



Urteil vom 22. Juni 2017

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),
Richterin Marianne Teuscher,
Richter Yannick Antoniazza-Hafner,
Gerichtsschreiberin Mirjam Angehrn.

Parteien

X. _____,
vertreten durch RA lic. iur. Raphael J.-P. Meyer, Niklaus
Rechtsanwälte, Lagerstrasse 14, 8600 Dübendorf,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Einreiseverbot.

Sachverhalt:**A.**

Die Beschwerdeführerin, eine nigerianische Staatsangehörige, geb. 1974, wurde am 17. Oktober 2016 im Kanton Zürich von der Polizei kontrolliert. Sie wies sich den Beamten gegenüber mit einem nigerianischen Reisepass und einem abgelaufenen Ausländerausweis aus Spanien („Permiso de Residencia“) gültig bis zum 7. August 2016, aus (Akten des Migrationsamts des Kantons Zürich [kant.-pag.] 2 ff.).

B.

Mit Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Zürich – Sihl vom 18. Oktober 2016 wurde die Beschwerdeführerin des rechtswidrigen Aufenthalts sowie der rechtswidrigen Einreise für schuldig befunden und mit einer Geldstrafe von 30 Tagessätzen bestraft. Der Vollzug der Geldstrafe wurde aufgeschoben, unter Ansetzung einer Probezeit von zwei Jahren (kant.-pag. 16 ff.). Dagegen liess die Beschwerdeführerin Einsprache erheben (BVGer-act. 1 Beilage 5 und 11). Gestützt auf den Strafbefehl wurde die Beschwerdeführerin vom Migrationsamt des Kantons Zürich am 19. Oktober 2016 aus der Schweiz weggewiesen (kant.-pag. 33 ff.).

C.

Mit Verfügung vom 19. Oktober 2016 verhängte die Vorinstanz gegen die Beschwerdeführerin ein zweijähriges Einreiseverbot. In ihrer Begründung führte sie aus, bei einer Kontrolle am 17. Oktober 2016 sei festgestellt worden, dass die Beschwerdeführerin illegal in die Schweiz eingereist sei und sich hier wiederrechtlich aufhalte. Konkrete Anzeichen würden darauf hinweisen, dass sich die Beschwerdeführerin einer Ausschaffung entziehen werde (Art. 67 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 64d Abs. 2 Bst. b AuG [SR 142.20]). Damit liege gleichzeitig ein Verstoss gegen die Einreisevoraussetzungen des Ausländerrechts vor, womit eine ernsthafte Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung einhergehe (Art. 67 Abs. 2 lit. a AuG). Die Verfügung einer Fernhaltemassnahme sei daher angezeigt. Das SEM ordnete des Weiteren die Ausschreibung des Einreiseverbots im Schengener Informationssystem SIS II an und entzog einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung (SEM-act. 3, pag. 16 - 18).

D.

Die Beschwerdeführerin liess am 7. November 2016 dem SEM eine Kopie des „Permiso de Residencia“, welches am 9. August 2016 von der zuständigen spanischen Behörde ausgestellt worden war und bis zum 7. August 2021 gültig ist, zukommen (SEM-act. 6 pag. 23 f.).

E.

Am 10. November 2016 teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mittels „Duplikatverfügung„ vom 8. November 2016 mit, dass die SIS-Ausschreibung aufgrund des neu ausgestellten „Permiso de Residencia“ (Spanien) revoziert worden sei (SEM-act. 7, pag. 25 - 27).

F.

Mit Beschwerde vom 14. November 2016 liess die Beschwerdeführerin die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung, eventualiter die Beschränkung des Einreiseverbots auf maximal 12 Monate, beantragen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht liess sie um unentgeltliche Rechtspflege ersuchen. Der Beschwerdeschrift beigelegt waren 12 Beweismittel (BVGer-act. 1).

G.

Mit Vernehmlassung vom 10. Januar 2017 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde (BVGer-act. 5).

H.

Die Beschwerdeführerin liess am 9. Februar 2017 replikweise an den gestellten Begehren festgehalten (BVGer-act. 7).

I.

Mit Vernehmlassung zur Replik vom 20. Februar 2017 hielt die Vorinstanz an ihrem Antrag auf Abweisung der Beschwerde fest (BVGer-act. 9).

J.

Am 6. März 2017 liess die Beschwerdeführerin abermals mitteilen, sie halte an den gestellten Begehren fest (BVGer-act. 11).

K.

Am 23. April 2017 wurde die Beschwerdeführerin – trotz Einreiseverbots – im Kanton Zürich erneut von der Polizei kontrolliert (kant.-pag. 43 ff.).

L.

Mit formloser Wegweisung/Ausreiseaufforderung wies das Migrationsamt des Kantons Zürich die Beschwerdeführerin am 25. April 2017 an, die Schweiz unverzüglich (innert eines Tages) selbständig zu verlassen (kant.-pag. 60).

M.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Von der Vorinstanz erlassene Einreiseverbote sind mit Beschwerde beim BVGer anfechtbar (vgl. Art. 31 ff. VGG i.V.m. Art. 5 VwVG). Das Rechtsmittelverfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (vgl. Art. 37 VGG).

1.2 Die Beschwerdeführerin ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG als Verfügungsadressatin zur Beschwerde legitimiert. Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (vgl. Art. 50 und 52 VwVG).

2.

Mit Beschwerde ans BVGer kann vorliegend die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie die Unangemessenheit gerügt werden (vgl. Art. 49 VwVG). Das BVGer wendet das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es 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. Massgeblich ist grundsätzlich die Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2014/1 E. 2 m.H.).

3.

3.1 Gemäss Art. 67 Abs. 1 AuG verfügt das SEM – unter Vorbehalt von Abs. 5 – ein Einreiseverbot gegenüber weggewiesenen Ausländerinnen und Ausländern, wenn die Wegweisung nach Art. 64d Abs. 2 Bst. a – c sofort vollstreckt wird (Bst. a) oder die betroffene Person der Ausreisepflichtung nicht innert angesetzter Frist nachgekommen ist (Bst. b). Gemäss Art. 67 Abs. 2 AuG kann das SEM ein Einreiseverbot gegenüber ausländischen Personen erlassen, die gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen haben oder diese gefährden (Bst. a), Sozialhilfekosten verursacht haben (Bst. b) oder in Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft genommen worden sind (Bst. c).

3.2 Das Einreiseverbot wird gemäss Art. 67 Abs. 3 AuG für eine Dauer von höchstens fünf Jahren verfügt, kann aber für eine längere Dauer angeordnet werden, wenn von der ausländischen Person eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeht (vgl. BVGE 2014/20 E. 5). Aus humanitären oder anderen wichtigen Gründen kann von

der Verhängung eines Einreiseverbots ausnahmsweise abgesehen oder ein Einreiseverbot vollständig oder vorübergehend aufgehoben werden (Art. 67 Abs. 5 AuG).

3.3 Das Einreiseverbot ist keine Sanktion für vergangenes Fehlverhalten, sondern eine Massnahme zur Abwendung einer künftigen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (siehe Botschaft zum AuG [im Folgenden: Botschaft] BBl 2002 3813). Die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne von Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG bildet den Oberbegriff für die Gesamtheit der polizeilichen Schutzgüter. Sie umfasst unter anderem die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung und der Rechtsgüter Einzelner (vgl. Botschaft, a.a.O. S. 3809). In diesem Sinne liegt ein Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung unter anderem dann vor, wenn gesetzliche Vorschriften oder behördliche Verfügungen missachtet werden (vgl. Art. 80 Abs. 1 Bst. a der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE, SR 142.201]). Demgegenüber müssen bei Annahme einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Aufenthalt der betroffenen Person in der Schweiz mit erheblicher Wahrscheinlichkeit zu einem Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung führen wird (Art. 80 Abs. 2 VZAE). Bestand ein solches Verhalten in der Vergangenheit, so wird die Gefahr entsprechender künftiger Störungen von Gesetzes wegen vermutet (vgl. Botschaft, a.a.O. S. 3760 sowie Urteil des BVGer F-7016/2015 vom 21. April 2017 E. 4.2 m.H.).

3.4 Einen Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne von Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG begeht demnach auch, wer Normen des Ausländerrechts zuwiderhandelt. Dabei genügt es, wenn der ausländischen Person eine Sorgfaltspflichtverletzung zugerechnet werden kann. Unkenntnis oder Fehlinterpretation der Einreise- und Aufenthaltsvorschriften stellen in der Regel keinen hinreichenden Grund für ein Absehen von einer Fernhaltungsmassnahme dar. Es obliegt jeder Ausländerin und jedem Ausländer, sich über die bestehenden Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit ausländerrechtlichen Vorschriften ins Bild zu setzen und sich im Falle von Unklarheiten bei der zuständigen Behörde zu erkundigen (vgl. statt vieler Urteil des BVGer F-6100/2016 vom 27. Januar 2017 E. 4.2 m.H.).

4.

Auf die ursprüngliche SIS II-Ausschreibung ist nicht näher einzugehen. Diese wurde mit angepasster Verfügung vom 8. November 2016 widerrufen, bildet mithin nicht Verfahrensgegenstand.

5.

5.1 Die Beschwerdeführerin wurde am 17. Oktober 2016 im Kanton Zürich von der Polizei kontrolliert. Sie wies sich mit einem (gültigen) nigerianischen Reisepass und einem abgelaufenen Ausländerausweis aus Spanien (Permiso de Residencia), gültig bis zum 7. August 2016 aus (kant.-pag. 2 ff.).

5.2 Gegen das vom SEM verfügte Einreiseverbot liess die Beschwerdeführerin in der Beschwerdeschrift geltend machen, die Vorinstanz habe den Sachverhalt nicht richtig abgeklärt. Sie sei Inhaberin einer spanischen Niederlassungsbewilligung („Permiso de Residencia“). Dieses sei in der Liste der anerkannten, von den Schengenmitgliedstaaten ausgestellten Aufenthaltstiteln aufgeführt. Es sei richtig, dass das „Permiso de Residencia“, welches sie im Zeitpunkt ihres Aufenthalts und ihrer Festnahme bei sich gehabt habe, am 7. August 2016 abgelaufen sei. Ihr sei aber per 9. August 2016 die Erneuerung des Permiso mit Gültigkeit bis zum 7. August 2021 bestätigt worden. Bis zur Aushändigung der neuen ID-Karte werde dem Drittstaatsangehörigen vom spanischen Innenministerium ein sog. „Resguardo de Solicitud o Renovacion de Tarjeta de Extranjero“ ausgehändigt. Darüber hinaus habe sie auch eine Rückreisebewilligung („Autorización de Regreso“) der spanischen Migrationsbehörden auf sich getragen, welche den beschriebenen Sachverhalt bestätige. Das „Resguardo“ gelte bis zur Aushändigung des neuen „Permiso de Residencia“ als dem Ausländerausweis gleichgestellt, sofern der betroffene Ausländer den abgelaufenen Ausländerausweis und ein gültiges Reisedokument seines Drittstaates mit sich führe. Dies gehe aus den Bemerkungen auf dem „Resguardo“ hervor. Sie sei somit zur visumsfreien Einreise in die Schweiz zugelassen gewesen und habe auch nicht – zumindest nicht wissentlich und nicht willentlich – gegen die Bestimmungen des AuG verstossen. Ein Einreiseverbot sei unverhältnismässig (BVGer-act. 1).

5.3 Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 10. Januar 2017 die Abweisung der Beschwerde und führte aus, das Verhalten der Beschwerdeführerin habe zur Wegweisung aus der Schweiz geführt. Dies rechtfertige den Erlass eines Einreiseverbots. Das bei der Festnahme am 7. August 2016 mitgeführte „Permiso de Residencia“ sei abgelaufen gewesen und das vom spanischen Innenministerium ausgestellte „Resguardo de Solicitud o Renovacion de Tarjeta de Extranjero“ berechtige auch in Verbindung mit dem nigerianischen Reisepass nicht zur Einreise in die Schweiz. Dieses Ersatzdokument berechtige nicht zum visumsfreien Aufenthalt im Schengenraum ausserhalb von Spanien (BVGer-act. 5).

5.4 Mit Replik vom 9. Februar 2017 liess die Beschwerdeführerin ausführen, die Vorinstanz gehe von einer falschen Anwendung des Schengener Grenzkodex (Verordnung [EU] 2016/399 vom 9. März 2016, kodifizierter Text, ABl. L 77/1 vom 23. März 2016; nachfolgend: SGK-K) aus. Aus der aktualisierten Liste der Aufenthaltstitel gemäss Art. 2 Abs. 15 der Verordnung (EG) Nr. 2006/562 bzw. gemäss Art. 2 Abs. 16 SGK-K, publiziert im Amtsblatt der Europäischen Union 2011/C 201/01 vom 8. Juli 2011 gehe hervor, welche Aufenthaltstitel zugelassen seien. Aus dem beigelegten Auszug gehe hervor, dass die „Autorización de Regreso“ einem Aufenthaltstitel gleichgestellt sei. Die Beschwerdeführerin habe mindestens ein Dokument mit sich geführt, welches sie zum Aufenthalt und zur Wiedereinreise in den Schengenstaat Spanien berechtige. Zudem sei das Verschulden der spanischen Migrationsbehörde zu berücksichtigen, welche die Papiere an die rechtsunkundige Beschwerdeführerin ausgestellt habe. Die Behörde habe von der Reise in die Schweiz zwecks Behandlung einer Augenkrankheit gewusst (BVGer-act. 7).

5.5 In ihrer zweiten Vernehmlassung vom 20. Februar 2017 führte die Vorinstanz aus, Staatsangehörige aus Nigeria würden im Grundsatz ein Visum der Kategorie C benötigen, um für einen kurzfristigen Aufenthalt in die Schweiz zu kommen. Von dieser Visumpflicht seien sie jedoch befreit, wenn sie im Besitz eines bestimmten Aufenthaltstitels eines Schengen-Mitgliedstaates seien oder über ein Visum für den längerfristigen Aufenthalt (Kategorie D) verfügten. Gestützt auf die Aktenlage stehe fest, dass die Beschwerdeführerin bei der Einreise in die Schweiz nebst dem gültigen nigerianischen Reisepass, ein am 7. August 2016 abgelaufenes „Permiso de Residencia“ sowie eine „Resguardo de Solicitud o Renovacion de Tarjeta de Extranjero“ auf sich getragen habe. Hierbei handle es sich nicht um die Ausländerkarte (Tarjeta de Extranjero) selbst, sondern lediglich um die Bestätigung, dass die Ausstellung einer solchen geprüft werde. Aus der aktualisierten Form des Amtsblattes der europäischen Union vom 15. März 2014 gehe hervor, dass dieses Dokument nicht mehr als Aufenthaltstitel gelte und somit die Beschwerdeführerin nicht berechtigt gewesen sei, visumsfrei in die Schweiz einzureisen. Diese Aufenthaltsgestattung sei schon von Gesetzes wegen kein Aufenthaltstitel, der einem Visum gleichwertig sei (vgl. dazu Art. 2 Ziff. 16 Abs. 2 Bst. b Schengener Grenzkodex). Aus diesem Grund benötige die Beschwerdeführerin neben dem nigerianischen Pass und des „Resguardo de Solicitud o Renovacion de Tarjeta de Extranjero“ zusätzlich ein Visum der Kategorie C, was bei einer zuständigen Schweizer Vertretung in Spanien beantragt werden könne (BVGer-act. 9).

5.6 Mit Eingabe vom 6. März 2017 liess die Beschwerdeführerin vorbringen, das SEM habe sich nicht zur sog. „Autorización de Regreso“, welche ihr von den spanischen Behörden im Hinblick auf die Reise in die Schweiz und die vorgesehene Rückkehr nach Spanien mitgegeben worden sei, geäussert. Selbst wenn man der Ansicht des SEM folgen wolle, müsse der Grundsatz der Verhältnismässigkeit und das Gleichbehandlungsgebot i.S.v. Art. 8 BV beachtet werden. Sie sei rechtsunkundig und mit den Dokumenten und den Informationen, welche sie von den spanischen Grenzbehörden erhalten habe, in die Schweiz gereist, um sich hier behandeln zu lassen (BVGer-act. 11).

6.

6.1 Gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. a und Bst. b SGK-K müssen Drittstaatsangehörige über ein für den Grenzübertritt anerkanntes Ausweispapier und über ein Visum zu verfügen, sofern dies erforderlich ist. Von der Visumpflicht befreit sind Personen, die Inhaber eines gültigen Aufenthaltstitels eines Schengen-Staates sind oder über ein Visum zum längerfristigen Aufenthalt verfügen. Diese Dokumente müssen bei Kontrollen vorgewiesen werden können (vgl. Art. 8 SGK-K). Wird bei einer Kontrolle festgestellt, dass ein Drittstaatsangehöriger die Einreisevoraussetzungen *nicht* oder *nicht mehr* erfüllt, wird sein Aufenthalt als illegal angesehen (vgl. Art. 3 Ziff. 2 der Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG vom 16. Dezember 2008, ABl. L 348/98 vom 24.12.2008).

6.2 Aus der aktualisierten Form des Amtsblatt der Europäischen Union 2014/C 77/04 vom 15. März 2014 geht hervor, dass folgende Dokumente als Aufenthaltstitel gelten:

- Permiso de residencia expedido a nacionales de terceros países (Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige)
- Tarjeta de extranjeros «régimen comunitario» (expedida a familiares de ciudadanos de la Unión Europea) (Ausländerkarte gemäß Gemeinschaftsregelung ([für Familienangehörige von EU-Bürgern])
- Tarjeta de extranjeros «estudiante» (Ausländerkarte für Studierende)
- Lista de personas que participan en un viaje escolar dentro de l'Unión Europea (Liste der Teilnehmer einer Schülerreise innerhalb der Europäischen Union)

Die von der Beschwerdeführerin anlässlich der Polizeikontrolle vom 17. Oktober 2016 vorgelegten Dokumente „Autorización de Regreso“ und "Resguardo de Solicitud o Renovacion de Tarjeta de Extranjero" gelten demzufolge nicht bzw. nicht mehr als Aufenthaltstitel (vgl. < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:C:2014:077:TOC> >, abgerufen im Mai 2017). Und das mitgeführte „Permiso de residencia“ war am 7. August 2016 abgelaufen. Diese Dokumente ermächtigten die Beschwerdeführerin zu keinem Zeitpunkt zum Aufenthalt in anderen Schengen-Staaten als Spanien.

6.3 Da die Beschwerdeführerin die notwendigen Dokumente nicht bei sich trug, erfüllte sie die Einreisevoraussetzungen nicht, und ihr Aufenthalt in der Schweiz war deshalb illegal. Dieser Umstand stellt einen Fernhaltgrund im Sinne von Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG dar. Daran vermag nichts zu ändern, dass die Beschwerdeführerin glaubte, die mitgeführten Dokumente würden ausreichen. Sie hätte sich über die Rahmenbedingungen ihres Aufenthaltes kundig machen müssen (vgl. E. 3.4). An dieser Schlussfolgerung vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass die Beschwerdeführerin nachträglich die Kopie einer bereits zwei Monate vor ihrer Einreise in die Schweiz ausgestellten spanischen Aufenthaltsbewilligung (ausgestellt am 9. August 2016, gültig bis zum 7. August 2021) vorlegen konnte (vgl. BVGer-act. 1 Beilage 10 kant.-pag. 18, 21 und 28; Urteil des BVGer F-954/2016 vom 3. August 2016 E. 7.5).

7.

Überdies wurde die Beschwerdeführerin mit Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Zürich – Sihl vom 18. Oktober 2016 des rechtswidrigen Aufenthalts sowie der rechtswidrigen Einreise für schuldig befunden und mit einer Geldstrafe von 30 Tagessätzen bestraft. Dass die Vorinstanz diese Gegebenheiten beim Erlass der angefochtenen Verfügung mitberücksichtigte, obwohl der Strafbefehl noch nicht rechtskräftig war, ist im Übrigen nicht zu beanstanden. Eine Fernhaltmassnahme knüpft nämlich nicht an die Erfüllung einer Strafnorm, sondern an das Vorliegen einer Polizeigefahr an. Ob eine solche besteht und wie sie zu gewichten ist, hat die zuständige Behörde in eigener Kompetenz unter Zugrundelegung spezifisch ausländerrechtlicher Kriterien zu beurteilen. Entsprechend ist sie in der Regel nicht gehalten, den rechtskräftigen Abschluss eines Strafverfahrens abzuwarten. Ein Einreiseverbot kann grundsätzlich auch dann ergehen, wenn ein rechtskräftiges Strafurteil fehlt (vgl. Urteil des BVGer F-5323/2014 vom 23. August 2016 E. 7.3 m.H.).

8.

8.1 Der Entscheid darüber, ob ein Einreiseverbot anzuordnen und wie es innerhalb des zulässigen zeitlichen Rahmens zu befristen ist, legen Art. 67 Abs. 2 und Abs. 3 AuG in das pflichtgemässe Ermessen der Behörde. Dabei steht der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Vordergrund. Unter diesem Gesichtspunkt ist eine wertende Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Massnahme einerseits und den von der Massnahme beeinträchtigten privaten Interessen des Betroffenen andererseits vorzunehmen. Die Stellung der verletzten oder gefährdeten Rechtsgüter, die Besonderheiten des ordnungswidrigen Verhaltens und die persönlichen Verhältnisse des Verfügungsbelasteten bilden dabei den Ausgangspunkt der Überlegungen (vgl. statt vieler: BVGE 2014/20 E. 8.1 m. H.).

8.2 Aus der illegalen Anwesenheit der Beschwerdeführerin in der Schweiz wird auf eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geschlossen (vgl. E. 3.3). An der Einhaltung der Rechtsordnung im Allgemeinen und den Vorschriften über Einreise und Aufenthalt im Besonderen besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse. Gewichtig ist zum einen das generalpräventiv motivierte Interesse, die öffentliche Ordnung durch eine konsequente Massnahmepaxis zu schützen. Zum anderen liegt eine spezialpräventive Zielsetzung der Massnahme darin, die Beschwerdeführerin zu ermahnen, bei einer allfälligen künftigen Wiedereinreise nach dem Ablauf des Einreiseverbots die für sie geltenden Regeln einzuhalten. Dies umso mehr, weil die Beschwerdeführerin trotz bestehendem Einreiseverbot im April 2017 erneut in die Schweiz eingereist ist. Das öffentliche Interesse an einer zeitweiligen Fernhaltung der Beschwerdeführerin ist demnach als gewichtig anzusehen (vgl. Urteil des BVGer F-954/2016 vom 3. August 2016 E. 8.2 m.H.).

8.3 Dem öffentlichen Interesse sind die privaten Interessen der Beschwerdeführerin gegenüber zu stellen. Diesbezüglich wird nichts geltend gemacht. Aber selbst wenn Freunde der Beschwerdeführerin in der Schweiz leben würden, würde diese Tatsache allein nicht genügen, damit eine solche Beziehung in den Schutzbereich von Art. 8 EMRK fiel, da die diesbezüglichen Anforderungen sehr hoch sind (vgl. BGE 130 II 281 E. 3.2.1; JENS MEYER-LADEWIG, EMRK, Handkommentar, 3. Aufl. 2011, N 67 zu Art. 8). Zudem ist nicht ersichtlich, dass die Beschwerdeführerin auf eine medizinische Behandlung in der Schweiz angewiesen wäre (siehe BVGeract. 3).

8.4 Vor dem Hintergrund des geschilderten öffentlichen Interesses an der Fernhaltung der Beschwerdeführerin von der Schweiz (und dem Fürstentum Liechtenstein) und fehlender privater Interessen ist das verhängte Einreiseverbot dem Grundsatz nach zu bestätigen. Hinsichtlich seiner Dauer erscheint es in Berücksichtigung vergleichbarer Fälle sowie in Berücksichtigung der besonderen Umstände in casu (an sich geregelter Aufenthalt in Spanien, Verhalten der spanischen Behörden) als unverhältnismässig lang, weshalb es auf ein Jahr zu begrenzen ist (vgl. Urteile des BVGer F-954/2016 vom 3. August 2016 E. 8.4 m.H. und F-6100/2016 vom 27. Januar 2017 Bst. D und E. 7).

9.

Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass die Beschwerde teilweise gutzuheissen ist.

10.

Die Beschwerdeführerin hat mit Beschwerde vom 14. November 2016 um unentgeltliche Rechtspflege ersucht (Art. 65 Abs. 1 und 2 VwVG). Das Begehren der Beschwerdeführerin war nicht aussichtslos und ihre Bedürftigkeit wurde nachgewiesen (vgl. BVGer act. 3 mit Beilagen). Die sich stellenden Rechtsfragen und die persönlichen Umstände der Beschwerdeführerin rechtfertigen zudem die Bestellung eines amtlichen Anwalts (vgl. Art. 65 Abs. 2 VwVG). Demzufolge ist das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung samt Verbeiständung gutzuheissen.

11.

11.1 Aufgrund der Gewährung der unentgeltlichen Verfahrensführung gemäss Art. 65 Abs. 1 VwVG sind vorliegend keine Kosten zu erheben.

11.2 Für die der Beschwerdeführerin erwachsenen notwendigen Kosten ist ihr im Umfang des Obsiegens eine Parteientschädigung zulasten der Vorinstanz zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG). Für den darüber hinausgehenden Aufwand ist der als amtlicher Anwalt eingesetzte Rechtsvertreter aus der Gerichtskasse zu entschädigen (vgl. Art. 12 VGKE).

11.3 Das Gericht setzt die Parteientschädigung und die Entschädigung für die amtlich bestellten Anwältinnen und Anwälte auf Grund der Kostennote fest. Wird keine Kostennote eingereicht, so setzt das Gericht die Entschädigung auf Grund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 des Reglements vom 21.

Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2). In Berücksichtigung des Umfangs und der Notwendigkeit der Eingaben, der Schwierigkeit der Streitsache in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht sowie der aktenkundigen Bemühungen ist das Honorar nach Massgabe der einschlägigen Bestimmungen auf Fr. 1'500.- (inkl. Auslagen; ohne Mehrwertsteuer, vgl. hierzu z. B. Urteil des BVGer C-5539/2014 vom 14. April 2016 E. 9.4 m.H.) festzusetzen (vgl. Art. 65 Abs. 2 und 3 VwVG i.V.m. Art. 9 ff. VGKE). Vom genannten Betrag entfallen Fr. 750.- auf die Parteientschädigung, die zulasten der Vorinstanz geht, und Fr. 750.- auf das amtliche Honorar, das zulasten der Gerichtskasse geht. Gelangt die Beschwerdeführerin später zu hinreichenden Mitteln, so hat sie dem Gericht das amtliche Honorar zu vergüten (vgl. Art. 65 Abs. 4 VwVG).

12.

Dieses Urteil ist endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 BGG).

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und das Einreiseverbot auf den 18. Oktober 2017 befristet.

2.

Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird gutgeheissen. Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

3.

Rechtsanwalt lic. iur. Raphael J.-P. Meyer wird als amtlicher Anwalt eingesetzt.

4.

Die Vorinstanz wird verpflichtet, der Beschwerdeführerin eine Parteient-schädigung von Fr. 700.- auszurichten.

5.

Dem amtlichen Anwalt, Rechtsanwalt Raphael J.-P. Meyer, wird zulasten der Gerichtskasse ein Honorar von Fr. 750.- zugesprochen.

Gelangt die Beschwerdeführerin später zu hinreichenden Mitteln, hat sie dem Gericht das Honorar zu vergüten.

6.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben; Beilage: Formular Zahl-adresse)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...])
- das Migrationsamt des Kantons Zürich (Ref-Nr. [...])

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Antonio Imoberdorf

Mirjam Angehrn

Versand: