Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung III
C-1118/2006
{T 0/2}

Urteil vom 2. Juli 2010

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),
Richter Bernard Vaudan,
Richterin Elena Avenati-Carpani,
Gerichtsschreiber Daniel Grimm.

Parteien

X._____,
vertreten durch lic.iur. Brigitt Thambiah,
Kernstrasse 8/10, Postfach 2122, 8026 Zürich,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Polizei fedpol,
Rechtsdienst und Datenschutz, Nussbaumstrasse 29,
3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Einreisesperre.

Sachverhalt:

A.
Dem aus Italien stammenden Beschwerdeführer (geb. [...]) wurde seitens der französischen Strafverfolgungsbehörden vorgeworfen, im Sommer 1989 auf ihrem Staatsgebiet als Mitglied einer kriminellen Organisation konkrete Delikte gegen Personen und Vermögenswerte („crimes contre les personnes et les biens“) vorbereitet zu haben. Ausserdem beschuldigte man ihn, im gleichen Zeitraum in Paris ein illegales Munitionslager unterhalten zu haben. Deswegen verurteilte ihn das Tribunal de Grande Instance de Paris am 23. April 1992 zu einer Gefängnisstrafe von drei Jahren. Die Strafe verbüsste der Betroffene vom 3. September 1989 bis 2. September 1992 in Frankreich. Eine weitere Verurteilung zu fünfeinhalb Jahren Zuchthaus erfolgte am 18. September 2001 im Abwesenheitsverfahren durch den Corte di Assise di Roma, weil der Beschwerdeführer von 1985 bis 1989 als Gründer, Mitglied und Förderer der Roten Brigaden („Brigate Rosse“) in Italien tätig gewesen war.

B.
Am 10. März 2002 wurde der seit 1998 im Ripol ausgeschriebene Beschwerdeführer in Zürich erneut verhaftet. Mit Urteil vom 18. September 2002 bewilligte das Bundesgericht die Auslieferung des Verfolgten an Italien. Die Auslieferung wurde zwei Tage später vollzogen. Bis im Frühjahr 2005 befand sich der Betroffene dort in der Folge in Haft.

C.
Gestützt auf diesen Sachverhalt verhängte das Bundesamt für Ausländerfragen (heute: Bundesamt für Migration [BFM]) über den Beschwerdeführer am 24. September 2002 eine Einreisesperre auf unbestimmte Dauer. Am 3. März 2003 erliess auch das Bundesamt für Polizei (fedpol) eine entsprechende, aber auf zehn Jahre befristete Fernhaltemassnahme. Zur Begründung führte diese Vorinstanz aus:

„X._____ wurde am 18. September 2001 in Italien wegen Beteiligung an einer subversiven Vereinigung gegen die Verfassungsordnung und Beteiligung an einer bewaffneten Bande in Abwesenheit zu 5 ½ Jahren Zuchthaus verurteilt. Er konnte am 10. März 2002 in Zürich verhaftet werden. Mit Urteil vom 18. September 2002 entschied das Bundesgericht, X._____ an Italien auszuliefern“.

Bei beiden Einreisesperren wurde einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen. Die Verfügungen konnten erst am 25. Mai 2005 (fedpol) bzw. 17. Juni 2005 (BFM) eröffnet werden.

D.
Mit Beschwerde vom 24. Juni 2005 an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beantragt der Beschwerdeführer durch seine Parteivertreterin die Aufhebung der beiden Verfügungen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht ersucht er um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde sowie um Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung. Dazu lässt er in Rekapitulation der Vorgeschichte im Wesentlichen vorbringen, ab Frühjahr 1996 bei seiner Schweizer Freundin in Zürich gelebt zu haben. Aus dieser Verbindung seien die Tochter M._____ (genannt N._____) und der Sohn B._____ (genannt C._____) hervorgegangen. Am 1. August 2002 sei seine Partnerin einem im April 1996 diagnostizierten Krebsleiden erlegen. Die Kinder hätten bereits seit seiner Verhaftung mehrheitlich bei ihrer heutigen Pflegemutter gewohnt. Da die Kinder Schweizer seien und die Beziehung zwischen ihnen und dem Vater gelebt werde, könne sich der Beschwerdeführer auf Art. 8 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK, SR 0.101) berufen. Wohl sei ein Eingriff in den Schutzbereich des Familienlebens gestützt auf Art. 8 Ziff. 2 EMRK grundsätzlich statthaft, vorliegend könne allerdings nicht davon ausgegangen werden, dass eine Fernhaltemassnahme zum Schutze von Ruhe und Ordnung erforderlich sei.

Der Beschwerdeführer habe immer bestritten, Mitglied der Roten Brigaden zu sein, sich aber als „Rivoluzionario associato alle Brigate Rosse“ bezeichnet. Das strafrechtlich relevante Verhalten, das Grundlage der beiden Verurteilungen und der angefochtenen Verfügungen bilde, falle in die Zeitspanne von 1985 bis anfangs September 1989. Es handle sich um fehlbares Verhalten, das 16 bis 20 Jahre zurückliege. Zu berücksichtigen gelte es weiter, dass man ihm in keinem dieser Strafverfahren konkrete Taten vorgeworfen habe und er sich seit der Haftentlassung in Frankreich im September 1992 bis zu seiner Verhaftung im März 2002 – also während rund zehn Jahren – nichts habe zu Schulden kommen lassen. Einzig wegen dem bewilligungslosen Aufenthalt in der Schweiz sei er mit dem Gesetz in Konflikt gekommen, was jedoch aufgrund der damaligen familiären Situation (Krebserkrankung der Partnerin, Stoffwechselkrankheit der Tochter)

nachvollziehbar erscheine. Während seiner sechsjährigen Anwesenheit hierzulande habe der Beschwerdeführer für seine Familie gesorgt und sich in die hiesige Gesellschaft integriert. Von einer Gefährdung oder Störung der öffentlichen Ruhe und Ordnung könne keine Rede sein.

Selbst wenn die Notwendigkeit von Massnahmen im Sinne von Art. 8 Ziff. 2 EMRK bejaht würde, erwiesen sich die dem Beschwerdeführer auferlegten Einreisesperren als unverhältnismässig. Die Tochter N._____leide an einer unheilbaren Stoffwechselkrankheit (zystische Fibrose). Nur schon von daher wäre eine Übersiedelung nach Italien für sie unzumutbar und mit dem Kindeswohl unvereinbar. Aus medizinisch-psychiatrischer wie psychosozialer Sicht sei es aber für beide Kinder wichtig, in ihrem gewohnten Umfeld in Zürich, wo sie gut integriert seien, leben zu können und zwar möglichst zusammen mit ihrem Vater. Mit dem Verlust der Mutter sei die Beziehung zum Beschwerdeführer für das Kindeswohl unverzichtbar geworden. Die zentrale Rolle des Vaters belege nur schon die Tatsache, dass die Vormundschaftsbehörde die elterliche Sorge mit Beschlüssen vom 25. November 2002 – in Kenntnis der tatsächlichen Begebenheiten – dem Beschwerdeführer übertragen habe. Der Kontakt zu seinen Kindern müsse so ausgestaltet sein, dass er hier in der Schweiz in deren Erziehung und Lebensgestaltung miteinbezogen werden könne. Nach mehrjähriger Bewährung sei eine Einreisesperre aus Gründen der Verhältnismässigkeit jedenfalls dann aufzuheben, wenn die Pflege familiärer Kontakte in Frage stehe; dies gelte insbesondere bei heranwachsenden Kindern. Die angefochtenen Verfügungen erwiesen sich schliesslich auch wegen der Verjährungsfristen der dem Beschwerdeführer angelasteten Straftaten als unverhältnismässig.

Dazu reichte die Rechtsvertreterin eine Reihe von Beweismitteln ein (u.a. Schreiben von Ärzten, einer Kindergärtnerin und der Lehrerschaft sowie die beiden Beschlüsse der Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich vom 25. November 2002).

E.
Mit Zwischenverfügung vom 14. Juli 2005 wies das EJPD das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde ab.

F.
Am 15. August 2005 reichte die Parteivertreterin einen vom 29. Juli 2005 datierenden Bericht des Kinderspitals Zürich zum aktuellen gesundheitlichen Zustand des Kindes N._____ nach.

G.
Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens kam das BFM am 21. September 2005 auf seine Verfügung vom 24. September 2002 zurück und hob die unbefristet erlassene Einreisesperre wiedererwägungsweise auf. Soweit gegen jene Verfügung gerichtet, wurde das eingereichte Rechtsmittel vom EJPD am 26. September 2005 daraufhin als gegenstandslos geworden abgeschrieben.

Die Vorinstanz (fedpol) schloss in ihrer ersten Vernehmlassung vom 13. Dezember 2005 auf Abweisung der Beschwerde.

H.
Mit Replik vom 3. Februar 2006 ersuchte die Rechtsvertreterin um Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung.

I.
Am 25. Februar 2009 ordnete das zwischenzeitlich konstituierte Bundesverwaltungsgericht zwecks Aktualisierung und Ergänzung des Sachverhalts einen zweiten Schriftenwechsel an.

Mit ergänzender Vernehmlassung vom 26. Mai 2009 hielt die Vorinstanz an ihrem Standpunkt fest. Die Parteivertreterin nahm hierzu am 20. August 2009 kurz Stellung.

J.
Gewisse Erwähnungen in der ergänzenden Vernehmlassung vom 26. Mai 2009 veranlassten den Spruchkörper, am 16. Juli 2009 am Sitz des Dienstes für Analyse und Prävention (DAP) bzw. des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) eine Vorabsichtung der Akten vorzunehmen.

Auf eine entsprechende Aufforderung des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. August 2009 verfasste die Vorinstanz am 23. Oktober 2009 zu einzelnen Fragen zudem eine ergänzende Stellungnahme.

Mit Eingabe vom 24. November 2009 verzichtete der Beschwerdeführer darauf, sich zu dieser ergänzenden Stellungnahme zu äussern.

K.
Während der Hängigkeit des Beschwerdeverfahrens wurde die Einreisesperre mehrmals pro Jahr suspendiert, letztmals vom 9. Mai 2010 bis 23. Mai 2010.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Dazu gehört auch das Bundesamt für Polizei fedpol, das mit der Anordnung einer Einreisesperre eine Verfügung im erwähnten Sinne und daher ein zulässiges Anfechtungsobjekt erlassen hat.
Gegen Verfügungen auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit des Landes ist die Beschwerde nach Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG an sich unzulässig. Als italienischer Staatsangehöriger kann sich der Beschwerdeführer aber auf die in Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) statuierte Rechtsweggarantie berufen, weshalb der angefochtene Entscheid weiterziehbar ist (siehe Botschaft zur Totalrevision Bundesrechtspflege, BBl 2001 4387 f. oder Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, BBl 2002 3760 f. und 3813 f.; ferner BGE 131 II 352 E. 1.4 S. 356, Urteil des Bundesgerichts 2C_375/2007 vom 8. November 2007 E. 2.2 sowie André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Lausanne/Zürich/Bern 2008, Rz. 1.25 und 1.27).

1.2 Das Bundesverwaltungsgericht hat die bei Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes am 1. Januar 2007 bei Eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen oder bei Beschwerdediensten der Departemente hängigen Rechtsmittel übernommen. Für die Beurteilung gilt das neue Verfahrensrecht (Art. 53 Abs. 2 VGG).

1.3 Das Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen des VwVG, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG, vgl. auch Art. 2 Abs. 4 VwVG).

1.4 Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsbetroffener legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten, soweit sie sich gegen die Verfügung des Bundesamtes für Polizei fedpol vom 3. März 2003 (auf zehn Jahre befristete Einreisesperre) richtet. Mit der Rechtsmitteleingabe vom 24. Juni 2005 wurde gleichzeitig um Aufhebung der Verfügung des BFM vom 24. September 2002 (Einreisesperre auf unbestimmte Dauer) ersucht. Das BFM hat seine ursprüngliche Verfügung am 21. September 2005 jedoch wiedererwägungsweise aufgehoben. In diesem Umfang ist die Beschwerde gegenstandslos geworden (vgl. vorstehend Sachverhalt Bst. G).

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes sowie – soweit nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Bei technischen Problemen, Fachfragen oder sicherheitsrelevanten Einschätzungen auferlegen sich die Verwaltungsgerichte jedoch eine gewissen Zurückhaltung (vgl. BVGE 2008/18 E. 4 mit Hinweis; in Bezug auf die Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz in Einbürgerungsverfahren siehe Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1124/2006 vom 21. August 2009 E. 4.4). Im Übrigen wendet das Bundesverwaltungsgericht das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG an die Begründung der Begehren nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgebend ist grundsätzlich die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. E. 1.2 des in BGE 129 II 215 teilweise publizierten Urteils des Bundesgerichts 2A.451/2002 vom 28. März 2003).

3.

Die Parteivertreterin rügt in formeller Hinsicht, der Entzug der aufschiebenden Wirkung sei in der inzwischen aufgehobene Verfügung des BFM unzureichend und in der Verfügung des Bundesamtes für

Polizei fedpol überhaupt nicht begründet worden. Hat die angefochtene Verfügung nicht eine Geldleistung zum Gegenstand, so kann die Vorinstanz darin einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entziehen (Art. 55 Abs. 2 VwVG). Wohl ist die aufschiebende Wirkung nach Art. 55 Abs. 1 VwVG die Regel, so dass ein Abweichen davon auf überzeugenden, stichhaltigen Gründen beruhen sollte. Dies ändert indessen nichts daran, dass dem Bundesamt und der Rechtsmittelinstanz bei der vorzunehmenden Interessenabwägung – der Natur der Sache nach – ein erheblicher Ermessensspielraum zukommt (BGE 117 V 185 E. 2b S. 191, BGE 110 V 40 E. 5b S. 45, BGE 106 lb 115 E. 2a S. 116, BGE 105 V 266 E. 2 S. 268; BVGE 2009/57 E. 4.1.4 mit Hinweisen; Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 43.45). Die Einreisesperre gemäss Art. 13 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, BS 1 121) ist eine präventivpolizeiliche Massnahme zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit (siehe E. 6.1 – 6.4 nachfolgend). Die gleiche Zielsetzung verfolgt der vorsorgliche Entzug der aufschiebenden Wirkung nach Art. 55 Abs. 2 VwVG. Ein überwiegendes öffentliches Interesse am Erlass einer Einreisesperre zieht deshalb in den allermeisten Fällen ein überwiegendes Interesse am Entzug der aufschiebenden Wirkung nach sich (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-51/2006 vom 17. April 2007 E. 2.3). Daraus ergibt sich eine Überschneidung von Gründen. Von daher ist es nicht zu beanstanden, wenn sich eine Behörde im fraglichen Bereich mit Blick auf den Entzug der aufschiebenden Wirkung darauf beschränkt, auf die Begründung des eigentlichen Entscheids zu verweisen. Zwar fehlt in der angefochtenen Verfügung vom 3. März 2003 ein entsprechender expliziter Verweis; aufgrund des Gesagten handelt es sich jedoch um eine Unterlassung der Vorinstanz, die ohne Rechtsfolgen bleiben muss. Auch die Parteivertreterin leitet mit Blick auf den Endentscheid denn nichts Derartiges ab. Abgesehen davon hat die damals zuständige Instruktionsbehörde besagte Unterlassung mit Zwischenverfügung vom 14. Juli 2005 nach Einreichung der Beschwerde ohne Verzug behoben und die Verweigerung der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung eingehend begründet. Die Bedenken formeller Natur erweisen sich somit als unbegründet.

4.

4.1 Die Vorinstanz zieht in ihren Erwägungen einerseits zwei Strafurteile ausländischer Gerichte, einen Auslieferungsentscheid des Bundesgerichts und Presseberichte heran, andererseits stützt sie sich

zu einem nicht unwesentlichen Teil auf Dokumente, welche dem Quellenschutz unterliegen. Der DAP (zur Überführung der nachrichtendienstlichen Teile des Dienstes für Analyse und Prävention per 1. Januar 2009 zum VBS siehe AS 2008 6261) hat dem ehemals zuständigen EJPD ein Dossier mit vertraulichen Aktenstücken zukommen lassen. Sie beinhalten, nebst dem angesprochenen bundesgerichtlichen Auslieferungsurteil vom 18. September 2002 und einem Bericht der Zeitschrift „Facts“ vom 4. April 2002, vertrauliche Abklärungen sowie Polizeiberichte und Beobachtungen zu Aktivitäten und Aktionen linksextremer Gruppen bzw. einzelner, mit Namen aufgeführter Personen. Zu diesem Dossier hinzu kommen nachrichtendienstliche Erkenntnisse, welche die obgenannte Fachbehörde aufgrund des Quellenschutzes überhaupt nicht offen legt (in concreto sollen verschiedene Meldungen des ausländischen Partnerdienstes den Hinweis enthalten haben: „ ... “). Wie aus dem Sachverhalt hervorgeht, hat das Bundesverwaltungsgericht am 16. Juli 2009 am Sitz des DAP bzw. NDB aber eine Vorabsichtung der Akten vorgenommen. Die Parteivertreterin, welche während des gesamten Verfahrens nie Akteneinsicht verlangt hat, wurde darüber mittels Zwischenverfügung vom 28. August 2009 orientiert.

4.2 Die erwähnten Quellen sind vorliegend durch Art. 17 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) und den inzwischen aufgehobenen Art. 20a der Verordnung vom 27. Juni 2001 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS; der Quellenschutz ist nunmehr in der Verordnung vom 4. Dezember 2009 über den Nachrichtendienst des Bundes [V-NDB, SR 121.1] geregelt) geschützt. Dies bedeutet, dass weder die Identität der fraglichen Quellen noch der Inhalt der diesbezüglichen Meldungen bekannt gegeben oder näher umschrieben werden kann, mit entsprechenden Konsequenzen für die Handhabung des Akteneinsichtsrechts (vgl. hierzu Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 26 ff. VwVG). Ein überwiegendes Geheimhaltungsinteresse ist insbesondere dort zu bejahen, wo es aus Gründen der inneren oder äusseren Sicherheit zu verhindern gilt, Quellen und Methoden der Informationsbeschaffung preiszugeben. Ebenso Rechnung zu tragen ist der Einhaltung von Geheimhaltungsverpflichtungen gegenüber ausländischen Partnerdiensten (vgl. VPB 70.23 E. 11.4, VPB 66.87 E. 5; zum Ganzen ferner Gutachten des Bundesamtes für Justiz [BJ] vom 22. Dezember 2006 „Rechtliche Einschränkungen im Austausch von Informationen ausländischer Nach-

richtendienste zwischen dem DAP und dem SND“, in VPB 2007.3.1). Die ganz oder teilweise geheimgehaltenen Aktenstücke vermitteln nicht nur Aufschlüsse über den Wissenstand von Vorinstanz und DAP im Zusammenhang mit den Roten Brigaden und dem „Revolutionären Aufbau Schweiz“ (RAS), sondern auch über die Kontakte, die Aufenthaltsorte und das Umfeld, in welchem sich der Beschwerdeführer bewegt. Die fraglichen Akten zeigen ferner auf, mit was für Mitteln und Massnahmen die zuständigen Behörden unerwünschten Entwicklungen und Auswüchsen in diesem Bereich begegnen. Bei solchen Unterlagen rechtfertigt es sich, sie über den einzelnen Anlass hinaus und unabhängig von den davon betroffenen Personen geheim zu halten (VPB 70.23). Eine gewisse (und auch gebotene) Konkretisierung der in Frage stehenden Meldungen und Dokumente ist in den ergänzenden Vernehmlassungen vom 26. Mai 2009 bzw. 23. Oktober 2009 indessen erfolgt, wodurch den Anforderungen von Art. 27 und Art. 28 VwVG Genüge getan wird. In letzterer Stellungnahme hat das Bundesamt für Polizei fedpol die Handhabung des Quellenschutzes überdies ausführlich erläutert. Im dargelegten Kontext und Rahmen hat die Rechtsvertreterin vom Inhalt dieser nicht offen gelegten Akten Kenntnis erhalten. Weil sie in diesem Zusammenhang weder Rügen erhebt noch Gegenbeweismittel nennt, welche zusätzlich heranzuziehen wären, erübrigen sich weitere Ausführungen.

5.

5.1 Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) am 1. Januar 2008 wurde das ANAG abgelöst (vgl. Art. 125 AuG i.V.m. Ziffer I des Anhangs 2 zum AuG). Auf Verfahren, die vor diesem Zeitpunkt eingeleitet wurden, bleibt das bisherige materielle Recht anwendbar (Art. 126 Abs. 1 AuG; BVGE 2008/1 E. 2). Die angefochtene Verfügung erging vor dem Inkrafttreten des AuG. Für die materielle Beurteilung der vorliegenden Beschwerde ist daher auf die altrechtliche Regelung, insbesondere auf Art. 13 Abs. 1 ANAG abzustellen.

5.2 Die Verhängung von Einreisesperren gegenüber Ausländerinnen und Ausländern, welche die innere und äussere Sicherheit der Schweiz gefährden, obliegt aufgrund von Art. 13 Abs. 1 ANAG i.V.m. Art. 11 Abs. 1 der Organisationsverordnung vom 17. November 1999 für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (OV-EJPD; zur aktuellen Fassung vgl. AS 2009 6937) dem Bundesamt für Polizei

fedpol. An dieser Zuständigkeit hat sich mit dem Inkrafttreten des AuG nichts geändert (vgl. dazu Art. 67 Abs. 2 und Art. 68 Abs. 3 AuG).

5.3 Der Beschwerdeführer ist italienischer Staatsangehöriger und als sogenannter Vertragsausländer aus dem Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen [FZA], SR 0.141.112.681) begünstigt. Die ordentliche Ausländergesetzgebung und namentlich das ANAG gelangen daher nur soweit zur Anwendung, als das Freizügigkeitsabkommen keine abweichende Regelung kennt oder die ordentliche Ausländergesetzgebung ihm eine vorteilhaftere Rechtsstellung vermittelt (vgl. Art. 1 Bst. a ANAG; nicht anders verhält es sich nach neuem Recht [siehe Art. 2 Abs. 2 AuG]; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-5308/2007 vom 3. Dezember 2009 E. 2.3, C-8544/2007 vom 15. Oktober 2009 E. 7.1 oder C-6199/2008 vom 24. August 2009 E.4).

6.

6.1 Die angefochtene Verfügung stützt sich unter anderem auf Art. 13 Abs. 1 Satz 1 ANAG. Gemäss dieser Bestimmung kann die eidgenössische Behörde über unerwünschte Ausländerinnen und Ausländer eine Einreisesperre verhängen. Während der Einreisesperre ist der ausländischen Person jeder Grenzübertritt ohne ausdrückliche Ermächtigung der verfügenden Behörde untersagt (Art. 13 Abs. 1 Satz 3 ANAG).

6.2 Als präventivpolizeiliche Administrativmassnahme will die Einreisesperre der Gefahr künftiger Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie anderer unter den Schutz der Fremdenpolizei fallender Polizeigüter begegnen (zum Kreis der Polizeigüter im Fremdenpolizeirecht vgl. BGE 98 Ib 85 ff. E. 2c S. 89, 465 ff. E. 3a S. 467 f.). Die Frage, ob eine Polizeigefahr im dargelegten Sinne besteht, lässt sich naturgemäss nur in Form einer Prognose beurteilen, die sich auf das bisherige Verhalten des Ausländers abstützt. In diesem Sinne gelten Ausländer als „“unerwünscht“, deren Verhalten in der Vergangenheit darauf schliessen lässt, dass sie nicht willens oder nicht fähig sind, sich in die geltende Ordnung einzufügen, und deren Fernhaltung daher im öffentlichen Interesse liegt (vgl. BGE 129 IV 246 E. 3.2 S. 251 f.; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-5308/2007 vom 3. Dezember 2009 E. 4.1 und C-507/2007 vom 29. September 2009 E.

4.2; Entscheide des EJPD, publiziert in VPB 63.1, 60.4, 58.53 sowie PETER SULGER BÜEL, Vollzug von Fernhalte- und Entfernungsmassnahmen gegenüber Fremden nach dem Recht des Bundes und des Kantons Zürich, Diss. Zürich 1984 = Europäische Hochschulschriften, Reihe II, Rechtswissenschaft, Bd. 352, Bern usw. 1984, S. 79 f., mit weiteren Hinweisen).

6.3 In Konkretisierung hierzu setzt die Verhängung einer Einreisesperre nach Art. 13 Abs. 1 ANAG i.V.m. Art. 11 Abs. 1 OV-EJPD eine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz voraus. Darunter fallen z.B. die Gefährdung durch Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, verbotener Nachrichtendienst, die organisierte Kriminalität sowie Handlungen und Bestrebungen, welche die gegenwärtigen Beziehungen der Schweiz zu anderen Staaten ernsthaft gefährden oder auf eine gewaltsame Änderung der staatlichen Ordnung abzielen. In solchen Fällen besteht grundsätzlich ein grosses und legitimes Interesse des Gemeinwesens an einer Entfernung und Fernhaltung (vgl. Botschaft zum AuG, BBl 2002 3814).

6.4 Wie eben dargetan, handelt es sich bei der Einreisesperre um eine Verwaltungsmassnahme, die weder einer nachweisbaren Rechtsverletzung noch einer strafrechtlichen Sanktion bedarf; sie hat mithin nicht Straf-, sondern Massnahmecharakter. Dementsprechend muss eine ausländische Person nicht bereits eine konkrete Gefährdung des Staates bewirkt haben, um von der Vorinstanz mit einer Einreisesperre belegt werden zu können. Vielmehr kann eine solche Massnahme auch zur Abwehr einer bevorstehenden Gefahr angeordnet werden, sofern die entsprechenden Befürchtungen durch das Verhalten der betreffenden Person begründet und durch bestimmte Tatsachen erhärtet sind. Die Hauptvoraussetzung für die Verhängung einer Einreisesperre im Sinne von Art. 13 Abs. 1 ANAG i.V.m. Art. 11 Abs. 1 OV-EJPD besteht mit anderen Worten darin, dass konkrete Anhaltspunkte den Schluss aufdrängen, der oder die Betroffene werde in der Schweiz mit gewisser Wahrscheinlichkeit eine Gefahr für die innere oder äussere Sicherheit herbeiführen (zur bisherigen Praxis des EJPD und des Bundesrates vgl. VPB 69.26 oder 62.28; ferner BBl 2002 3760).

6.5 Der Beschwerdeführer ist wie erwähnt EU-Bürger und kann sich auf das Freizügigkeitsabkommen berufen, das ihm eine Reihe von Freizügigkeitsrechten vermittelt. Dazu gehört unter anderem das Recht

auf Einreise (Art. 3 FZA i.V.m. Art. 1 Anhang I FZA). Die Zulässigkeit nationaler Massnahmen, die – wie die Einreisesperre gemäss Art. 13 Abs. 1 ANAG (i.V.m.Art. 11 Abs. 1 OV-EJPD) – die Ausübung von Freizügigkeitsrechten behindern, knüpft das Freizügigkeitsabkommen an die Voraussetzung, dass sie durch Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind (Ordre-Public-Vorbehalt, vgl. Art. 5 Abs. 1 Anhang I FZA). Im Interesse einer einheitlichen Anwendung und Auslegung dieses Ordre-Public-Vorbehaltes verweist das Freizügigkeitsabkommen auf die Richtlinien 64/221/EWG, 72/194/EWG und 75/35/EWG in ihrer Fassung zum Zeitpunkt der Unterzeichnung (Art. 5 Abs. 2 Anhang I FZA) und auf die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften (nachfolgend EuGH) vor dem Zeitpunkt der Unterzeichnung (Art. 16 Abs. 2 FZA). In diesem Sinne schränkt das Freizügigkeitsabkommen die ausländerrechtlichen Befugnisse nationaler Behörden bei der Handhabung landesrechtlicher Massnahmen wie der Einreisesperre ein.

7.

7.1 In einem ersten Schritt ist zu prüfen, ob das Landesrecht eine Einreisesperre gegen einen Ausländer zulässt, der sich in gleicher Weise wie der Beschwerdeführer verhalten hat.

7.2 Das Verhalten des Beschwerdeführers hat 1992 bzw. 2001 unbestrittenermassen zu Freiheitsstrafen von insgesamt achteinhalb Jahren geführt. Nur schon die Art der Delikte und das Strafmass lassen erkennen, dass seine Anwesenheit hierzulande geeignet ist, die innere und äussere Sicherheit zu gefährden. Kommt hinzu, dass der Betroffene wegen der Taten, derentwegen er vom Corte di Assise di Roma am 18. September 2001 in Abwesenheit verurteilt worden war, vom März 2002 bis April 2005 in Italien eine Zuchthausstrafe absass. Für die Berechnung der Dauer des klaglosen Verhaltens ist unter den konkreten Begebenheiten nun aber nicht auf den Begehungs- oder Urteilszeitpunkt, sondern auf das Datum der letztmaligen Entlassung aus der Haft abzustellen (BVGE 2008/24 E. 6.2). Mit Blick auf die vom Beschwerdeführer verletzten Rechtsgüter erweist sich die seit seiner Haftentlassung abgelaufene Bewährungszeit mithin als zu kurz, als dass bereits von einer grundlegenden und gefestigten Wandlung ausgegangen werden könnte (vgl. BGE 130 II 493 E. 5 S. 504). Abgesehen davon hat er sich bis heute nicht von seiner früheren, vom DAP (heute NDB) als gefährlich erachteten Gesinnung distanziert

(hierzu sowie zur Bedeutung von Art. 8 EMRK bei Fernhaltemassnahmen siehe eingehender E. 8.4 – 8.6 bzw. 9.3 und 9.4 hiernach). Auch ein Bezug zur Schweiz ist ohne weiteres vorhanden, wird die Unterstützung gewaltbereiter extremistischer Organisationen doch in allen drei hier betroffenen Ländern (Italien, Frankreich, Schweiz) strafrechtlich verfolgt (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_858/2008 vom 24. April 2009 E. 5.1 oder Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-6199/2008 vom 24. August 2009 E. 6.2 und C-6528/2008 vom 14. Mai 2009 E. 6.4). Persönlich steht der Beschwerdeführer – wie er selber betont – in engen Beziehungen zur Schweiz. Die Anordnung einer Einreisesperre durch die Vorinstanz ist daher in Lichte des nationalen Rechts grundsätzlich nicht zu beanstanden.

8.
In einem nächsten Schritt ist zu prüfen, ob die Einreisesperre vor dem Freizügigkeitsabkommen standhält resp. ob die Tatbestandsvoraussetzungen einer Einreisesperre auch nach Massgabe des Freizügigkeitsabkommens erfüllt sind.

8.1 Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung regelmässig betont, dass Ausnahmen vom freien Personenverkehr restriktiv auszulegen sind. Die Berufung einer nationalen Behörde auf den Begriff der öffentlichen Ordnung setzt, wenn er Beschränkungen der Freizügigkeitsrechte rechtfertigen soll, jedenfalls voraus, dass ausser der Störung der öffentlichen Ordnung, wie sie jede Gesetzesverletzung darstellt, eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt (BGE 136 II 5 E. 4.2 S. 20, 131 II 352 E. 3.2 S. 357 f., 130 II 493 E. 3.2 S. 498 f., 130 II 176 E. 3.4.1 S. 182 ff., 129 II 215 E. 7.3 S. 222; Urteile des EuGH vom 19. Januar 1999 in der Rechtssache C-348/96, Calfa, Slg. 1999, I-11, Randnr. 23 und 25, und vom 27. Oktober 1977 in der Rechtssache 30-77, Bouchereau, Slg. 1977, 1999, Randnr. 33-35). Für Massnahmen, die mit der öffentlichen Ordnung und Sicherheit begründet werden, darf im Übrigen nur das persönliche Verhalten der in Betracht kommenden Einzelperson ausschlaggebend sein (Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 64/221/EWG). Ausgeschlossen sind deshalb generalpräventiv motivierte Massnahmen, das heisst solche, die der Abschreckung anderer ausländischer Personen dienen (BGE 136 II 5 E. 4.2 S. 20 mit Hinweisen). Strafrechtliche Verurteilungen für sich allein vermögen sodann nicht ohne weiteres eine Massnahme zu recht-

fertigen, welche die Ausübung von Freizügigkeitsrechten beschränkt (Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 64/221/EWG). Solche Verurteilungen dürfen nur insoweit berücksichtigt werden, als die ihr zugrunde liegenden Umstände ein persönliches Verhalten erkennen lassen, das eine gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt. Es ist allerdings möglich, dass schon allein das vergangene Verhalten den Tatbestand einer solchen Gefährdung der öffentlichen Ordnung erfüllt (BGE 131 II 352 E. 3.2 S. 357 f., 130 II 493 E. 3.2 S. 498 f., 130 II 176 E. 3.4.1 S. 182 ff.; erwähnte Urteile des EuGH in Sachen Bouchereau, Randnr. 27-29, und Calfa, Randnr. 24).

8.2 Der EuGH hat sich bisher nicht näher zu den Kriterien geäussert, welche für die Einschätzung einer Gefährdung als gegenwärtig im Sinne der Richtlinie 64/221/EWG massgebend sind. Sicherlich setzt die Aktualität der Gefährdung nicht voraus, dass weitere Straftaten fast mit Sicherheit zu erwarten sind. Auf der anderen Seite ist der Gefährdung nicht erst dann die Aktualität abzusprechen, wenn die Möglichkeit einer Wiederholung mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann. Es ist vielmehr eine nach Art und Ausmass der möglichen Rechtsgüterverletzung zu differenzierende hinreichende Wahrscheinlichkeit zu verlangen, dass der Ausländer künftig die öffentliche Sicherheit oder Ordnung stören wird. Mit Blick auf die Bedeutung des Grundsatzes der Freizügigkeit dürfen an die Wahrscheinlichkeit keine zu geringen Anforderungen gestellt werden. Allerdings hängen diese auch von der Schwere der möglichen Rechtsgüterverletzung ab; je schwerer diese ist, desto niedriger sind die Anforderungen an die in Kauf zu nehmende Rückfallgefahr (BGE 136 II 5 E. 4.2 S. 20, 131 II 352 E. 3.3 S. 358, 130 II 493 E. 3.3 S. 499 f., 130 II 176 E. 4.3.1 S. 185 f.; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2662/2007 vom 14. März 2008 E. 7.2).

8.3 Da ein gemeinschaftsrechtlicher Begriff der öffentlichen Ordnung nicht besteht, hat sich der EuGH auch nicht zur Frage geäussert, ob und welche Verhaltensweisen im Lichte des Gemeinschaftsrechts als Störung der Grundinteressen der Gesellschaft gelten können. Er verweist in diesem Zusammenhang regelmässig auf das innerstaatliche Recht und billigt den Mitgliedstaaten einen Beurteilungsspielraum zu, dem er unter hilfsweisem Rückgriff auf das gemeinschaftsrechtliche Diskriminierungsverbot gemäss Art. 6 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft Grenzen setzt (vgl. die analoge Bestimmung des Art. 2 FZA). Bei den Vorkommnissen, derentwegen der

Beschwerdeführer in Frankreich und Italien strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen wurde, ist freilich offenkundig, dass sie eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung darstellen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.

8.4 Wie schon erwähnt, wurde der Beschwerdeführer wegen Aktivitäten für die Roten Brigaden zweimal zu mehrjährigen Freiheitsstrafen verurteilt. Die Einwände der Parteivertreterin gegen die beiden rechtskräftigen Urteile schlagen dabei nicht durch. Entgegen ihrer Behauptung hat er im Übrigen zumindest in Frankreich auch ganz konkrete Taten begangen (beispielsweise, indem er in Paris illegal Munition lagerte). Nach Darstellung des Corte di Assise di Roma hat der Betroffene nicht bloss mit den „Brigate Rosse“ sympathisiert, sondern sich damals als deren militantes Mitglied bekannt. Zwar sei er nicht als einer der führenden Organisatoren besagter Vereinigung in Erscheinung getreten, ihr aber als Gründer und Unterstützer aktiv zur Verfügung gestanden. Es habe sich um einen Beteiligten gehandelt, der in der Struktur der Organisation integriert gewesen sei. Als Indiz hierfür wertete das italienische Strafgericht u.a. die Anwesenheit des Beschwerdeführers bei verschiedenen Treffen von führenden Leitungsorganen der „Brigate Rosse“ im In- und Ausland (zum Ganzen vgl. das in gleicher Angelegenheit ergangene Urteil des Bundesgerichts 1A.159/2002 vom 18. September 2002 betreffend Auslieferung). Nur schon aufgrund des beschriebenen Vorlebens ist von erheblichen Gefährdungen der betroffenen Rechtsgüter auszugehen, wobei hier besonders schützenswerte Rechtsgüter auf dem Spiel stehen (vgl. BGE 131 II 352 E. 4.3.1 S. 359 f. und BGE 125 II 521 E. 4a/aa S. 526 f.) bzw. die Gefahr einen präventivpolizeilich sensiblen Bereich tangiert (siehe BBl 2002 3760).

8.5 Auf Beschwerdeebene wird argumentiert, die fraglichen Straftaten fielen in die Zeitspanne von 1985 bis 1989 und lägen zeitlich somit schon weit zurück. Dies trifft zu, ändert allerdings nichts an der Tatsache, dass der Beschwerdeführer selber sich als „rivoluzionario associato alle Brigate Rosse“ bezeichnet (vgl. Ziff. 11 der Rechtsmitteleingabe). Von dieser Aussage hat er sich bislang nicht distanziert. Ebenso wenig hat er sich zur Gewaltlosigkeit bei der Ausübung politischer Tätigkeiten bekannt. Das Bundesverwaltungsgericht hegt keinen Zweifel, dass der rechtskundig vertretene Verfügungsadressat es nicht versäumt hätte, über nachträgliche für ihn günstige Entwicklungen des Sachverhalts zu informieren. Die „Brigate Rosse“

gehören nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den kriminellen terroristischen Organisationen (vgl. BGE 125 II 569 E. 5c und 5d S. 574 f.) und nicht zu denjenigen Gruppierungen, die sich mit zulässigen Mitteln um politischen Macht in ihrer Heimat bemühen. Laut vertraulichen Einschätzungen der Fachbehörden bestehen nach wie vor konkrete Hinweise für die Annahme, dass die Roten Brigaden und deren Exponenten die innere Sicherheit der Schweiz gefährden (vgl. ergänzenden Stellungnahme der Vorinstanz vom 23. Oktober 2009). Die Organisation figuriert denn auf einer entsprechenden, vom Bundesrat genehmigten Überwachungsliste (vgl. Art. 11 BWIS). Mit Blick auf das Erfordernis des persönlichen Verhaltens wäre zu ergänzen, dass die Mitgliedschaft in einer Gruppe oder Organisation eine Identifikation mit deren Zielen und Zwecken darstellt. Dass sich der Beschwerdeführer lediglich als ein mit den Roten Brigaden assoziierter Revolutionär betitelt, läuft auf dasselbe hinaus. In diesem Rahmen kann das Verhalten einer Person auch dann zu einer schweren Bedrohung im Sinne von Art. 5 Anhang I FAZ führen, wenn es strafrechtlich nicht relevant ist. Erforderlich ist hingegen, dass der Gaststaat solche Verhaltensweisen, wenn nicht mit strafrechtlichen, so doch mit anderen tatsächlichen oder effektiven Massnahmen aktiv bekämpft (zum Ganzen vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_396/2008 vom 15. September 2008 E. 5.3). Eine solche Konstellation ist hier zweifelsohne gegeben, sind die schweizerischen Behörden doch nicht bereit, Aktivistinnen und Aktivisten von Gruppierungen mit einer Grundhaltung wie derjenigen der Roten Brigaden auf ihrem Staatsgebiet eine Plattform zu gewähren.

8.6 Der Beschwerdeführer hat aber nicht nur der Gewaltideologie der Roten Brigaden nie abgeschworen, sondern ist in dieser Hinsicht vielmehr aktiv geblieben. Gemäss den auf Meldungen europäischer Partnerdiensten basierenden Erkenntnissen des DAP hatte er in den letzten Jahren mehrmals Kontakte zu namhaften Exponenten der „Brigate Rosse“. Mindestens einmal soll er zudem an einem internationalen Treffen einer europäischen gewaltbereiten linksextremen Organisation teilgenommen haben. Die Verbindungen zu diesem Umfeld werden durch Medienberichte, denen zufolge der Beschwerdeführer von den italienischen Behörden als ein Gründungsmitglied der „Neuen Roten Brigaden“ betrachtet wird, illustriert (vgl. beispielsweise „Facts“ vom 4. April 2002 oder „la Regione Ticino“ vom 4. November 2006). Letzterem Zeitungsartikel lässt sich entnehmen, dass die italienischen Polizei bei ihm zu jener Zeit anlässlich einer Fahrzeug-

kontrolle unter anderem ein Dokument der Roten Brigaden beschlagnahmt hat. Der Vorfall soll durch vertrauenswürdige ausländische Quellen bestätigt sein. Des Weiteren unterhält der Betroffene auch in der Schweiz nach wie vor enge Beziehungen zur gewaltbereiten linksautonomen Szene, konkret zum Revolutionären Aufbau Schweiz (RAS) und dem Revolutionären Aufbau Zürich (RAZ). Bloss der Vollständigkeit halber und zur Erläuterung sei hinzugefügt, dass die Pflegemutter der beiden Kinder laut DAP ebenfalls mit diesen Kreisen sympathisiert (vgl. hierzu S. 4/5 der ergänzenden Vernehmlassung vom 26. Mai 2009). Wohl hat der Beschwerdeführer seit 1989 keine strafrechtlich relevanten Handlungen mehr begangen; seine seitherigen Verhaltensweisen genügen im Kontext der aufgezeigten gefestigten Indizienkette indessen, um ihn als Bedrohung fundamentaler Rechtsgüter erscheinen zu lassen. Diese Bedrohung ist aktuell, da er sich nie klar von seiner Haltung distanziert hat (siehe wiederum Urteil des Bundesgerichts 2C_396/2008 vom 15. September 2008 E. 5.3). Bei dieser Sachlage ist die vorinstanzliche Annahme, dass weiterhin eine aktuelle, tatsächliche und hinreichend schwere Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit im Sinne des Gemeinschaftsrechts in seiner Auslegung durch den EuGH besteht, nicht zu beanstanden.

9.

9.1 Eine Fernhaltemassnahme muss dem Grundsatz nach sowie von ihrer Dauer her in pflichtgemässer Ausübung des Ermessens ergangen und angemessen sein. Unter dem Gesichtspunkt des Freizügigkeitsabkommens ist dabei insbesondere der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten (BGE 131 II 352 E. 3.3 S. 358, 130 II 493 E. 3.3 S. 499 f., 130 II 176 E. 3.4.2 S. 184; Urteile des EuGH vom 30. November 1995 in der Rechtssache C-55/94, Gebhard, Slg. 1995, I-4165, Randnr. 37, und vom 18. Mai 1989 in der Rechtssache 249/86, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1989, 1263, Randnr. 20).

9.2 Dass vom Beschwerdeführer eine aktuelle, tatsächliche und erhebliche Gefahr in einem präventivpolizeilich heiklen Bereich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit ausgeht, wurde unter dem Gesichtspunkt der Eingriffsvoraussetzungen ausführlich begründet. Auf Wiederholungen kann an dieser Stelle verzichtet werden. Es bedarf keiner weiteren Erläuterung, dass die Einreisesperre eine geeignete und erforderliche Massnahme darstellt, um diese Gefahr zu bannen. Mit Blick auf die Verhältnismässigkeit im engen Sinne, d.h. der Aus-

gewogenheit von Eingriffszweck und Eingriffswirkung, gilt es sodann klarzustellen, dass sich der Beschwerdeführer in der Zeit zwischen den beiden Inhaftierungen (September 1992 bis März 2002) entgegen der Auffassung der Rechtsvertreterin keineswegs stets klaglos verhalten hat. So hielt er sich während Jahren unangemeldet und ohne Anwesenheitsrecht hierzulande auf und lebte mit der inzwischen verstorbenen Schweizer Partnerin in einer Art heimlichem Konkubinatsverhältnis. Solche Verfehlungen sind zwar zu geringfügig, um zur Begründung einer Einreisesperre gegen einen dem Freizügigkeitsabkommen unterstellten Ausländer herangezogen werden zu können, es handelt sich aber ebenso wenig um ein Argument, dass sich zu Gunsten des Beschwerdeführers anführen liesse. Nicht von Belang sind bei der Würdigung von Fernhaltemassnahmen ferner die rein strafrechtlichen Aspekte der Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsverjährung. Darüber hinaus hat er sich, wie dargetan, auch was die strafrechtlichen Verurteilungen anbelangt noch zu wenig lange bewährt (vgl. E. 7.2 hiervor). Es besteht daher auch unter dem Blickwinkel der Verhältnismässigkeit nach wie vor ein erhebliches öffentliches Interesse an seiner Fernhaltung.

9.3 Beschwerdeweise macht der Beschwerdeführer schliesslich geltend, Vater zweier Schweizer Kinder zu sein, welche bei der Pflegemutter in Zürich wohnten. Die Beziehung zu ihnen sei intakt und werde gelebt. Folgt man den eingereichten Beschwerdebeilagen, trifft dies in der Tat zu. Die genannten Beziehungen sind grundsätzlich geeignet, ein beträchtliches Interesse an Einreisen in die Schweiz zu begründen. Insoweit ist der Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Art. 8 EMRK und Art. 13 Abs. 1 BV tangiert. Die Parteivertreterin lässt in ihren Ausführungen allerdings weitgehend ausser Acht, dass ihr Mandant gar nicht im Besitze eines Anwesenheitsrechts für die Schweiz ist und dies zu keiner Zeit war. In vorliegendem Zusammenhang können allfällige Einschränkungen des Privat- bzw. Familienlebens des Beschwerdeführers aufgrund sachlicher und funktioneller Unzuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts nicht Verfahrensgegenstand sein, soweit sie auf das Fehlen eines dauerhaften Aufenthaltsrechts in der Schweiz zurückzuführen sind (vgl. z.B. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4509/2009 vom 7. Januar 2010 E. 7.3 mit Hinweisen). Die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen fällt grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kantone, wobei im Falle einer Bewilligungserteilung auch das bestehende Einreiseverbot anzupassen wäre (vgl. Urteil des Bundesgerichts

2C_793/2008 vom 27. März 2009 E. 3.2). Der Beschwerdeführer hat im Frühjahr 2005 im Kanton Zürich vergeblich um die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nachgesucht. Die Pflege regelmässiger persönlicher Kontakte zu den Kindern scheitert demnach bereits an seinem fehlenden Anwesenheitsrecht. Somit stellt sich nurmehr die Frage, ob die über die Verweigerung des Aufenthaltsrechts hinausgehende, durch die Einreisesperre zusätzlich bewirkte Erschwernis vor Art. 8 Ziff. 1 EMRK und Art. 13 Abs. 1 BV standhält.

9.4 Die EMRK bzw. die BV garantieren kein Recht auf Einreise oder auf ein Familienleben an einem bestimmten Ort (vgl. BGE 135 I 153 E. 2 S. 154 f. mit Hinweisen; STEPHAN BREITENMOSER, in: Bernhard Ehrenzeller/ Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, Zürich 2002, N. 25 zu Art. 13; ARTHUR HAEFLIGER/FRANK SCHÜRMANN, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, Die Bedeutung der Konvention für die schweizerische Rechtspraxis, 2. Aufl., Bern 1999, S. 261). Ein Eingriff in den Schutzbereich des Privat- und Familienlebens liegt daher grundsätzlich erst vor, wenn sich die Betroffenen überhaupt nirgends treffen könnten und der persönliche Kontakt deshalb nur in der Schweiz möglich wäre. Aus den obgenannten Ausführungen geht hervor, dass sich der Beschwerdeführer derzeit nur zu Besuchszwecken in der Schweiz aufhalten dürfte.

Die Wirkungen der Einreisesperre bestehen im Übrigen nicht darin, dass dem Beschwerdeführer während deren Geltungsdauer Besuchsaufenthalte bei ihm nahe stehenden Personen in der Schweiz schlichtweg untersagt wären. Es steht ihm vielmehr die Möglichkeit offen, aus wichtigen Gründen mittels begründetem Gesuch die zeitweilige Suspension der angeordneten Fernhaltemassnahme zu beantragen (Art. 13 Abs. 1 Satz 3 ANAG, heute Art. 67 Abs. 4 AuG). Die Suspension wird aber praxisgemäss nur für eine kurze und klar begrenzte Zeit gewährt (zum Ganzen siehe Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-4509/2009 vom 7. Januar 2010 E. 7.4 mit Hinweisen oder C-6199/2008 vom 24. August 2009 E. 8.4). Im dargelegten Umfang und Rahmen kann den geltend gemachten privaten Interessen Rechnung getragen werden. Dies ist in casu geschehen. Mit Blick auf das Kindeswohl und unter Berücksichtigung der auf Beschwerdeebene eingereichten Unterlagen (namentlich der medizinischen Berichte zur Krankheit der Tochter N._____, der Beschlüsse der Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich und der Einschätzungen von Fach-

leuten zur sozialen, schulischen und psychischen Entwicklung der Kinder) haben das EJPD und – nach der Konstituierung des Bundesverwaltungsgerichts per 1. Januar 2007 – die Vorinstanz die Einreisesperre regelmässig, in der Regel drei bis viermal jährlich für zehn Tage bis zwei Wochen, suspendiert. Damit wurde dem Beschwerdeführer ermöglicht, in adäquatem Masse in den Entwicklungsprozess und die Lebensgestaltung seiner Kinder miteinbezogen zu werden. Der Gesundheitszustand der an zystischer Fibrose leidenden Tochter N._____ ist, soweit bekannt, stabil. Gegenteiliges wird jedenfalls nicht behauptet. Anzumerken wäre, dass der Kindsvater während seiner Inhaftierung von 2002 bis 2005 ebenfalls nicht in das alltägliche Familienleben eingebunden gewesen ist und die Kinder ihn überdies in Italien besuchen können, wie dies bereits während der Zeit geschah, als er in einem italienischen Gefängnis seine zweite Strafe verbüsste. Die nachteiligen Auswirkungen der Fernhaltemassnahme werden mithin in mehrfacher Hinsicht gemildert.

9.5 Bei dieser Sachlage gelangt das Bundesverwaltungsgericht zum Ergebnis, dass die öffentlichen Sicherheitsinteressen gegenüber den Interessen des Beschwerdeführers und denjenigen an der Durchsetzung der Freizügigkeitsrechte überwiegen. Die über die überblickbare Zeitspanne von zehn Jahren (faktisch acht Jahre, da sich der Massnahmebelastete die ersten zwei Jahre ab Verfügungserlass in Italien in Haft befand) verhängte Einreisesperre erweist sich somit als eine verhältnismässige und angemessene Massnahme zum Schutz der öffentlichen Ordnung bzw. der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz.

10.

Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung Bundesrecht nicht verletzt und den rechtserheblichen Sachverhalt im Ergebnis richtig und vollständig feststellt; sie ist auch angemessen (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

11.

11.1 Bei diesem Verfahrensausgang würde der Beschwerdeführer grundsätzlich kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320]). Der Beschwerdeführer ersuchte jedoch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Verbeiständung.

11.2 Gemäss Art. 65 Abs. 1 VwVG kann eine Partei, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt und deren Begehren nicht aussichtslos erscheinen, auf Gesuch hin von der Bezahlung von Verfahrenskosten befreit werden. Ist es zur Wahrung der Rechte der Partei notwendig, wird ihr ein Anwalt bestellt (Art. 65 Abs. 2 VwVG). Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt, weil das eingereichte Rechtsmittel nicht als aussichtslos bezeichnet werden kann, von der prozessualen Bedürftigkeit des Betroffenen auszugehen ist und die Bestellung einer amtlichen Anwältin angesichts der Besonderheiten des Falles als geboten erscheint. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtsverbeiständung ist demzufolge gutzuheissen.

11.3 Das Honorar der amtlichen Rechtsbeiständin wird in Berücksichtigung der Bedeutung der Streitsache, deren rechtlicher und tatsächlicher Schwierigkeit sowie der objektiven Notwendigkeit der Eingaben nach Massgabe des gebührenrechtlichen Stundenansatzes und des pflichtgemässen richterlichen Ermessens auf Fr. 1'500.- festgesetzt (Art. 65 Abs. 2 und 3 VwVG i.V.m. Art. 9, 10, 12 und 14 VGKE).

Dispositiv Seite 23

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist.

2.
Das Gesuch um unentgeltliche Rechtsverbeiständung wird gutgeheissen. Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

3.
Die jetzige Parteivertreterin Brigitt Thambiah wird als amtliche Anwältin eingesetzt.

4.
Der unentgeltlichen Rechtsbeiständin des Beschwerdeführers ist von der Gerichtskasse ein amtliches Honorar von Fr. 1'500.-- auszurichten.

5.
Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (gegen Empfangsbestätigung, Akten Bundesamt für Polizei fedpol retour)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Antonio Imoberdorf	Daniel Grimm

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). 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 (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: