



Abteilung VI
F-4754/2016

Urteil vom 12. Dezember 2016

Besetzung

Richter Martin Kayser (Vorsitz),
Richterin Jenny de Coulon Scuntaro,
Richter Andreas Trommer,
Gerichtsschreiberin Rahel Altmann.

Parteien

1. **A.** _____,
2. **B.** _____,
Sri Lanka,
beide vertreten durch Gabriel Püntener, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführerinnen,

gegen

Staatssekretariat für Migration SEM,
Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Visum aus humanitären Gründen.

Sachverhalt:**A.**

A.a Die [...] geborene sri-lankische Staatsangehörige A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) gelangte mit Schreiben vom 25. März 2016 mit einem schriftlichen Antrag auf Asyl für sich und ihre Tochter, Jahrgang [...], an die Schweizer Vertretung in Colombo (Vorakten des Staatssekretariats für Migration [nachfolgend: SEM act.] 1/21-23; vgl. zum bereits eingereichten Gesuch vom 27. August 2014 SEM act. 1/26-27).

A.b Den vorerwähnten Schreiben ist zusammenfassend zu entnehmen, dass der Ehemann der Beschwerdeführerin – ein ehemaliges hochrangiges Mitglied der Liberation Tigers of Tamil Eelam (nachfolgend: LTTE) – sich im Jahre 2009 vor ihren Augen der Armee ergeben habe und seither verschwunden sei. Im Rahmen ihrer aktiven Suche nach ihrem Ehemann habe die Beschwerdeführerin diversen Ausschüssen – unter anderem dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), der United Nation Human Rights Commission (UNHCR) sowie der „Presidential Commission on Missing Persons“ – Bericht erstattet respektive vor diesen ausgesagt. Seitdem werde sie von den „Army Intelligences“ sowie Mitgliedern des Criminal Investigation Departments (nachfolgend: CID) und des Terrorist Investigation Departments (nachfolgend: TID) stetig zu Hause aufgesucht, zu ihren Aktivitäten oder zur LTTE befragt und sexuell belästigt. Im Weiteren würden ihr die Sicherheitskräfte mit Arrest sowie mit der Wegnahme oder Tötung ihrer Tochter drohen, falls sie nicht kooperiere und die Suche einstelle. Trotz Wohnortwechsels habe die Bedrohung nicht abgenommen und sie fürchte um ihr Leben und dasjenige ihrer Tochter.

B.

Am 28. April 2016 fand ein Beratungsgespräch zwischen einer Mitarbeiterin der schweizerischen Botschaft und der Beschwerdeführerin in Colombo statt (vgl. dazu die Aktennotiz der Botschaft vom 6. Mai 2016: SEM act. 1/59-60).

C.

Mit Formularentscheid vom 10. Mai 2016 wies die schweizerische Botschaft die Anträge der Beschwerdeführerin und ihrer Tochter um Erteilung eines Visums ab. Gemäss Begründung der Botschaft könne aus den geltend gemachten Umständen und unter Berücksichtigung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Situation in Sri Lanka keine unmittelbare,

ernsthafte und konkrete Lebensgefahr abgeleitet werden, so dass die Voraussetzungen für ein humanitäres Visum nicht erfüllt seien (SEM act. 1/38-40 und 52-54).

D.

Die gegen den vorerwähnten Formularentscheid erhobene Einsprache der Beschwerdeführerin vom 18. Mai 2016 (SEM act. 1/28-30, 41-44 und 55-58; vgl zu den eingereichten Beilagen: SEM act. 3-20 und 24-25) – in welcher sie erneute Besuche und Drohungen durch die Sicherheitskräfte schilderte – wies das Staatssekretariat für Migration (nachfolgend: SEM bzw. Vorinstanz) mit Verfügung vom 16. Juni 2016 ebenfalls ab. Die Vorinstanz führte im Wesentlichen aus, dass der Stellungnahme der Schweizer Vertretung vom 6. Mai 2016 keine unmittelbare akute Gefährdung der Gesuchstellerin zu entnehmen sei. Aufgrund der in der Einsprache vorgebrachten Umstände sei ein Interesse der Sicherheitskräfte an der Gesuchstellerin wohl möglich. Dies könne zu Befragungen und einer gewissen Kontrolle führen und möge unangenehm sein. Die Intensität sei jedoch nicht als Situation einer unmittelbaren und konkreten Gefährdung an Leib und Leben einzustufen, die ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich machen würde (vgl. SEM act. 2/62-65).

E.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 3. August 2016 liess die Beschwerdeführerin durch ihren Rechtsvertreter die Mitteilung des für das vorliegende Verfahren zuständigen Spruchkörpers, die Gewährung der Akteneinsicht samt Aktenverzeichnis und paginierten Akten sowie die Ansetzung einer Frist zur Beschwerdeergänzung beantragen. Im Weiteren sei die Verfügung der Vorinstanz vom 16. Juni 2016 aufzuheben und zur Feststellung des vollständigen und richtigen rechtserheblichen Sachverhaltes sowie zur Neuurteilung an das SEM zurückzuweisen. Eventualiter sei die Verfügung wegen Verletzung der Begründungspflicht aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen respektive sei die Verfügung der Vorinstanz aufzuheben und der Beschwerdeführerin und ihrer Tochter ein humanitäres Visum und eine Einreisebewilligung zu erteilen. Im Sinne vorsorglicher Massnahmen sei die Schweizer Vertretung in Colombo anzuweisen, der Beschwerdeführerin und ihrer Tochter unverzüglich die Einreise in die Schweiz zu bewilligen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Der Beschwerdeschrift ist im Weiteren zu entnehmen, dass die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Akteneinsichtsrechts geltend macht. Zudem sei der Beschwerdeführerin und ihrer Tochter nicht nur aus humanitären Grün-

den, sondern auch aus internationalen Verpflichtungen ein Visum zu erteilen (vgl. Akten des Bundesverwaltungsgerichts [nachfolgend: BVGer act.] 1 inklusive Beilagen 1 bis 6).

F.

Mit Verfügung vom 8. August 2016 bestätigte das Bundesverwaltungsgericht den Eingang der Beschwerde und teilte der Beschwerdeführerin den Spruchkörper mit (BVGer act. 2).

G.

Mit Verfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. August 2016 wurde das Akteneinsichtsgesuch gutgeheissen und die Vorinstanz angewiesen, die paginierten Vorakten samt Aktenverzeichnis der Beschwerdeführerin zuzustellen. Im Weiteren wurde die Vorinstanz ersucht, bis zum 1. September 2016 eine Vernehmlassung zur Anordnung vorsorglicher Massnahmen und bis zum 12. September 2016 eine Vernehmlassung zur gesamten Beschwerde einzureichen (BVGer act. 3).

H.

Mit Schreiben vom 18. August 2016 stellte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin die paginierten Vorakten samt Aktenverzeichnis zu (BVGer act. 4 und 9).

I.

In ihrer Vernehmlassung vom 24. August 2016 betreffend vorsorgliche Massnahmen beantragte die Vorinstanz die Abweisung des entsprechenden Gesuchs (BVGer act. 5).

J.

Auf Nachfrage hin übermittelte die Schweizer Botschaft am 31. August 2016 den Zustellnachweis der angefochtenen Verfügung (vgl. BVGer act. 6 und 7)

K.

Mit Eingabe vom 12. September 2016 nahm die Beschwerdeführerin Stellung zur Vernehmlassung der Vorinstanz vom 24. August 2016 und hielt an ihrem Antrag auf Anordnung vorsorglicher Massnahmen fest. Sie reichte zudem einen weiteren Bericht über die aktuellsten Ereignisse ab Ende Juni 2016 bezüglich ihres Engagements für die Suche nach verschwundenen Personen sowie Aktionen und Übergriffe durch Angehörige der Sicherheitskräfte ein (Bericht datiert vom 10. September 2016; BVGer act. 10 inklusive Beilage).

L.

Mit Zwischenverfügung vom 26. September 2016 wies das Bundesverwaltungsgericht den Antrag der Beschwerdeführerin auf Anordnung vorsorglicher Massnahmen sowie Einräumung einer Nachfrist zur Beschwerdeergänzung ab. Gleichzeitig wurde festgestellt, dass die Vorinstanz die ihr angesetzte Frist zur Einreichung einer Vernehmlassung zur gesamten Beschwerde bis 12. September 2016 ungenutzt verstreichen liess (BVGer act. 11).

M.

In ihrer erneuten Stellungnahme vom 26. Oktober 2016 hält die Beschwerdeführerin unter anderem fest, dass nicht nur ein Visum aus humanitären Gründen, sondern ebenso ein Visum aufgrund internationaler Verpflichtungen Gegenstand des Verfahrens und somit durch das Bundesverwaltungsgericht zur prüfen sei. Aufgrund der akuten Gefährdungslage der Beschwerdeführerin und ihrer Tochter werde eine möglichst rasche Gutheissung des Antrags auf Erteilung eines Visums gefordert. Der Stellungnahme lag ein Bericht der Beschwerdeführerin, in welchem sie drei weitere Vorfälle vom 16. September, 21. September und 24. September 2016 schildert, bei (vgl. BVGer act. 12 inklusive Beilage).

N.

Auf den weiteren Akteninhalt wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, welche von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen unter anderem Verfügungen beziehungsweise Einspracheentscheide des SEM, mit denen die Erteilung eines Visums verweigert wurde. In dieser Materie entscheidet das Bundesverwaltungsgericht endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 BGG).

1.2 Sofern das VGG nichts anderes bestimmt, richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG (Art. 37 VGG).

1.3 Die Beschwerdeführerin ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerdeführung für sich und ihre Tochter legitimiert. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

2.

Im vorliegenden Verfahren kommen die allgemeine Kognitionsbestimmung von Art. 49 VwVG zur Anwendung, wonach mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und – sofern nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – die Unangemessenheit gerügt werden kann (vgl. BVGE 2015/5 E. 2). Das Bundesverwaltungsgericht ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG nicht an die Begründung der Begehren gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgebend ist grundsätzlich die Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2014/1 E. 2 m.w.H.).

3.

Die Beschwerdeführerin rügt in verfahrensrechtlicher Hinsicht die Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV respektive Art. 29 ff. VwVG, namentlich eine Verletzung der Begründungspflicht sowie des Akteneinsichtsrechts bzw. der Aktenführungspflicht, durch die Vorinstanz. Die Verfügung sei sowohl aufgrund dessen als auch angesichts der unrichtigen und unvollständigen Abklärung des Sachverhalts aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die genannten Rügen sowie die beantragte Kassation sind vorab zu prüfen (vgl. BGE 137 I 195 E. 2.2.; Urteil BVGer D-6358/2015 vom 7. April 2016 E. 4.2 [Entscheid zur Publikation vorgesehen]).

3.1 Gemäss Ausführungen der Beschwerdeführerin habe die Vorinstanz sowohl aufgrund der Verwendung von Textbausteinen in der angefochtenen Verfügung als auch einer fehlenden sorgfältigen Prüfung des Gesuchs die Begründungspflicht und damit den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt (vgl. BVGer act. 1/Rechtsschrift S. 15 ff.).

3.1.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 29 ff. VwVG) dient der Sachaufklärung und stellt gleichzeitig ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheides dar. Kernelement ist das Recht auf vorgängige Äusserung und Anhörung. Die Behörde

muss diese Äusserungen zur Kenntnis nehmen und sich in der Entscheidungsfindung und -begründung sachgerecht damit auseinandersetzen (Art. 30 und Art. 32 Abs. 1 VwVG). Die sich daraus ergebende Begründungspflicht nach Art. 35 Abs. 1 VwVG dient dabei der rationalen und transparenten Entscheidungsfindung und soll dem Adressaten erlauben, einen Entscheid entweder zu akzeptieren oder sachgerecht anzufechten. Die Behörde muss sich jedoch nicht ausdrücklich mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen, sondern die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sie sich leiten liess (vgl. statt vieler BGE 126 I 97 E. 2b; BVGE 2012/24 E. 3.2 m.w.H.; Urteil des BVGer C-6239/2015 vom 4. März 2016 E. 4.2 f.). Die Verwendung von Textbausteinen im Visumsverfahren ist insofern zulässig, als die Vorinstanz den konkreten Fall anschliessend hinreichend würdigt (vgl. zur Verwendung von Textbausteinen Urteil des BVGer C-4868/2015 vom 19. November 2015 E. 5.5 m.w.H.).

3.1.2 In ihrer Verfügung vom 16. Juni 2016 legt die Vorinstanz in Anlehnung an die Aktennotiz der Botschaft vom 6. Mai 2016 die persönlichen Verhältnisse der Beschwerdeführerin dar und würdigt anschliessend die Voraussetzungen zur Erteilung eines Visums nach Massgabe des vorliegenden Einzelfalls. Obwohl die Vorinstanz offensichtlich Textbausteine verwendete und die darauffolgende Begründung für die Verweigerung des Antrags der Beschwerdeführerin äusserst knapp ausfiel, sind die wesentlichen Überlegungen, welche zur Ablehnung der Einsprache führten, gerade noch ersichtlich. Der Beschwerdeführerin war es folglich gestützt auf die Ausführungen der Vorinstanz möglich, den zentralen Grund für die Abweisung zu erkennen und dagegen sachgerechte Einwände im Beschwerdeverfahren vorzubringen. Die Anforderungen an die zureichende Begründung von Ermessensentscheiden wurden demzufolge knapp erfüllt.

3.2 Weiter ist zu prüfen, ob die Vorinstanz das Akteneinsichtsrecht respektive die Aktenführungspflicht aufgrund der von der Beschwerdeführerin beanstandeten Zustellung der unvollständigen Akten ohne entsprechende Paginierung und Erstellung eines Aktenverzeichnisses verletzt hat (vgl. BVGer act. 1/Beschwerdeschrift S. 5 ff.).

3.2.1 Die Aktenführungspflicht beinhaltet insbesondere die übersichtlich geordnete Ablage, Paginierung und Registrierung der vollständigen Akten im Aktenverzeichnis. Sie ist unabdingbare Voraussetzung zur effektiven Wahrnehmung des Akteneinsichtsrechts gemäss Art. 26 ff. VwVG, welches ebenfalls Teilgehalt des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches

Gehör bildet (vgl. GEROLD STEINMANN, in: St. Galler Kommentar zur BV, 3. Aufl. 2014, Art. 29 Rz. 55 m.H.; BGE 137 II 266 E. 3.2, 136 I 229 E. 5.2, 135 I 279 E. 2.3, 135 II 286 E. 5.1; Urteil des BGer 8C_319/2010 vom 15. Dezember 2010 E. 2.2; BVGE 2012/24 E. 3.2; 2011/37 E. 5.4.1 je m.H.). Das Akteneinsichtsrecht gewährt den Verfahrensbeteiligten im Hinblick sowohl auf den Erlass einer Verfügung als auch die Erhebung einer Beschwerde die Möglichkeit, vorbehaltlos und ohne Geltendmachung eines besonderen Interesses von den Entscheidungsgrundlagen Kenntnis nehmen zu können (vgl. BERNHARD WALDMANN/MAGNUS OESCHGER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016 [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], Art. 26 Rz. 32 ff., Rz. 49).

3.2.2 Nach Erhalt der Verfügung vom 16. Juni 2016 ersuchte die Beschwerdeführerin die Vorinstanz um Akteneinsicht (SEM act. 3/66-68). Diese stellte der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 19. Juli 2016 per B-Post die Akten zu, soweit ersichtlich ohne diese zu paginieren und ein entsprechendes Aktenverzeichnis zu erstellen (SEM act. 4/69 und act. 7/79-82). Des Weiteren wurde im Rahmen des Bezugs der vorinstanzlichen Akten durch das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass diese weder chronologisch geordnet, noch mit dem im Aktenverzeichnis aufgeführten Index („Act.“) beschriftet sind. Im Weiteren wurde der Zustellnachweis der angefochtenen Verfügung nicht nachgereicht und musste in der Folge durch das Bundesverwaltungsgericht angefordert werden. Durch die unvollständige, unübersichtliche und teilweise ungeordnete Ablage der Akten sowie die damit einhergehende fehlende Paginierung wurden die verfassungs- und gesetzesrechtlichen Anforderungen an die Aktenführungspflicht nicht eingehalten. Der Vorwurf der Verletzung des verfassungsmässigen Gehörsanspruchs erweist sich insoweit als berechtigt (vgl. Urteil des BVGer D-7999/2015 vom 4. März 2016 E. 4).

3.2.3 Wird eine Verletzung prozessualer Ansprüche einer Prozesspartei festgestellt, so kann das Bundesverwaltungsgericht von der Kassation absehen und einen Entscheid in der Sache treffen, in dem es den Mangel heilt. Massgebliche Kriterien sind dabei insbesondere Art und Schwere des Mangels, die Interessen der betroffenen Partei sowie der mit einer Heilung verbundene Zusatzaufwand. Durch die Heilung von Gehörsverletzungen sollen in erster Linie ein prozessualer Leerlauf und damit unnötige Verzögerungen vermieden werden, die nicht mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer raschen Beurteilung der Sache in Einklang gebracht werden könnten (vgl. BGE 132 V 387 E. 5.1; BVGE 2012/24 E.3.4; WALD-

MANN/BICKEL, Praxiskommentar VwVG, Art. 29, Rz. 108 ff., MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 3.193 ff. je m.H.).

3.2.4 Die ungenügende Aktenführung stellt im vorliegenden Fall keine schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs dar, zumal der Rechtsvertreter vor Erhebung der Beschwerde – abgesehen von einem nach Zustellung der Akten eingegangenen Schreiben der Beschwerdeführerin – über die entscheiderelevanten Akten verfügte. Auf Aufforderung des Bundesverwaltungsgerichts hin stellte das SEM der Beschwerdeführerin zudem die vollständigen und paginierten Akten samt Aktenverzeichnis zu. Die mangelhafte Aktenführung war für die Beschwerdeführerin im bisherigen Verfahren somit nicht von entscheidungswesentlicher Bedeutung. Hinzu kommt, dass die Beschwerdeführerin mehrfach Gelegenheit hatte, im vorliegenden Verfahren ausführlich Stellung zu nehmen und in ihrer letzten Eingabe um einen möglichst raschen Entscheid in vorliegender Sache ersuchte. Von einer Aufhebung der Verfügung und Rückweisung der Sache an die Vorinstanz – insbesondere im Anbetracht des überwiegenden Interesses der Beschwerdeführerin an einem zeitnahen Entscheid – ist folglich abzusehen.

3.3 Die Beschwerdeführerin macht ferner geltend, die Vorinstanz habe den rechtserheblichen Sachverhalt unrichtig und unvollständig festgestellt. So sei die Angestellte der Schweizer Botschaft nicht zur Sachverhaltsabklärung geeignet und es fehle ihr die notwendige Objektivität. Zudem würden dem SEM korrekte Länderinformationen fehlen (vgl. BVGer act. 1/Beschwerdeschrift S. 8 ff.).

3.3.1 Gemäss Art. 12 VwVG stellt die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen fest. Die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts kann nach Art. 49 Bst. b VwVG gerügt werden. "Unrichtig" ist die Sachverhaltsfeststellung beispielsweise dann, wenn der Verfügung ein aktenwidriger oder nicht weiter belegbarer Sachverhalt zugrunde gelegt wurde. "Unvollständig" ist die Sachverhaltsfeststellung, wenn die Behörde trotz der geltenden Untersuchungsmaxime den Sachverhalt nicht von Amtes wegen abgeklärt hat, oder nicht alle für den Entscheid wesentlichen Sachumstände berücksichtigt wurden (vgl. dazu statt vieler BENJAMIN SCHINDLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2008, Art. 49 Rz. 28). Ihre Grenze findet die Untersuchungspflicht allerdings in der Mitwirkungspflicht der Gesuchstellenden (vgl. Art. 13 VwVG).

3.3.2 Nach Einreichung des Antrags auf Einreise führte die Botschaft in Colombo ein Beratungsgespräch mit der gesuchstellenden Person durch und fasste den Inhalt dieses Gesprächs in einer Aktennotiz zusammen. Diese Angaben dienten als Ergänzungen zum schriftlichen Antrag respektive der Einsprache der Gesuchstellerin, welche – wie die Botschaft ausführte – recht vollständig war (vgl. SEM act. 1/56-60). Die Beschwerdeführerin hält sodann selbst fest, dass sich der Sachverhalt weitgehend aus den Aktenstücken ergebe (vgl. BVGer act. 1/Beschwerdeschrift S. 13). Es kann vorliegend somit weder von einer unvollständigen noch von einer unrichtigen Sachverhaltsfeststellung ausgegangen werden. Inwiefern die Vorinstanz ihre Verfügung gestützt auf den Sachverhalt richtig gewichtet ist hingegen eine Frage des materiellen Rechts.

3.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die angefochtene Verfügung aus formellen Gründen nicht aufzuheben und der Antrag der Beschwerdeführerin auf Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzuweisen ist. Nachfolgend ist die angefochtene Verfügung in materiell-rechtlicher Hinsicht zu prüfen, namentlich die Voraussetzungen zur Erteilung eines Visums für die Beschwerdeführerin und ihre Tochter.

4.

4.1 Mit dem Schengen-Assoziierungsabkommen hat die Schweiz das Schengen-Recht übernommen. Die im Ausländergesetz (AuG, SR 142.20) und seinen Ausführungsbestimmungen enthaltenen Regelungen über das Visumverfahren und über die Ein- und Ausreise – insbesondere die Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumerteilung (VEV, SR 142.204) – gelangen nur soweit zur Anwendung, als die Schengen-Assoziierungsabkommen keine abweichenden Bestimmungen enthalten (vgl. Art. 2 Abs. 2–5 AuG).

4.2 Drittstaatsangehörige dürfen über die Aussengrenzen des Schengen-Raums für einen Aufenthalt von höchstens 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen einreisen, wenn sie im Besitz gültiger Reisedokumente sind, die zum Grenzübertritt berechtigen. Ferner benötigen sie ein Visum, falls ein solches nach Massgabe der EU-Visa-Verordnung erforderlich ist ([EG] Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 [ABl. L 81 vom 21. März 2001] zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind; zum vollständigen Quellennachweis vgl. die Fussnote zu Art. 4 Abs. 1 VEV). Im Weiteren müssen Drittstaatsangehörige

für den Erhalt eines Schengen-Visums den Zweck und die Umstände ihres beabsichtigten Aufenthalts belegen und hierfür über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. Namentlich haben sie zu belegen, dass sie den Schengen-Raum vor Ablauf der Gültigkeitsdauer des beantragten Visums wieder verlassen beziehungsweise Gewähr für ihre fristgerechte Wiederausreise bieten. Ferner dürfen sie nicht im Schengener Informationssystem (SIS) zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sein und keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats darstellen (vgl. zum Ganzen: Art. 5 Abs. 1 und 2 AuG, Art. 2 Abs. 1 VEV i.V.m. Art. 6 Abs. 1 und 2 der Verordnung [EU] Nr. 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen [nachfolgend: Schengener Grenzkodex bzw. SGK], ABl. L 77 vom 23. März 2016 [kodifizierter Text]; Art. 14 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 der Verordnung [EG] Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft [nachfolgend: Visakodex]; Art. 4 VEV).

4.3 Sind die vorerwähnten Voraussetzungen zur Ausstellung eines „einheitlichen Visums“ nicht erfüllt, kann ein Mitgliedstaat aus humanitären Gründen, aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen ausnahmsweise ein Visum erteilen. Dieses ist grundsätzlich nur für das Hoheitsgebiet des ausstellenden Staates gültig (vgl. Art. 2 Abs. 4 und Art. 12 Abs. 4 VEV; Art. 6 Abs. 5 Bst. c SGK und Art. 25 Abs. 1 Bst. a Visakodex; vgl. zur Begriffsbestimmung Art. 2 Ziff. 3 und 4 Visakodex). Auf nationaler Ebene ist die Erteilung eines Visums aus humanitären Gründen in Art. 2 Abs. 4 i.V.m. Art. 12 Abs. 4 VEV normiert. Entsprechend der genannten Bestimmung können das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und das SEM im Rahmen ihrer Zuständigkeiten im Einzelfall eine Einreise aus humanitären Gründen für einen Aufenthalt von höchstens 90 Tagen bewilligen.

4.4 Die Erteilung eines Visums aus humanitären Gründen hat insbesondere angesichts der Aufhebung der Möglichkeit, bei einer Schweizer Vertretung im Ausland ein Asylgesuch einzureichen, an Bedeutung gewonnen (vgl. zur Aufhebung der sog. Auslandgesuche die dringliche Änderung des Asylgesetzes vom 28. September 2012: AS 2012 5359). Mit dem erwähnten Visum soll bei Vorliegen humanitärer Gründe der betroffenen Person ausnahmsweise die Einreise in die Schweiz bewilligt werden können. Unterlässt es die Person, während der Dauer ihres bewilligten Aufenthalts (90 Tage) ein Asylgesuch zu stellen, so muss sie wieder ausreisen. Von

den allgemeinen Einreisevoraussetzungen – etwa dem Nachweis der rechtzeitigen Wiederausreise aus der Schweiz oder hinreichender finanzieller Mitteln – kann in diesen Fällen somit abgesehen werden (vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Asylgesetzes vom 26. Mai 2010: BBl 2010 4455, 4468 und 4490).

4.5 Der Begriff „humanitäre Gründe“ ist weder in den Normen des Schengener Grenzkodex noch in der VEV näher bestimmt. In der oben erwähnten Botschaft hält der Bundesrat fest, dass eine Visum aus humanitären Gründen ausnahmsweise erteilt werden könne, wenn bei einer Person aufgrund des konkreten Einzelfalls offensichtlich davon ausgegangen werden müsse, dass sie im Heimat- oder Herkunftsstaat unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet sei. Die betroffene Person müsse sich in einer besonderen Notsituation befinden, welche ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich mache und es rechtfertige, ihr – im Gegensatz zu anderen Personen – ein Einreisevisum zu erteilen. Dies könne etwa bei akuten kriegerischen Ereignissen oder aufgrund einer konkreten individuellen Gefährdung gegeben sein. Das Visumsgesuch sei unter Berücksichtigung der aktuellen Gefährdung, der persönlichen Umstände der betroffenen Person und der Lage im Heimat- oder Herkunftsland sorgfältig zu prüfen (vgl. BBl 2010 4455, 4468, 4472 und insbesondere 4490). Diese Ausführungen finden ihren Niederschlag auch in der vom SEM in Absprache mit dem EDA erlassenen Weisung Nr. 322.126 „Visumsantrag aus humanitären Gründen“ (vgl. überarbeitete Version der Weisungen des damaligen Bundesamtes für Migration [BFM] vom 25. Februar 2014 [Stand 30. August 2016]; nachfolgend: Weisungen humanitäres Visum). Insgesamt sind die Einreisevoraussetzungen beim Visumsverfahren somit noch restriktiver als bei den im Rahmen der Revision aufgehobenen Auslandsgesuchen, bei welchen Einreisebewilligungen bereits nur sehr zurückhaltend erteilt wurden (vgl. zur entsprechenden Praxis BVGE 2015/5 E. 4.1 und 2011/10 E. 3.3).

4.6 Aufgrund ihrer sri-lankischen Staatsangehörigkeit sind die Gesuchstellerin und ihre Tochter nach Massgabe des Anhangs I der EU-Visa-Verordnung Drittstaatsangehörige, die der Visumpflicht unterliegen. Dementsprechend ist zu prüfen, ob die Vorinstanz die Voraussetzungen zur Erteilung eines Schengen-Visums (vgl. nachfolgend E. 5) sowie eines Visums aus humanitären Gründen (vgl. nachfolgend E. 6) zu Recht verneint hat.

5.

Die Beschwerdeführerin hat im vorliegenden Verfahren weder die Absicht eines langfristigen Aufenthalts in der Schweiz noch die damit einhergehenden fehlenden Voraussetzungen zur Erteilung eines Schengen-Visums bestritten. Vor dem Hintergrund der geltend gemachten humanitären Gründe hat die Vorinstanz somit zu Recht die Erteilung eines Visums für den gesamten Schengen-Raum verweigert. Auf die einzelnen Einreisevoraussetzungen ist folglich nicht weiter einzugehen.

6.

6.1 Nach Auffassung der Beschwerdeführerin sind die Voraussetzungen zur Erteilung eines humanitären Visums erfüllt. Die seit Januar 2016 – insbesondere seit [Ereignis] und dem intensiven Austausch mit Menschenrechtsaktivisten und humanitären Organisationen – zunehmenden und nach Erhebung der Einsprache erneut intensivierten, inzwischen fast wöchentlich stattfindenden Bedrohungen und Besuche durch das CID sowie Befragungen durch das TID würden die akute Gefährdung der Beschwerdeführerin und ihrer Tochter belegen. Unter dem erfundenen Vorwurf, sie würde die LTTE wiederaufleben lassen wollen, werde die Grundlage geschaffen, die Beschwerdeführerin jederzeit zu verhaften und über längere Zeit inhaftieren zu können. Es könne mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass sie in Haft gefoltert werden würde. Auch der angedrohte Zwangsaufenthalt in einer Rehabilitation stelle eine schwerwiegende Verfolgung dar.

6.2 Die Vorinstanz begründet ihren Entscheid demgegenüber im Wesentlichen damit, dass die Intensität der Bedrohung nicht auf eine entsprechende unmittelbare und ernsthafte Gefahr an Leib und Leben schliessen lasse. Selbst wenn die Gesuchstellerin ernsthafte Nachteile in Bezug auf die Freiheit oder einen unerträglichen psychischen Druck erlitten hätte, würde dies die Erteilung eines Visums aus humanitären Gründen nicht rechtfertigen.

6.3 Die Beschwerdeführerin lebt zusammen mit ihrer Tochter im Distrikt Jaffna, im Norden Sri Lankas. Trotz der verbesserten Sicherheitslage seit Beendigung des militärischen Konflikts im Mai 2009 ist in der gesamten Nordprovinz Sri Lankas die Präsenz der Armee nach wie vor sehr hoch und die Überwachung der Bevölkerung durch die Sicherheitskräfte anhaltend. Es scheint immer noch ein wichtiges Ziel des sri-lankischen Staates zu sein, jegliches Aufflammen des tamilischen Separatismus im Keim zu er-

sticken. Dementsprechend gelten Personen, die aus Sicht der sri-lankischen Regierung das Wiederaufleben respektive das Wiedererstarken der LTTE fördern und damit eine Gefahr für den Einheitsstaat bilden, als besonders gefährdet für Verhaftungen und Folter (vgl. ausführlich zur aktuellen Lage in der Nordprovinz Sri Lankas das Referenzurteil des BVGer E-1866/2015 vom 15. Juli 2016 E. 8.5 sowie E. 13.3 je m.w.H.). Menschenrechtsaktivisten, Opfer und Zeugen von Menschenrechtsverletzungen sowie Personen, die solche Übergriffe bei den Behörden anzeigen, sind einer erhöhten Verfolgungsgefahr ausgesetzt (vgl. BVGE 2011/24 E. 8).

6.4 Die Beschwerdeführerin ist alleinerziehende Mutter einer minderjährigen Tochter und Ehefrau eines ehemaligen LTTE-Mitglieds. Sowohl Mutter als auch Tochter sind aufgrund ihres Geschlechts und ihres persönlichen Hintergrunds als vulnerabel zu erachten (vgl. Urteil des BVGer E-6232/2014 vom 20. August 2015 E. 6.2.1). Die von der Beschwerdeführerin sowohl anlässlich des Beratungsgesprächs in der Schweizer Botschaft als auch vor der Vorinstanz und dem Bundesverwaltungsgericht geschilderten Belästigungen, Drohungen und Befragungen durch die sri-lankischen Sicherheitskräfte lassen zudem auf eine schwierige persönliche und psychisch belastende Situation schliessen. Das Bundesverwaltungsgericht stellt sodann die schwierigen Lebensumstände angesichts des Verschwindens des Ehemannes respektive Vaters als auch des von den Sicherheitskräften ausgeübten psychischen Drucks auf die Beschwerdeführerin und deren Tochter nicht in Abrede. Dennoch kann aus dem Vorbringen der Beschwerdeführerin keine unmittelbare Gefährdung an Leib und Leben respektive das Vorliegen humanitärer Gründe abgeleitet werden. Aufgrund der Aktenlage muss zum heutigen Zeitpunkt davon ausgegangen werden, dass es sich bei den von der Beschwerdeführerin geschilderten Ereignissen ihrer Art und Intensität nach um Einschüchterungsversuche seitens der Sicherheitskräfte handelt, die jedoch keine unmittelbar ernsthafte Bedrohung an Leib und Leben indizieren (vgl. dazu Urteil des BVGer D-7396/2014 vom 17. März 2015 E. 7.2). Es blieb bislang bei verbalen Drohungen. Ein sowohl im Antrags- als auch im Beschwerdeverfahren vorgebrachter physischer Übergriff – wonach die Beschwerdeführerin von Sicherheitskräften geschlagen worden sei – erscheint zudem nicht genügend substantiiert, zumal sie anlässlich des Beratungsgesprächs bei der Botschaft diesen Vorfall trotz mehrmaligem Nachfragen nicht erwähnt hatte (vgl. SEM act. 1/59). Die Beschwerdeführerin erhält sowohl von ihrer Familie, [Angaben zu den familiären Verhältnissen], als auch von den Eltern ihres Ehemannes Unterstützung. Den Akten ist zudem zu entnehmen, dass sie und ihre Tochter Verwandte in [Ortsname, Sri Lanka], haben, bei denen

sie sich aufhalten können. Die Beschwerdeführerin verfügt somit über ein gutes Netzwerk an verwandtschaftlicher Unterstützung in ihrem Heimatstaat. Das Vorbringen, wonach sie aufgrund der Drohungen und Belästigungen durch die Sicherheitskräfte mehrmals den Wohnort gewechselt habe, ist im Weiteren insofern zu relativieren, als der von ihr geltend gemachte Wohnortwechsel lediglich innerhalb des Distriktes Jaffna stattgefunden hat – die Anschrift jedoch offensichtlich unverändert blieb (vgl. SEM act. 1/9, 23, 27 und 30). Den Akten kann zudem nicht entnommen werden, ob und inwiefern sie – angesichts der guten finanziellen Verhältnisse, des vorhandenen sozialen Netzwerks in [Ortsname, Sri Lanka] als auch ihrer guten beruflichen Ausbildung – alternative Aufenthaltsmöglichkeiten für sich und ihre Tochter innerhalb oder auch ausserhalb von Sri Lanka geprüft hat. Dabei ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin und ihre Tochter im Jahr [...] und [...] [Aufenthaltszweck] nach Indien gereist und anschliessend ungehindert wieder in ihren Heimatstaat einreisen konnten (vgl. die entsprechenden Stempel der in den Akten liegenden Passkopien mit Gültigkeit bis Februar 2022: SEM act. 1/49-52 und 35-37; Aktennotiz vom 6. Mai 2016: SEM act. 1/59; vgl. dazu Urteil des BVGer E-7210/2014 vom 28. Juli 2015 E. 6.5). Dieser Umstand lässt darauf schliessen, dass eine gewisse Mobilität ihr nicht unmöglich zu sein scheint. Die Tochter befindet sich in [Angaben zur Institution], welche ihr trotz der schwierigen Umstände sowohl Sicherheit als auch Zugang zu Bildung und Medizin ermöglicht (vgl. dazu etwa das Arztzeugnis vom [...]: SEM act. 1/17; vgl. ferner Urteil des BVGer D-1043/2015 vom 2. April 2015 E. 6.1). Aus den Akten ist zudem nicht ersichtlich, inwiefern sie sich angesichts der von ihr geschilderten Übergriffe an Sicherheitsleute, Behörden, weitere Institutionen der Regierung oder nichtstaatliche Institutionen wandte und diese ihr einen beantragten Schutz verwehrten (vgl. zu den möglichen staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen Urteil des BVGer D-4407/2015 vom 8. April 2016 E. 6.1 m.w.H.). Wie die Beschwerdeführerin verschiedentlich dargelegt hat, steht sie zudem bezüglich des Verschwindens ihres Ehemannes mit diversen humanitären Organisationen in Kontakt und ist mit Menschenrechtsaktivisten vernetzt. So konnte sie [...] detailliert über das Verschwinden ihres Ehemannes berichten (vgl. BVGer act. 10/Beilage 6 S. 1). Obwohl die Aktivitäten der Beschwerdeführerin Befragungen und teils massive Drohungen zur Folge haben, so bilden diese keine Grundlage für die Ausstellung eines Visums aus humanitären Gründen. So ist insbesondere nicht ersichtlich, inwiefern sie sich gegenüber anderen aktiven Angehörigen von verschwundenen LTTE-Mitgliedern einer besonderen Gefahr aussetzt (vgl. den Wortlaut der Botschaft, BBI 2010 4455, 4490: „im Gegensatz zu ande-

ren Personen“). Nebst persönlichen Schilderungen und den im Visumsantragsverfahren vorgebrachten Beweismitteln wurden im vorliegenden Verfahren keine weiteren Belege eingereicht, welche die hohen Anforderungen an die Ausstellung eines humanitären Visums zu rechtfertigen vermögen.

6.5 Das Bundesverwaltungsgericht gelangt nach Prüfung der Akten zum Schluss, dass vorliegend die Voraussetzungen für die Erteilung eines humanitären Visums nicht erfüllt sind. Eine unmittelbare, ernsthafte und konkrete Gefährdung für Leib und Leben der Gesuchstellerin ist nicht ersichtlich, auch wenn das Gericht nicht verkennt, dass die Belastung für die Beschwerdeführerin und ihre Tochter hoch ist. Auch aufgrund der eingereichten Dokumente kann nicht von einer offensichtlichen Gefährdung ausgegangen werden. Die Verweigerung der Ausstellung der Visa durch die Botschaft und die Vorinstanz erweist sich demnach als rechtmässig.

7.

7.1 Die Beschwerdeführerin brachte vor Bundesverwaltungsgericht ebenfalls vor, ihr sei aufgrund internationaler Verpflichtungen eine Einreise zu erteilen. Die Beschwerdeführerin gelte als Zeugin für schwere Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen. Es sei somit nicht nur ein Visum aus humanitären Gründen, sondern auch ein solches aufgrund internationaler Verpflichtungen zu prüfen.

7.2 Die Beschwerdeführerin kann weder gestützt auf das Schengen-Recht noch auf weitere völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz – wie etwa dem angerufenen Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (SR 0.312.1) – einen Anspruch auf Einreise zu ihren Gunsten ableiten (vgl. BVGE 2014/1 E. 4.1 [zweiter Teil] m.w.H.; vgl. ferner ASTRID EPINEY/ANDREA EGBUNA-JOSS, in: Kay Hailbronner/Daniel Thym, EU Immigration and Asylum Law, A Commentary, 2. ed. 2016, Art. 1 Schengen Borders Code Regulation [EC] No. 562/2006, Rz. 12 ff. [S. 60 ff.]). Ebenfalls kann aus der Flüchtlingskonvention selbst nach weitester Interpretation kein Recht auf Einreise aus einem nicht an den Signatarstaat angrenzenden Land gefolgert werden (vgl. etwa Urteil des BVGer D-3367/2013 E. 6.3). Dasselbe gilt für die Europäische Menschenrechtskonvention, welche keinen Anspruch auf Einreise und Aufenthalt oder auf einen besonderen Aufenthaltstitel vorsieht (vgl. BGE 139 I 330 E. 2.1). Auch sonst sind keine internationalen Verpflichtungen ersichtlich, die einen Anspruch auf Ausstellung eines Visums begründen würden (vgl. Visahandbuch I, 10. Aufl. vom 1. September

2016 [Stand am 1. September 2016], S. 15 m.w.H., Quelle: www.sem.admin.ch > Publikationen und Service > Weisungen und Kreisschreiben > VII. Visa > Aufenthalt bis 90 Tage > Visahandbuch I mit SEM Ergänzungen; besucht im Dezember 2016). Demgemäss ist der Beschwerdeführerin im vorliegenden Fall auch aus internationalen Verpflichtungen die Einreise nicht zu gestatten.

8.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die angefochtene Verfügung kein Bundesrecht verletzt, den rechtserheblichen Sachverhalt richtig und vollständig feststellt und angemessen ist. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

9.

9.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens wären die Kosten grundsätzlich der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Beschwerdeführerin hat jedoch zu Recht einen Verfahrensmangel, namentlich die Verletzung der Aktenführungspflicht respektive des Akteneinsichtsrechts gerügt. Aus dem Umstand, dass die Beschwerdeführerin nur durch das Ergreifen eines Rechtsmittels zu einem rechtskonformen Entscheid gelangt ist, darf ihr kein finanzieller Nachteil erwachsen. In Anwendung von 63 Abs. 1 in fine VwVG i.V.m. Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) sind der Beschwerdeführerin keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (vgl. BVGE 2008/47 E. 5.1).

9.2 Aufgrund des soeben Dargelegten ist der Beschwerdeführerin eine reduzierte Parteientschädigung für die ihr aus der Beschwerdeführung erwachsenen notwendigen Kosten zuzusprechen (vgl. Art. 7 Abs. 2 VGKE; BVGE 2008/47 E. 5.2). Die Aufwendungen im Zusammenhang mit den Ausführungen zur gerügten Verletzung des Akteneinsichtsrechts sind als relativ gering zu erachten. Folglich ist die reduzierte Parteientschädigung angesichts des Zeitaufwands des Rechtsvertreters und der praxisgemässen Bemessungsfaktoren (Art. 16 Abs. 1 Bst. a VGG i.V.m. Art. 8 ff. VGKE) auf insgesamt Fr. 500.– (inklusive Auslagen und Mehrwertsteuer) festzusetzen. Das SEM ist anzuweisen, der Beschwerdeführerin diesen Betrag innert 30 Tagen nach Versand des vorliegenden Urteils zu entrichten.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Den Beschwerdeführerinnen wird eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 500.– zugesprochen. Dieser Betrag ist ihnen innert 30 Tagen nach Versand des vorliegenden Urteils durch das SEM zu entrichten.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerinnen (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Beilage: Akten Ref-Nr. [...] zurück)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Martin Kayser

Rahel Altmann

Versand: