliessende Befunderhebung bilden und offensichtlich keine zweifelsfreie medizinische Beurteilung zulassen. Diese Feststellung bindet die Verwaltung und auch das Gericht (vgl. hierzu BGE 135 III 334 E. 2; Urteile des BGer 8C_680/2015 vom 14. Dezember 2015 E. 4.1 und 4.3.3).

8.1.3 Nachdem die Beschwerdeführerin wiederum neue Arztberichte eingereicht hatte, entschied die Vorinstanz mit Zwischenverfügung vom 14. August 2019, dass die Reise in die Schweiz von der Beschwerdeführerin bewältigt werden könne und zumutbar sei. Aus neurologischer Sicht werde aufgrund der neu vorgelegten Berichte keine Beeinträchtigung, die eine Reiseunfähigkeit begründe, festgestellt. Von psychiatrischer Seite sei die Beschwerdeführerin in der Lage, mit Hilfe einer Begleitperson die Reise in die Schweiz zu unternehmen. Die Kostenzusprache für eine Begleitperson werde somit erteilt (doc. 220). Diese Zwischenverfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft (s. Bst. B.c hiervor).

8.1.4 An der zu bestätigenden vorinstanzlichen Feststellung, dass die Reisefähigkeit vorliegend gegeben ist, vermögen auch die nach Ergehen des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. September 2018 und der Zwischenverfügung vom 14. August 2019 eingereichten Arztberichte nichts zu ändern: Dr. D. _____, FMH Psychiatrie und Psychotherapie, vom medizinischen Dienst der IVSTA, hält in seinem Bericht vom 30. November 2019 fest, dass der Konsultationsbericht von Dr. C. _____ vom 4. September 2019 (doc. 228) keinen neuen Befund enthalte. Er verweist auf seinen früheren Bericht vom 25. Juli 2019, der – wie zuvor schon im Bericht vom 31. Mai 2016 festgehalten – bestätigt, dass die attestierte Diagnose Angst und depressive Störung, gemischt (F41.2), in keinem Fall invalidisierend sei und die Symptomatik bei dieser Diagnose nur sehr leicht ausgeprägt sei und an keiner Arbeit hindere. Die Agoraphobie lasse sich gut mittels Verhaltenstherapie behandeln. Eine solche werde offensichtlich nicht durchgeführt. Die Angsterkrankung lasse sich durch eine Einnahme von Benzodiazepin und die Begleitung durch den Ehemann bewältigen, sodass die Beschwerdeführerin in der Lage sei, eine Reise in die Schweiz zu unternehmen (doc. 217; 232). In neurologischer Hinsicht hielt Dr. E. _____, FMH Neurologie, in ihrem Bericht vom 16. Januar 2020 fest, dass aus dem neuen Bericht von Dr. F. _____ vom 27. August 2019 (doc. 227) kein neuer Befund hervorgehe (doc. 236). In ihrem Bericht vom 31. Mai 2019 hatte sie bereits festgehalten, dass die Beschwerdeführerin aus der neurologischen Komponente keine Reiseunfähigkeit ableiten könne (doc. 216). Im Bericht vom medizinischen Dienst der IVSTA vom 11. September 2020 wird festgestellt, dass die eingereichten Unterlagen und Arztberichte keine abschliessende Einschätzung des Gesundheitszustandes der Beschwerdeführerin erlaubten (doc. 248). Aus den Röntgenbildern könne zwar fallweise die Diagnose zerebral-organische Störung gelesen, jedoch nicht auf die Schwere der funktionellen Defizite geschlossen werden. Im Übrigen enthielten die Berichte keine weiterführenden Hinweise für die Beurteilung des Gesundheitszustandes und die Bestimmung funktioneller Einschränkungen (doc. 248). Dass eine leichte psychische Störung keine Reiseunfähigkeit zu begründen vermag, sich die Agoraphobie durch Verhaltenstherapie und die Angststörung medikamentös behandeln lassen, erscheint nachvollziehbar. Die Ausführungen in der Beurteilung der Arbeitsunfähigkeit sind einleuchtend. Die Schlussfolgerung in neurologischer Hinsicht, wonach mangels genügender medizinischer Dokumentation eine Befunderhebung mit Einschätzung der Arbeitsfähigkeit auf Grundlage der eingereichten Berichte schlicht nicht möglich ist, überzeugt. Die Berichte erweisen sich damit als ungenügend und nicht beweiskräftig (vgl. dazu auch doc. 238; Bst. B.c. hiervor). Mit Blick auf den Arztbericht

von Dr. med. C. _____ vom 8. September 2021 ist anzumerken, dass die Beschwerdeführerin in der Selbstanamnese eine Reduktion des Hirnparenchyms erwähnt, wobei gemäss eigenen Angaben ein CT durchgeführt worden sei. Der behandelnde Psychiater attestiert keine Angst und depressive Störung, gemischt (F41.2), und auch keine Agoraphobie mehr, sondern neu eine Persönlichkeits- und Verhaltensstörung (F07) und eine Störung der Impulskontrolle mit abnormen Gewohnheiten (F63). Die neuen Diagnosen werden keineswegs hergeleitet und auf die bislang attestierten Diagnosen wird nicht eingegangen. Allerdings werde die Beschwerdeführerin nunmehr medikamentös behandelt (B-act. 17). Im Ergebnis bringt der neue Bericht jedoch keine ärztlich fundierten, neuen Erkenntnisse, was die Reisefähigkeit mit einer Begleitperson anbelangt.

8.1.5 Damit erscheint die Begutachtung der Beschwerdeführerin in der Schweiz zur Feststellung des Ausmasses der gesundheitlichen Einschränkung und der verbliebenen Arbeitsfähigkeit als unabdingbar.

8.1.6 Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, dass eine Begutachtung in der Schweiz nicht erforderlich und eine solche beim Vertrauensarzt der Schweizer Botschaft oder beim bosnischen Versicherungsträger möglich sei. Die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten gesundheitlichen Einschränkungen setzen jedoch voraus, dass die Abklärungsstelle mit den Grundsätzen der schweizerischen Versicherungsmedizin vertraut ist (interdisziplinäre Prüfung, zudem Prüfung der Standardindikatoren; vgl. dazu Urteil des BGer 9C_235/2013 vom 10. September 2013 E. 3.2 und BGE 141 V 281). Darüber hinaus besteht nach der Rechtsprechung kein Rechtsanspruch auf Begutachtung im Ausland (Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichts [EVG, heute Bundesgericht] I 172/02 vom 7. Februar 2003 E. 4.5 mit Hinweisen).

8.1.7 Das Bundesverwaltungsgericht kommt damit nach wie vor zum Schluss, dass eine Begutachtung in der Schweiz notwendig und für die Beschwerdeführerin mit einer Begleitperson zumutbar ist.

8.2 Weiter ist zu beurteilen, ob die Beschwerdeführerin ihre Mitwirkungspflicht in unentschuldbarer Weise verletzt hat.

8.2.1 Die Verletzung der Auskunftspflicht ist nur relevant, wenn sie in unentschuldbarer Weise erfolgt. Es muss sich mithin jedenfalls um eine schuldhaftige Verletzung handeln (vgl. BBI 1991 II 261). Eine solche Verletzung kann angenommen werden, wenn das Verhalten der Person

nicht mehr nachvollziehbar ist, was etwa dann gegeben ist, wenn ein Rechtfertigungsgrund nicht einmal ansatzweise erkennbar ist oder wenn das Verhalten schlechthin unverständlich ist. Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz angesichts des Verhaltens der Beschwerdeführerin eine schuldhaftige Verletzung angenommen. Die Beschwerdeführerin hat im Laufe des Verfahrens im Jahr 2015 eine solche Begutachtung in der Schweiz vorgeschlagen (doc. 129 S. 1). Ungeachtet dessen hat die Beschwerdeführerin weiterhin und gestützt auf weitere gleichlautende Berichte der sie behandelnden Ärzte auf ihrer Reiseunfähigkeit bestanden und ist der vorinstanzlichen Aufforderung zur Begutachtung in der Schweiz nicht nachgekommen. Entsprechend verletzt die Beschwerdeführerin mit ihrem Verhalten schuldhaft ihre Mitwirkungspflicht (s. E. 5.3 hiavor). Die Vorgehensweise und Qualifikation der Vorinstanz ist somit nicht zu beanstanden.

8.3 Ferner ist zu prüfen, ob die Vorinstanz das Mahn- und Bedenkverfahren korrekt durchgeführt hat.

8.3.1 Gemäss Art. 43 Abs. 3 Satz 2 ATSG muss der Versicherungsträger die Personen vorher schriftlich mahnen und auf die Rechtsfolgen hinweisen; es ist der Versicherten eine angemessene Bedenkzeit einzuräumen.

8.3.2 Unbestritten ist, dass die Vorinstanz die Beschwerdeführerin bereits am 29. November 2016 gemahnt hat (doc. 155). Mit dieser Mahnung machte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin ein erstes Mal unter Hinweis auf die Säumnisfolgen gemäss Art. 43 Abs. 2 und 3 ATSG auf ihre Mitwirkungspflicht aufmerksam. Unbestritten ist auch, dass die Vorinstanz mit Zwischenverfügung vom 18. Juli 2017 die Durchführung der psychiatrischen sowie neurologischen Untersuchung in der Schweiz verfügt hat und das Bundesverwaltungsgericht eine dagegen gerichtete Beschwerde abgewiesen und die Zwischenverfügung bestätigt hat (auf eine hiergegen erhobene Beschwerde am Bundesgericht ist dieses nicht eingetreten [doc. 167; 181]). Mit derselben Zwischenverfügung machte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin ein weiteres Mal unter Hinweis auf die Säumnisfolgen gemäss Art. 43 Abs. 2 und 3 ATSG auf ihre Mitwirkungspflicht aufmerksam. In der Folge kündigte die Vorinstanz die Namen der Fachärzte an und liess der Beschwerdeführerin eine Liste mit Fragen zukommen (doc. 201, 205). Mit Schreiben vom 26. März 2019 machte die Beschwerdeführerin jedoch erneut eine Reiseunfähigkeit geltend und reichte weitere Arztberichte ein (doc. 207). Mit Zwischenverfügung vom 14. August 2019 verfügte die Vorinstanz nach Prüfung der Berichte von Dr. C. _____ vom 3. April 2019 und Dr. F. _____ vom 3. April 2019, dass nach wie vor an

der Untersuchung in der Schweiz festgehalten werde; aus neurologischer Sicht liege keine Beeinträchtigung vor, die eine Reiseunfähigkeit begründe, und aus psychiatrischer Sicht sei es der Beschwerdeführerin mit Hilfe einer Begleitperson möglich, die Reise in die Schweiz zu unternehmen (doc. 216, 217, 220). Mit RAD-Bericht vom 30. November 2019 stellte Dr. D._____, FMH Psychiatrie und Psychotherapie, fest, dass aus dem neu eingereichten Konsultationsbericht von Dr. C._____ vom 4. September 2019 (doc. 228) nichts hervorgehe, was nicht schon bekannt sei, und verwies auf seinen Bericht vom 25. Juli 2017 (doc. 217, 232). In neurologischer Hinsicht hielt Dr. E._____, FMH Neurologie, in ihrem Bericht vom 16. Januar 2020 fest, dass aus dem neuen Bericht von Dr. F._____ vom 27. August 2019 (doc. 227) kein neuer Befund hervorgehe (doc. 236). Schliesslich informierte die Vorinstanz anlässlich des Vorbescheidverfahrens, dass sie annehme, dass die Beschwerdeführerin nicht bereit sei, in die Schweiz zu reisen und sich damit den geplanten Untersuchungen nicht unterziehen wolle, weshalb die Vorinstanz nicht auf das Leistungsbegehren eintreten werde (vgl. doc. 239). In der Folge erhob die Beschwerdeführerin erneut unter Hinweis auf die Reiseunfähigkeit Einsprache (vgl. doc. 240 ff.). Mit Datum vom 23. September 2020 erliess die Vorinstanz ankündigungsgemäss die angefochtene Verfügung, mit welcher sie gestützt auf Art. 43 Abs. 3 IVG nicht auf das Leistungsgesuch der Beschwerdeführerin eintrat, nachdem durch den RAD die Berichte von Dr. med. G._____ vom 9. Juni 2020, Dr. med. C._____ vom 12. Juni 2020 und 18. Juni 2020, Dr. med. H._____ vom 18. Juni 2020 sowie der undatierte Arztbericht von Dr. med. G._____ im RAD-Bericht vom 11. September 2020 (doc. 245 ff.) ebenso für ungenügend beweiskräftig erklärt worden waren (s. E. 8.1.4 hiavor).

8.3.3 Mit Blick auf die vorstehend geschilderte Vorgehensweise der Vorinstanz ist zweifelsfrei erstellt, dass diese hinsichtlich der vorgesehenen bidisziplinären Begutachtung in der Schweiz das Mahn- und Bedenkzeitverfahren in korrekter Weise gemäss Art. 43 Abs. 3 ATSG durchgeführt hat. Die Vorinstanz war demnach berechtigt, bei einer schuldhaften Verletzung der Mitwirkungspflicht die angedrohte Rechtsfolge (Aktenentscheid oder Nichteintreten auf das Gesuch) – über welche sich die Beschwerdeführerin bei einer Widersetzung gegen die von der Vorinstanz beabsichtigte und zumutbare bidisziplinäre Begutachtung im Klaren sein musste, da sie mehrmals auf die Konsequenzen hingewiesen wurde – eintreten zu lassen (s. E. 5.4 hiavor). Wie vorliegend festgestellt wurde, erlauben die vorliegenden medizinischen Unterlagen keine verlässlichen Schlussfolgerungen

in Bezug auf den effektiven Gesundheitszustand sowie auf die Leistungsfähigkeit der Beschwerdeführerin und vermögen demzufolge auch nicht mit dem erforderlichen Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit einen für einen Rentenanspruch genügenden Gesundheitsschaden nachzuweisen (s. E. 5.1 hiervor).

Nach Massgabe von Art. 43 Abs. 3 ATSG kann der Versicherungsträger aufgrund der vorliegenden Akten materiell verfügen oder er kann – nach Einstellung der Erhebungen – auf das Leistungsbegehren nicht eintreten, wobei Absatz 3 nicht regelt, wie zwischen den beiden Sanktionen zu wählen ist (Kieser, a.a.O., Art. 43 Rz. 110 f.). Prioritäre Bedeutung soll jedoch ein materieller Entscheid haben, soweit ein solcher nach der Aktenlage möglich ist (Kieser, a.a.O., Art. 43 Rz. 111). Ein Nichteintreten ist nicht zulässig, wo sich der Sachverhalt ohne Schwierigkeiten und ohne besonderen Aufwand abklären lässt, auch wenn der Gesuchsteller die Mitwirkung verweigert oder unterlässt. In Grenz- und Zweifelsfällen ist die für den Gesuchsteller günstigere Variante zu wählen (vgl. SVR 2000 IV Nr. 23; BGE 108 V 231 E. 2). Da vorliegend eine materielle Beurteilung des Leistungsbegehrens aufgrund der gesamten Aktenlage ohne Mitwirkung der Beschwerdeführerin ausgeschlossen ist, ist die Vorinstanz zu Recht auf das Leistungsbegehren nicht eingetreten (vgl. Urteil des BGer 8C_882/2009 vom 19. Februar 2010 E. 6.2 mit Hinweisen).

8.3.4 In diesem Zusammenhang ist schliesslich festzuhalten, dass der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör gewährt wurde und der medizinische Dienst der IVSTA zu all den eingereichten Berichten eingehend Stellung genommen hat und die Beschwerdeführerin im Rahmen des Vorbescheids ihr rechtliches Gehör ausschöpfen konnte.

9.

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Beschwerde vom 26. Oktober 2020 gegen die Verfügung vom 23. September 2020 als unbegründet abzuweisen ist.

10.

Zu befinden bleibt über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteient-schädigung.

10.1 Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind auf

Fr. 800.– festzusetzen und aus dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 800.– zu entnehmen.

10.2 Der obsiegenden Partei kann von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zugesprochen werden (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Als Bundesbehörde hat die obsiegende Vorinstanz jedoch keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der unterliegenden Beschwerdeführerin ist entsprechend dem Verfahrensausgang keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 800.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- 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

Yvette Märki

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). 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 Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und 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: