Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung III
C-5045/2008
{T 0/2}

Urteil vom 19. November 2009

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz), Richterin Elena Avenati-Carpani, Richter Bernard Vaudan,
Gerichtsschreiberin Viviane Eggenberger.

Parteien

G._____,
vertreten durch lic. iur. Claudia Tamuk,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Migration (BFM),
Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen.

Sachverhalt:

A.
Die Beschwerdeführerin ist 1963 geboren und Staatsangehörige von Kosovo. Sie reiste am 5. Januar 2004 in die Schweiz ein und stellte gleichentags ein Asylgesuch für sich und ihre Tochter. Das damalige Bundesamt für Flüchtlinge (BFF; heute: Bundesamt für Migration [BFM]) wies das Gesuch mit Verfügung vom 7. Mai 2004 ab und ordnete die Wegweisung aus der Schweiz sowie den Wegweisungsvollzug an. Die gegen diese Anordnung erhobene Beschwerde wurde von der damaligen Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK) mit Urteil vom 22. September 2004 gutgeheissen und das BFF angewiesen, die Beschwerdeführerin und ihre Tochter (wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs bei konkreter Gefährdung bedingt durch ungenügende bzw. fehlende Behandlungsmöglichkeiten der Erkrankung der Tochter im Herkunftsland) vorläufig aufzunehmen. Mit Verfügung vom 27. September 2004 ordnete dieses dementsprechend deren vorläufige Aufnahme an.

B.
Mit Schreiben vom 8. Dezember 2005 bestätigte die Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, UNMIK), der Ehemann der Beschwerdeführerin sei seit Februar 2001 als vermisst registriert. Am 6. Dezember 2005 sei die Familie des inzwischen Verstorbenen über dessen Identifikation mittels DNA-Analyse in Kenntnis gesetzt worden. Die Übergabe und Bestattung der sterblichen Überreste finde am 13. Dezember 2005 vor Ort statt.

C.
Am 9. Dezember 2005 ersuchte die Beschwerdeführerin das BFM um Ausstellung eines Identitätsausweises mit Rückreisevisum. Als Beleg für ihre Schriftenlosigkeit reichte sie eine Bestätigung der damals zuständigen hiesigen Vertretung von Serbien und Montenegro vom 9. Dezember 2005 zu den Akten. Danach hatte die Beschwerdeführerin diese selbentags um Ausstellung eines Passes ersucht, war jedoch darauf hingewiesen worden, dass dieses Gesuch derzeit aufgrund fehlender Unterlagen nicht behandelt werden könne und die Behandlung eines solchen nach Einreichung der erforderlichen Unterlagen etwa zwei Monate beanspruchen werde.

D.
In der Folge wies das BFM das Gesuch der Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 22. Dezember 2005 mit der Begründung ab, es sei ihr möglich und zumutbar, sich bei der hiesigen Vertretung ihres Heimatstaates um die Ausstellung heimatlicher Reisedokumente zu bemühen. Somit sei sie nicht als schriftenlos im Sinne der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (im Folgenden: Reisedokumentenverordnung bzw. RDV, SR 143.5) zu betrachten, weshalb sich eine Prüfung der Reisegründe nach Art. 5 Abs. 2 RDV erübrige. Zum Zwecke der Beantragung eines Reiseausweises bei der heimatlichen Vertretung wurden der Beschwerdeführerin gleichzeitig die beim BFM hinterlegte Identitätskarte und der Eheschein zugestellt.

E.
Mit Schreiben vom 30. Januar 2006 an das BFM gab die Beschwerdeführerin (unter Rückgabe der ihr mit der Verfügung vom 22. Dezember 2005 zugesandten Dokumente) an, sie habe darauf verzichtet, bei ihrer heimatlichen Vertretung einen Reisepass zu beantragen.

F.
Mit Gesuch vom 27. März 2008 beantragte die Beschwerdeführerin (welche nach Ablauf der Gültigkeitsdauer ihres UNMIK-Passes am 30. Mai 2006 über keine gültigen Reisedokumente ihres Herkunftsstaates mehr verfügte) beim BFM erneut die Ausstellung eines Identitätsausweises mit Rückreisevisum. Sie gab an, aus medizinischen Gründen nach Pristina reisen zu wollen, und machte geltend, in der Schweiz würden keine kosovarischen Pässe ausgestellt. Als Beweismittel reichte sie einen Arztbericht des Sozialpsychiatrischen Dienstes des Kantons Schwyz vom 18. März 2008 zu den Akten, wonach eine Reise zum Grab ihres Ehemannes im Hinblick auf die Festigung ihrer psychischen Stabilität aus medizinischer Sicht sinnvoll und wünschenswert sei.

G.
Mit Verfügung vom 3. Juli 2008 wies das BFM das Gesuch der Beschwerdeführerin ab. Zur Begründung führte es aus, technische Verzögerungen bei der Passausstellung seien regelmässig nicht geeignet, die Unmöglichkeit der Beschaffung von Reisedokumenten im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. b RDV zu begründen. Der von der Schweiz seit dem 27. Februar 2008 anerkannte Staat Kosovo sei zur Zeit aus tech-

nischen Gründen nicht in der Lage, Verwaltung und Auslandvertretungen so auszurüsten, dass die Ausstellung neuer Pässe möglich wäre. Die Schweiz könne in einer solchen Situation nicht auf breiter Basis von Schriftenlosigkeit ausgehen. Es wies darauf hin, dass es sich in der vorliegenden Konstellation gemäss der diesbezüglichen aktuellen Praxis des BFM allenfalls anders verhalten würde, würden in zeitlicher und sachlicher Hinsicht dringliche Interessen im Sinne der Reisegründe gemäss Art. 5 Abs. 2 RDV vorliegen und hätte die Situation auch durch rechtzeitiges und vorausschauendes Handeln der ausländischen Person nicht vermieden werden können. Entsprechende Umstände lägen jedoch nicht vor. Der Beschwerdeführerin würde jedoch in Anbetracht des geltend gemachten Reisegrunds entsprechend gängiger Praxis ein Rückreisevisum in einen heimatlichen Pass ausgestellt.

H.
Mit am 31. Juli 2008 beim Bundesverwaltungsgericht erhobener Beschwerde beantragt die Beschwerdeführerin die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Ausstellung eines Identitätsausweises mit Rückreisevisum sowie in verfahrensrechtlicher Hinsicht die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege. Zur Begründung macht sie eine Verletzung von Bundesrecht, insbesondere der Bewegungsfreiheit und des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens, geltend. Die Verweigerung der Ausstellung eines Reisedokumentes beruhe nicht auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage, es lasse sich dafür kein öffentliches Interesse anführen und zudem sei sie nicht verhältnismässig. Als Beweismittel reicht sie ein ärztliches Zeugnis des Sozialpsychiatrischen Dienstes des Kantons Schwyz vom 22. Juli 2008 zu den Akten, wonach der Besuch des Grabes ihres Ehemannes aus medizinischer Sicht zeitnah (mit anderen Worten zeitlich dringlich) nötig sei, um in Bezug auf die psychische Stabilität der Beschwerdeführerin Fortschritte zu erzielen.

I.
Mit Vernehmlassung vom 3. September 2008 spricht sich die Vorinstanz unter Erläuterung der bereits erwähnten Gründe für die Abweisung der Beschwerde aus. Es wird ausgeführt, die kosovarischen Behörden stellten seit dem 29. Juli 2008 Reisepässe aus, hinsichtlich derer das BFM zur Einschätzung gelangt sei, sie erfüllten die Anforderungen an eine Anerkennung. Technische Verzögerungen bei der Passausstellung, wie sie vorliegend aufgrund der „Aufbauphase“ bestünden, in welcher sich die Republik Kosovo derzeit noch befinde,

könnten kein Eingreifen in die völkerrechtlich verankerte Passhoheit eines Staates rechtfertigen. Fehle es aber am Erfordernis der objektiven Nichterlangung, so sei die Beschwerdeführerin nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 7 RDV zu bezeichnen.

J.
Mit Replik vom 9. Oktober 2008 führt die Beschwerdeführerin aus, es bestünde derzeit in der Schweiz keine Vertretung des Kosovo und es sei auch nicht bekannt, wann sich dies ändern werde. Somit handle es sich vorliegend nicht um einen Fall von technischer Verzögerung, sondern von Unmöglichkeit der Papierbeschaffung, weshalb sie als schriftenlos zu betrachten sei. Zudem liege ein dringlicher Reisegrund vor, so dass sich ein Eingriff in die Passhoheit ohnehin als gerechtfertigt erweise.

K.
Mit einer weiteren Eingabe vom 15. April 2009 wies die Beschwerdeführerin auf den Fall eines kosovarischen Staatsangehörigen hin, bei welchem das BFM die Schriftenlosigkeit wegen Unmöglichkeit der Papierbeschaffung bejaht und in der Folge dem Gesuch um Ausstellung eines Identitätsausweises mit Rückreisevisum stattgegeben habe.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht – unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen – Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), welche von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen unter anderem Verfügungen des BFM betreffend Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (vgl. Art. 59 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG, SR 142.20] und Art. 1 RDV). Das vorliegende Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ist endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

1.2 Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, sofern das Gesetz nichts anderes bestimmt.

1.3 Die Beschwerdeführerin ist als Verfügungsadressatin durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten (Art. 48 ff. VwVG).

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, wenn nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat, die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren 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 Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. E. 1.2 des in BGE 129 II 215 teilweise publizierten Urteils 2A.451/2002 vom 28. März 2003).

3.
Gemäss Art. 59 Abs. 1 AuG kann das BFM Reisepapiere an schriftenlose Ausländerinnen und Ausländer ausstellen. Diese Bestimmung stellt eine der Grundlagen dar, auf welche sich die Reisedokumentenverordnung stützt (vgl. den Ingress der RDV).

3.1 Nach Massgabe von Art. 5 Abs. 2 RDV wird einer schriftenlosen schutzbedürftigen, vorläufig aufgenommenen oder asylsuchenden Person ein Identitätsausweis mit Rückreisevisum ausgestellt, wenn einer der in dieser Bestimmung abschliessend aufgezählten Reisegründe vorliegt, das heisst bei schwerer Krankheit oder Tod von Familienangehörigen (Bst. a), zur Erledigung von wichtigen und unaufschiebbaren höchstpersönlichen Angelegenheiten (Bst. b) oder zum Zweck von grenzüberschreitenden Schulausflügen (Bst. c). Als Familienangehörige im Sinne von Abs. 2 Bst. a dieses Artikels gelten Eltern, Geschwister, Ehegatten und Kinder. Den Ehegatten gleichgestellt sind die eingetragenen Partnerinnen und Partner sowie die in dauernder eheähnlicher Gemeinschaft zusammenlebenden Personen (Art. 5 Abs. 3 RDV).

Besitzt eine vorläufig aufgenommene Person ein Reisedokument ihres Heimat- oder Herkunftsstaates, so wird ihr aus den in Absatz 2 genannten Gründen ein Rückreisevisum ausgestellt (Art. 5 Abs. 4 1. Satz RDV).

Voraussetzung für die Abgabe eines Ersatzreisepapiers ist somit jedoch stets, dass die darum ersuchende Person als schriftenlos im Sinne der Reisedokumentenverordnung zu betrachten ist.

3.2 Gemäss der Legaldefinition von Art. 7 Abs. 1 RDV gilt als schriftenlos im Sinne der Reisedokumentenverordnung eine ausländische Person, die keine gültigen Reisedokumente ihres Heimat- oder Herkunftsstaates besitzt und von der nicht verlangt werden kann, dass sie sich bei den zuständigen Behörden ihres Heimat- oder Herkunftsstaates um die Ausstellung oder Verlängerung eines Reisedokuments bemüht (Bst. a), oder für welche die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist (Bst. b). Die Schriftenlosigkeit wird im Rahmen der Gesuchsprüfung durch das BFM festgestellt (Art. 7 Abs. 3 RDV).

3.3 Die restriktiven Voraussetzungen für die Ausstellung eines Rückreisevisums an vorläufig aufgenommene Personen hängen mit dem provisorischen Charakter der vorläufigen Aufnahme zusammen, die dem Grundsatz nach als Ersatzmassnahme für einen momentan nicht durchführbaren Wegweisungsvollzug ausgestaltet ist. Zwar kann eine vorläufige Aufnahme faktisch zu einem Dauerzustand werden oder von Anfang an als ein darauf ausgerichteter "Immigrationsentscheid" konzipiert sein. Solchen Konstellationen wurde jedoch in der Reisedokumentenverordnung weder durch einen spezifischen Tatbestand noch durch entsprechend weite, unbestimmte Rechtsbegriffe oder Ermessensspielräume Rechnung getragen (vgl. die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-4678/2007 vom 19. August 2009 E. 2.3, C-1094/2006 vom 14. August 2007 E. 3.3 und C-1098/2006 vom 14. Juni 2007 E. 2.3). Ein Identitätsausweis bzw. Rückreisevisum darf daher auch einer vorläufig aufgenommenen Person nur dann ausgestellt werden, wenn die Voraussetzungen von Art. 5 Abs. 2 RDV erfüllt sind.

4.

Vorliegend ist demnach vorab zu prüfen, ob die Vorinstanz hinsichtlich der Beschwerdeführerin zu Recht die Schriftenlosigkeit – als unabdingbare Voraussetzung für die Ausstellung eines Reisedokuments – verneint hat, indem sie sowohl die Möglichkeit der Beschaffung eines heimatlichen Reisepasses (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. b RDV) als auch die

Zumutbarkeit entsprechender Bemühungen bei den zuständigen heimatlichen Behörden (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. a RDV) als gegeben erachtete.

4.1 Die Frage der Zumutbarkeit, mithin diejenige, ob die Beschaffung von Reisedokumenten bei den Heimatbehörden von den betreffenden Personen verlangt werden kann, ist in diesem Zusammenhang nicht nach subjektiven, sondern nach objektiven Massstäben zu beurteilen (vgl. die Urteile des Bundesgerichts 2A.335/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 2.1 sowie 2A.12/2005 und 2A.13/2005 vom 25. April 2005 E. 3.2 mit Hinweisen).

Namentlich von schutzbedürftigen und asylsuchenden Personen kann im Hinblick auf eine potentielle Gefährdungslage eine Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates nicht verlangt werden (vgl. Art. 7 Abs. 2 RDV). Dasselbe gilt gemäss den diesbezüglichen Weisungen des BFM auch in Bezug auf Personen, welche infolge Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzugs (nach Massgabe von Art. 83 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 AuG) vorläufig aufgenommen wurden (vgl. Ziff. 2 der Ausführungsvorschriften zur RDV im Anhang 3/2 zu den Weisungen und Erläuterungen über Einreise, Aufenthalt und Arbeitsmarkt, online zu finden unter: www.bfm.admin.ch, Themen > Rechtliche Grundlagen > Weisungen und Kreisschreiben > Archiv Weisungen und Kreisschreiben [ausser Kraft] > Weisungen und Erläuterungen: Einreise, Aufenthalt und Arbeitsmarkt > Weisungen).

Daraus ist zu schliessen, dass von Personen, die – wie die Beschwerdeführerin – wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs nach Art. 83 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 AuG vorläufig aufgenommen wurden, eine solche Kontaktaufnahme im Hinblick auf die Beschaffung von Reisedokumenten verlangt werden kann. Im Übrigen ist die Beschwerdeführerin zu einem früheren Zeitpunkt (im Dezember 2005) bereits einmal bei der hiesigen Vertretung von Serbien und Montenegro mit einem Gesuch um Ausstellung eines Reisepapieres vorstellig geworden; nichts spricht dafür, dass ihr zum heutigen Zeitpunkt die Kontaktaufnahme mit den kosovarischen Behörden nicht zuzumuten sein sollte. Sie ist daher nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. a RDV zu betrachten.

4.2 Die seit 1999 unter der Verwaltung der UNMIK stehende ehemalige serbische Provinz Kosovo hat am 17. Februar 2008 ihre Unabhängigkeit erklärt. Am 27. Februar 2008 beschloss der Schweizerische

Bundesrat, den Kosovo als unabhängigen Staat anzuerkennen sowie diplomatische und konsularische Beziehungen zu ihm aufzunehmen (Quelle: www.eda.admin.ch, Vertretungen > Europa > Kosovo > Bilaterale Beziehungen, besucht am 2. November 2009). Seit Ende Juli 2008 werden (von der Schweiz anerkannte, vgl. Medienmitteilung des BFM vom 13. August 2008, online zu finden unter: www.bfm.admin.ch, Dokumentation > Medienmitteilungen > 2008 > 13.08.2008) kosovarische Pässe ausgestellt, bis anhin jedoch ausschliesslich vor Ort, da die Republik Kosovo im Ausland noch über keine diplomatischen Vertretungen verfügte. Zeitgleich stellte die UNMIK die Ausstellung ihrer eigenen Ersatzreisedokumente ein. Zwischenzeitlich hat die Republik Kosovo in Bern eine Botschaft eröffnet und einen Geschäftsträger ernannt. Gemäss Informationen der kosovarischen Behörden werden auf den ausländischen Vertretungen zur Zeit noch keine konsularischen Dienste (wie etwa die Ausstellung von Reisedokumenten) angeboten (Gesuche um Ausstellung kosovarischer Pässe werden daher derzeit dort noch nicht entgegengenommen). Dies soll jedoch in Kürze der Fall sein. Das Aussenministerium der Republik Kosovo ist derzeit daran, die gesetzlichen Rahmenbedingungen und die Infrastruktur zu schaffen, damit die Wahrnehmung konsularischer Dienste auf den Vertretungen aufgenommen werden kann (Quelle: Ministry of Foreign Affairs, www.ks-gov.net/mpj > Consular Information > Consular Services, sowie > Consular Information > Passports, besucht am 2. November 2009; vgl. auch die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-4678/2007 vom 19. August 2009 E. 3.4 und C-1217/2009 vom 12. Juni 2009 E. 4.3.4).

Aus dem von der Beschwerdeführerin angeführten Fall eines kosovarischen Staatsangehörigen, dessen Schriftenlosigkeit seitens des BFM angeblich gestützt auf die Unmöglichkeit der Passbeschaffung wegen Fehlens einer kosovarischen Vertretung in der Schweiz bejaht worden sei (vgl. Sachverhalt Bst. K), lässt sich – entgegen von ihr vertretener Ansicht – zu ihren Gunsten nichts ableiten. Die entsprechende vorinstanzliche Verfügung, mit welcher das Gesuch der fraglichen Person um Ausstellung eines Identitätsausweis mit Rückreisevisum gutgeheissen worden war, enthält keine Ausführungen zu den für die Bejahung der Schriftenlosigkeit massgeblichen Gründen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass deren Status als asylsuchende Person, von deren Schriftenlosigkeit gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Abs. 2 RDV ohnehin auszugehen ist, dafür ausschlaggebend war. Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich jedoch, wie erwähnt, um eine vorläu-

fig aufgenommene Person, der als solcher die Kontaktaufnahme mit den heimatlichen Behörden, wie dargelegt, in grundsätzlicher Weise zugemutet wird (vgl. E. 4.1).

Gemäss konstanter Praxis sind technisch oder organisatorisch bedingte Verzögerungen bei der Passausstellung regelmässig nicht geeignet, eine Unmöglichkeit im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. b RDV zu begründen (vgl. die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-4678/2007 vom 19. August 2009 E. 3.4, C-2490/2007 / C-2491/2007 / C-2492/2007 vom 5. März 2009 E. 4.3 sowie – ausführlich – C-4253/2007 vom 19. November 2007 E. 4.1). Mit der Anerkennung der (objektiven) Unmöglichkeit als eine der Voraussetzungen für die Annahme der Schriftenlosigkeit soll lediglich vermieden werden, dass eine Person an Auslandreisen gehindert wird, wenn sich die heimatlichen Behörden ohne hinreichenden Grund, und damit willkürlich, weigern, ein Reisepapier auszustellen (vgl. das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1217/2009 vom 12. Juni 2009 E. 4.3.5.). Dass dies der Fall gewesen wäre, wird jedoch weder geltend gemacht, noch lassen die Akten auf solches schliessen. Die im Sachverhalt (vgl. Bst. C) erwähnte Bestätigung der hiesigen Vertretung von Serbien und Montenegro vom 9. Dezember 2005 im Zusammenhang mit dem ersten Gesuch der Beschwerdeführerin lässt vielmehr die grundsätzliche Bereitschaft der heimatlichen Behörden erkennen, das Gesuch der Beschwerdeführerin um Ausstellung eines Reisepapieres zu behandeln und ihr ein solches – unter der Voraussetzung der Einreichung der erforderlichen Unterlagen – auch auszustellen.

4.3 Der Beschwerdeführerin ist somit die Beschaffung eines gültigen heimatlichen Reisedokumentes sowohl zumutbar als auch objektiv möglich. Sie ist folglich nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 7 Abs. 1 RDV zu betrachten.

5.

Bei dieser Sachlage erübrigt es sich grundsätzlich, sich mit den weiteren Vorbringen auf Beschwerdeebene, namentlich den Ausführungen zu den Reisegründen, auseinanderzusetzen. Die Vorinstanz ihrerseits hat jedoch in der angefochtenen Verfügung ausgeführt, Schriftenlosigkeit könnte allenfalls auch bei technischen Verzögerungen angenommen werden, wenn in zeitlicher und sachlicher Hinsicht dringliche Interessen im Sinne der Reisegründe nach Art. 5 Abs. 2 RDV vorliegen würden. Darauf beruft sich denn auch die Beschwerdeführerin im

Rahmen ihrer Beschwerde bzw. Replik (unter Verweis auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4253/2007 vom 19. November 2007 E. 4.2).

Der Wunsch der Beschwerdeführerin, sich an das Grab ihres verstorbenen Ehemannes zu begeben, erscheint als durchaus nachvollziehbar. Die geltend gemachten, sich auf ihren eigenen Gesundheitszustand beziehenden "medizinischen Gründe" stellen jedoch zunächst einmal keinen Reisegrund im Sinne der abschliessenden Aufzählung von Art. 5 Abs. 2 RDV (namentlich auch von dessen Bst. a) dar (vgl. dazu Ziff. 33 der bereits erwähnten Ausführungsvorschriften zur RDV unter www.bfm.admin.ch, Themen > Rechtliche Grundlagen > Weisungen und Kreisschreiben > Archiv Weisungen und Kreisschreiben [ausser Kraft] > Weisungen und Erläuterungen: Einreise, Aufenthalt und Arbeitsmarkt > Weisungen sowie das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-3018/2009 und C-3070/2009 vom 14. Oktober 2009 E. 5.2). In Bezug auf Bst. b dieser Bestimmung fehlt es zumindest an der Unaufschiebbarkeit (weshalb im weiteren auch die erforderliche Dringlichkeit des Reisegrundes zu verneinen wäre): Die Beschwerdeführerin selber hat vor beinahe vier Jahren, kurz nach der Identifikation der sterblichen Überreste ihres Ehemannes, auf die Ausstellung eines Reisedokumentes durch ihre heimatlichen Behörden verzichtet. Dies geht aus ihrem im Sachverhalt (vgl. Bst. E) erwähnten Schreiben an das BFM vom 30. Januar 2006 hervor, mit welchem sie diesem, wie geschildert, auch gleich für die Ausstellung eines Passes notwendige und ihr eigens zu diesem Zweck überlassene Unterlagen (Eheschein und Identitätsausweis) rückübersandte. Dass sich zum aktuellen Zeitpunkt ein solcher Besuch nun als unumgänglich und unaufschiebbar erweisen würde, erscheint in Anbetracht dessen nicht als plausibel und auch angesichts der Schwere der Beeinträchtigung des psychischen Gesundheitszustands, wie sie aus dem (im Sachverhalt [Bst. F und H] im Wortlaut wiedergegebenen) eingereichten ärztlichen Zeugnissen hervorgeht, nicht als dargetan. Im Übrigen würde eine allfällige Annahme der Schriftenlosigkeit im Falle technischer Verzögerungen (neben dem Vorliegen eines dringlichen Reisegrundes) auch voraussetzen, dass die Situation nicht durch rechtzeitiges und vorausschauendes Handeln der ausländischen Person vermeidbar gewesen wäre (so bereits die Ausführungen in der angefochtenen Verfügung sowie im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4253/2007 vom 19. November 2007 E. 4.2). Diese Voraussetzung ist vorliegend ohnehin nicht erfüllt: Es finden sich keine Hinweise darauf, dass es der Beschwerde-

führerin im Zusammenhang mit ihrem ersten Gesuch vom Dezember 2005 bei den serbisch-montenegrinischen Behörden nicht möglich gewesen wäre, die noch fehlenden Unterlagen zu beschaffen und nachzureichen. Es ist daher davon auszugehen, dass ihr damals ein Reisepapier hätte ausgestellt werden können. Die Beschwerdeführerin hat jedoch offenkundig nichts dergleichen getan, sondern wie erwähnt – ganz im Gegenteil – explizit erklärt, auf die Ausstellung eines solches Dokuments durch ihre heimatlichen Behörden verzichtet zu haben. Selbst wenn somit zum aktuellen Zeitpunkt vom Vorliegen eines Reisegrundes ausgegangen würde, wäre dies dem früheren Verhalten der Beschwerdeführerin zuzuschreiben bzw. auf die damals von ihr getroffene Entscheidung zurückzuführen. Angesichts dessen könnte sich ein Eingriff in die Passhoheit der Republik Kosovo zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht rechtfertigen.

6.

Aus diesen Darlegungen folgt, dass das BFM zu Recht die Schriftenlosigkeit der Beschwerdeführerin verneint und die Ausstellung eines Identitätsausweises mit Rückreisevisum verweigert hat. Die angefochtene Verfügung erweist sich somit im Lichte von Art. 49 VwVG als rechtmässig und die Beschwerde ist dementsprechend abzuweisen.

7.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die auf Fr. 700.– festzusetzenden Kosten des Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (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 173.320.2]). Dem Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Verbeiständung ist nicht stattzugeben: Bereits zum Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung war absehbar, dass die Republik Kosovo in der Schweiz in Kürze eine (auch konsularische Dienste wahrnehmende) Vertretung eröffnen würde, weshalb bei der Passausstellung von Vornherein lediglich – keine Unmöglichkeit im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. b RDV begründende – technische Verzögerungen zu erwarten waren. Die Beschwerdebegehren erwiesen sich damit zum Vornherein als aussichtslos (vgl. Art. 65 Abs. 1 und 2 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Verbeiständung wird abgewiesen.

3.
Die Verfahrenskosten von Fr. 700.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Dieser Betrag ist innert 30 Tagen nach Versand des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben; Beilage: Einzahlungsschein)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] retour)
- das Amt für Migration des Kantons Schwyz (Ref-Nr. [...])

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Ruth Beutler	Viviane Eggenberger

Versand: