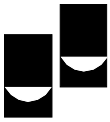
Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung IV
D-2831/2008
teb/scm/cvv
{T 0/2}

Urteil vom 30. Mai 2008

Besetzung

Einzelrichter Bendicht Tellenbach,
mit Zustimmung von Richter Thomas Wespi
Gerichtsschreiber Martin Scheyli.

Parteien

B._____, ungeklärter Staatsangehörigkeit,

vertreten durch lic. iur. Rudolf Illes, Caritas Schweiz,
Löwenstrasse 3, 6002 Luzern,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Akteneinsicht; Verfügung des BFM vom 31. März 2008.

Sachverhalt:

A.
Der Beschwerdeführer stellte am 9. August 2007 ein Asylgesuch. Auf dieses trat das BFM mit Verfügung vom 1. Oktober 2007 gestützt auf Art. 32 Abs. 2 Bst. a des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) nicht ein, bei gleichzeitiger Anordnung der Wegweisung und des Vollzugs.

B.
Diese Verfügung focht der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 5. Oktober 2007 beim Bundesverwaltungsgericht an. Auf diese Beschwerde trat das Gericht mit Urteil des zuständigen Einzelrichters vom 24. Oktober 2007 nicht ein, nachdem der Beschwerdeführer den verlangten Kostenvorschuss nicht innert der gesetzten Frist geleistet hatte.

C.
Mit Schreiben vom 25. Februar 2008 ersuchte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers das BFM um Einsicht in die Akten des ordentlichen Asylverfahrens sowie der Akten in Bezug auf Vollzugsmassnahmen. Mit Schreiben an das BFM vom 13. März 2008 wiederholte der Rechtsvertreter sein Gesuch.

D.
Mit Verfügung vom 25. März 2008 gewährte das BFM dem Rechtsvertreter des Beschwerdeführers Einsicht in die Akten des ordentlichen Asylverfahrens.

E.
Mit Schreiben vom 28. März 2008 teilte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers dem BFM unter anderem mit, die Akteneinsicht bezüglich des ordentlichen Asylverfahrens sei hinsichtlich dreier Aktenstücke unvollständig erfolgt, und ersuchte um Edition der betreffenden Dokumente. Diesem Antrag entsprach das BFM mit Schreiben an den Rechtsvertreter vom 10. April 2008.

F.
Mit Verfügung vom 31. März 2008 gewährte das BFM dem Rechtsvertreter Einsicht in die Akten betreffend den Vollzug der Wegweisung des Beschwerdeführers.

G.
Mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 30. April 2008 beantragte der Beschwerdeführer beim Bundesverwaltungsgericht, die Verfügung des BFM vom 31. März 2008 sei aufzuheben und es sei ihm in Bezug auf die Ergebnisse einer sogenannten Herkunftsanalyse, von welcher ihm lediglich eine Zusammenfassung übermittelt worden sei, die vollständige Akteneinsicht zu gewähren. In prozessualer Hinsicht ersuchte der Beschwerdeführer darum, es sei ihm die unentgeltliche Rechtspflege im Sinne von Art. 65 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) zu gewähren. Mit der Beschwerdeschrift wurden verschiedene Kopien von Aktenstücken kantonaler Behörden eingereicht. Auf deren Inhalt wie auch auf die vom Beschwerdeführer vorgebrachten Argumente wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

H.
Mit Zwischenverfügung vom 14. Mai 2008 hiess der zuständige Instruktionsrichter das Gesuch um unentgeltliche Prozessführung gut.

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 nach Art. 5 VwVG. Über Verfügungen, die gestützt auf das AsylG durch das BFM erlassen worden sind, entscheidet das Bundesverwaltungsgericht endgültig (Art. 105 AsylG).

1.2 Die Beschwerde richtet sich gegen eine die Einsicht in Verfahrensakten betreffende Verfügung des BFM. Bei Verfügungen, mit welchen die Akteneinsicht gewährt oder verweigert wird, handelt es sich in der Regel um Zwischenverfügungen in Verfahren, die mit einer Endverfügung abgeschlossen werden. Bei einer Beschwerde gegen eine solche Zwischenverfügung stellt sich regelmässig die Frage, ob die selbständige Anfechtbarkeit gegeben ist (vgl. Art. 107 AsylG; ausserdem Art. 45 f. VwVG). Im vorliegenden Fall ist indessen festzustellen,

dass sich die Beschwerde gegen eine Verfügung des Bundesamts über die Akteneinsicht nach bereits abgeschlossenem Asylverfahren richtet (vgl. zu dieser Konstellation Entscheidungen und Mitteilungen der Schweizerischen Asylrekurskommission [EMARK] 1997 Nr. 7). Indem somit vor dem BFM derzeit kein Verfahren hängig ist, das zu einer Endverfügung führen wird, ist die angefochtene Anordnung betreffend die Akteneinsicht nicht als Zwischenverfügung, sondern als eigenständige Verfügung zu betrachten. Dies hat insbesondere zur Folge, dass ohne weiteres von der Anfechtbarkeit dieser Verfügung im Sinne von Art. 105 AsylG auszugehen ist, wobei die entsprechende Beschwerdefrist von dreissig Tagen zur Anwendung gelangt (vgl. Art. 108 Abs. 1 AsylG).

1.3 Der Beschwerdeführer ist legitimiert; auf seine frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist nach dem soeben Gesagten einzutreten (Art. 6 AsylG i.V.m. Art. 48 Abs. 1, Art. 50 und 52 VwVG).

2.

2.1 Über offensichtlich begründete Beschwerden wird in einzelrichterlicher Zuständigkeit mit Zustimmung eines zweiten Richters oder einer zweiten Richterin entschieden (Art. 111 Bst. e AsylG). Wie nachfolgend aufgezeigt wird, handelt es sich im vorliegenden Fall um eine solche, weshalb der Beschwerdeentscheid nur summarisch zu begründen ist (Art. 111a Abs. 2 AsylG).

2.2 Gestützt auf Art. 111a Abs. 1 AsylG wird auf einen Schriftenwechsel verzichtet.

3.
Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht können die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Missbrauch und Überschreitung des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 106 Abs. 1 AsylG).

4.

4.1 Der Beschwerdeführer legt im Zusammenhang mit seinem Begehren, es sei ihm in Bezug auf ein bestimmtes Dokument aus dem Aktendossier des BFM die vollständige Einsicht zu gewähren, im Wesentlichen Folgendes dar: Obwohl er ein unbegleiteter minderjähriger Asyl-

suchender sei, hätten ihn - nachdem das BFM auf sein Asylgesuch nicht eingetreten sei - die zuständigen kantonalen Behörden wie eine volljährige Person behandelt. So seien diverse Vollzugshandlungen vorgenommen worden, ohne dass ihm eine Verfahrensbegleitung im Sinne von Art. 17 Abs. 3 AsylG zur Seite gestellt worden sei. Um abzuklären, ob Möglichkeiten zur Ergreifung eines ausserordentlichen Rechtsmittels bestünden, habe sein Rechtsvertreter deshalb das BFM mit Schreiben vom 25. Februar 2008 erstmals um Einsicht in die Verfahrens- und Vollzugsakten ersucht. Das BFM habe dieses Gesuch in der Folge mit Verfügung vom 25. März 2008 bezüglich der Verfahrensakten sowie mit Verfügung vom 31. März 2008 hinsichtlich der Vollzugsakten beantwortet. Dabei sei die Einsicht in die Vollzugsakten in Bezug auf acht Aktenstücke teilweise sowie in Bezug auf ein Aktenstück vollständig verweigert worden.

Dieses letztgenannte Aktenstück betreffe die Ergebnisse eines sogenannten Herkunftsgesprächs, das - wie den Vollzugsakten zu entnehmen sei - am 29. November 2007 stattgefunden habe. Allerdings sei seinem Rechtsvertreter zum einen der entsprechende Auftrag des BFM an den mit der Durchführung betrauten Sachverständigen nicht offengelegt worden; zum anderen sei ihm lediglich eine Zusammenfassung des Inhalts zur Kenntnis gebracht worden. Zu berücksichtigen sei, dass sich für den Beschwerdeführer aus den Resultaten der Herkunftsanalyse erhebliche Auswirkungen ergeben hätten: So sei das BFM aufgrund dieser Abklärungen zum Schluss gekommen, er stamme aus Nigeria, und habe ihn - im Übrigen ohne vorgängige Information der mittlerweile beigeordneten Vertrauensperson im Sinne von Art. 17 Abs. 3 AsylG oder seines Rechtsvertreters - gestützt auf diese Annahme am 21. April 2008 einer Delegation der nigerianischen Vertretung in der Schweiz vorgeführt. Des Weiteren sei der Beschwerdeführer am 18. April 2008 in Ausschaffungshaft gesetzt worden. Im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung der Ausschaffungshaft sei diese mit der Begründung bestätigt worden, angesichts der laufenden Massnahmen zur Beschaffung nigerianischer Reisepapiere bestehe die Gefahr, dass der Beschwerdeführer untertauche. Indem sich das BFM in der Verfügung vom 31. März 2008 weigere, jene Informationen vollständig offenzulegen, die sich auf den Beschwerdeführer in der genannten Weise auswirken würden, verletze das Bundesamt den verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör sowie die diesbezüglichen Art. 26 ff. VwVG.

Schliesslich habe das Bundesamt den Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör in weiterer Weise verletzt. So sei dem Be-

schwerdeführer nicht Gelegenheit gegeben worden, sich vor der Durchführung weiterer Vollzugsmassnahmen zu den Ergebnissen der Herkunftsanalyse zu äussern. Ferner sei die Verweigerung der Akteneinsicht in den Bericht zum Herkunftsgespräch auch nicht in rechtsgenüglicher Weise begründet worden.

4.2 Das vorliegende Beschwerdeverfahren beschränkt sich auf die Frage, ob das BFM im Rahmen der angefochtenen Verfügung dem Beschwerdeführer zu Recht keine vollständige Einsicht in die Akten gewährt hat, welche die Durchführung und die Ergebnisse von Abklärungen in Bezug auf die Herkunft des Genannten betreffen. Vorbringen des Beschwerdeführers, welche zur Beantwortung dieser Frage nicht unerlässlich sind, so etwa in Bezug auf seine Behandlung als unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender und die entsprechende Durchführung von Vollzugsmassnahmen, sind somit in diesem Verfahren nicht näher zu erörtern.

4.3 Das Recht auf Einsicht in die Verfahrensakten bildet einen wichtigen Teilaspekt des verfassungsmässigen Anspruchs auf das rechtliche Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]; vgl. ausserdem Art. 29-33 VwVG). Mit der Akteneinsicht soll der Rechtsuchende nicht zuletzt in die Lage versetzt werden, sein Recht auf vorgängige Äusserung und Anhörung, welches ihm einen Einfluss auf die Ermittlung des wesentlichen Sachverhaltes sichert, wahrzunehmen.

4.4 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass das Bundesamt nach Abschluss des ordentlichen Asylverfahrens verschiedene Massnahmen ergriffen hat, um den rechtskräftig angeordneten Vollzug der Wegweisung des Beschwerdeführers aus der Schweiz umzusetzen. Dabei wurde unter anderem mit dem Beschwerdeführer - der selbst angibt, er stamme aus der Zentralafrikanischen Republik - im Auftrag des BFM ein als Herkunftsanalyse bezeichnetes Gespräch durchgeführt, über welches die verantwortliche Person mit Schreiben vom 29. November 2007 dem Bundesamt Bericht erstattete. Aus dem Bericht geht im Ergebnis hervor, der Berichterstatter „nehme an“, dass der Beschwerdeführer angesichts der im Gespräch erhobenen Informationen Nigerianer sei. Aufgrund dieses Berichts teilte das BFM der Migrationsbehörde des Kantons Luzern mit Schreiben vom 6. Dezember 2007 mit, der Beschwerdeführer stamme „sehr wahrscheinlich“ aus Nigeria. In der Folge wurde gegen den Beschwerdeführer unter anderem

durch das Amt für Migration des Kantons X._____ am 7. Dezember 2007 die Ausschaffungshaft verfügt, wobei unter anderem festgehalten wurde, der Genannte sei „mit ziemlicher Sicherheit Nigerianer“. Gemäss den Ausführungen in der Beschwerdeschrift soll der Beschwerdeführer zudem unter anderem am 21. April 2008 einer Delegation der nigerianischen Vertretung in der Schweiz vorgeführt worden sein. Ob letztgenannte Angabe zutrifft, lässt sich mangels entsprechender Belege im vorinstanzlichen Aktendossier nicht beurteilen. Indessen ist nach dem Gesagten offensichtlich, dass das mit dem Beschwerdeführer durchgeführte Herkunftsgespräch konkrete Auswirkungen auf die Durchsetzung des Vollzugs der Wegweisung mit sich bringt. Ebenso offensichtlich ist angesichts dessen, dass der Beschwerdeführer einen Anspruch auf möglichst umfassende Einsicht in den betreffenden, vom 29. November 2007 datierenden Bericht zu den Resultaten des Herkunftsgesprächs hat.

4.5

4.5.1 In Bezug auf den Bericht vom 29. November 2007 hielt das BFM in der angefochtenen Verfügung fest, es bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 9 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) an der Geheimhaltung des Inhalts. Die Herausgabe dieser Akte werde deshalb verweigert und lediglich der Inhalt zusammengefasst wiedergegeben, wobei dies mit folgendem Wortlaut geschah: „Oben erwähnte Person habe sich geweigert, Englisch zu sprechen, obwohl er sich handschriftlich anglophon ausdrücke. Mit der Begründung, keine Schulen besucht zu haben, beantwortete er die ihm gestellten Fragen nicht oder ausweichend. Sein Name und der Name seiner Mutter seien nigerianisch. Er sei wahrscheinlich nigerianischer Herkunft und habe einige Zeit in Kamerun, Gabun, Benin oder Togo gelebt.“

4.5.2 Angesichts der diversen tatsächlich im fraglichen Bericht enthaltenen Aussagen des mit der Durchführung des Herkunftsgesprächs betrauten Sachverständigen ist offensichtlich, dass diese Angaben dem Anspruch des Beschwerdeführers auf Akteneinsicht - als Aspekt seines Anspruchs auf rechtliches Gehör und entsprechende Äusserung zu den Abklärungsergebnissen - nicht in der erforderlichen Weise gerecht werden. Zwar vermag sich die Frage zu stellen, ob im vorliegenden Fall in Bezug auf das erwähnte Dokument eine Einschränkung der Informationspflicht und des Auskunftsrechts im Sinne von Art. 9

DSG vorzunehmen ist. Dabei ist zu erwähnen, dass die Bestimmungen des DSG nach abgeschlossenem Asylverfahren grundsätzlich uneingeschränkt anwendbar sind und insofern den Regeln von Art. 26-28 VwVG betreffend Akteneinsicht, die während des Asylverfahrens massgeblich sind, vorgehen (vgl. EMARK 1997 Nr. 7 E. 2a f.). Aus den Bestimmungen des DSG ergibt sich allerdings auch, dass die Behörde angeben muss, aus welchem Grund sie die Auskunft verweigert, einschränkt oder aufschiebt (Art. 9 Abs. 4 DSG). Der angefochtenen Verfügung ist keine konkrete Begründung für die Einschränkung der Akteneinsicht in Bezug auf den Bericht vom 29. November 2007 zu entnehmen. Der alleinige Verweis auf das Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Geheimhaltung gemäss Art. 9 Abs. 2 DSG genügt dieser Begründungspflicht nicht, sondern es ist darzulegen, aus welchen Gründen die Güterabwägung zwischen dem Anspruch des Beschwerdeführers auf das rechtliche Gehör und den entgegenstehenden öffentlichen Interessen zum betreffenden Ergebnis führt (vgl. EMARK 2004 Nr. 28 E. 7a).

4.5.3 Hinsichtlich des Ausmasses, in dem die Offenlegung der Resultate des Herkunftsgesprächs eingeschränkt werden darf, ist schliesslich auf die bestehende Praxis hinzuweisen, die für die Akteneinsicht in die Ergebnisse von Herkunftstests entwickelt wurde (zum Folgenden EMARK 2004 Nr. 28 E. 7b). Daraus ergibt sich im Wesentlichen, dass das BFM dem Beschwerdeführer das Ergebnis eines Herkunftstests nicht vollumfänglich vorzulegen braucht. Indem ein öffentliches Geheimhaltungsinteresse im Anliegen zu erblicken ist, dass ein solcher Test für weitere Asylsuchende mit gleicher Fallkonstellation nicht nutzlos wird, ist das Bundesamt nicht gehalten oder gar verpflichtet, dem Beschwerdeführer die korrekten Antworten zu den ihm gestellten Fragen zu geben. Indessen verlangt eine umfassende Gewährung des rechtlichen Gehörs, dass dem Beschwerdeführer die von ihm im Rahmen des Tests angeblich abgegebenen tatsachenwidrigen beziehungsweise falschen oder unzureichenden Antworten so detailliert aufgezeigt werden, dass er hierzu konkret seine Einwände anbringen kann. Lediglich die Schlussfolgerung des Tests in einer Zusammenfassung darzulegen, ohne dass der Beschwerdeführer die ihm vorgeworfenen Falschangaben effektiv zu erkennen vermag, genügt demnach nicht. Diese Mindestkriterien der Akteneinsicht in einen Herkunftstest sind im vorliegenden Fall nicht erfüllt.

4.6 Aus dem Gesagten ergibt sich, dass das BFM dem Beschwerdeführer nicht in der erforderlichen Weise Einsicht in den Bericht vom 29. November 2007 zum durchgeführten Herkunftsgespräch gewährt hat. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen, die angefochtene Verfügung ist aufzuheben, und das Bundesamt ist anzuweisen, dem Beschwerdeführer im Sinne der vorangehenden Erwägungen Einsicht in die Verfahrensakten zu erteilen.

5.

5.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (Art. 63 Abs. 3 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG).

5.2 Gemäss Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG kann der obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten zugesprochen werden (vgl. für die Grundsätze der Bemessung der Parteientschädigung ausserdem Art. 7 ff. des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Gestützt auf die in Betracht zu ziehenden Bemessungsfaktoren (Art. 9-13 VGKE) und den mit der Beschwerdeschrift geltend gemachten, als angemessen erscheinenden zeitlichen Aufwand der Rechtsvertretung sind dem Beschwerdeführer Fr. 420.-- (inkl. Auslagen und MwSt) zuzusprechen. Dieser Betrag ist dem Beschwerdeführer durch das BFM zu entrichten.

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, und die Verfügung des BFM vom 31. März 2008 wird aufgehoben.

2.
Die Akten werden dem BFM zur Erteilung der Akteneinsicht im Sinne der Erwägungen überwiesen.

3.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4.
Dem Beschwerdeführer wird eine Parteientschädigung von Fr. 420.-- zugesprochen, die ihm durch das BFM zu entrichten ist.

5.
Dieses Urteil geht an:

- den Rechtsvertreter des Beschwerdeführers (eingeschrieben)
- das BFM, mit den Akten

Der Einzelrichter:	Der Gerichtsschreiber:
Bendicht Tellenbach	Martin Scheyli

Versand: