

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C_275/2007 /ble

Urteil vom 4. September 2007
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Wurzbürger, Müller, Karlen,
Gerichtsschreiber Merz.

Parteien
Bundesamt für Migration (BFM), 3003 Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

X._____,
Beschwerdegegner,
vertreten durch Rechtsanwalt Thomas Wüthrich,
Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, Verwaltungsrechtliche Abteilung,
Obergrundstrasse 46, 6002 Luzern,

Amt für Migration des Kantons Luzern, Fruttstrasse 15, 6002 Luzern.

Gegenstand
Anordnung der Vorbereitungshaft
nach Art. 13a lit. f ANAG,

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern vom 24. April 2007.

Sachverhalt:

A.

X._____ ist nach eigenen Angaben türkischer Kurde. Am 23. April 2007 verfügte das Amt für Migration des Kantons Luzern gegen ihn die Vorbereitungshaft für die Dauer von sechs Monaten ab dem 20. April 2007. Der Haftrichter am Verwaltungsgericht des Kantons Luzern hob am 24. April 2007 die "Ausschaffungshaft" (richtig: Vorbereitungshaft) auf und ordnete die sofortige Freilassung von X._____ an (Ziffer 1 des Urteilsdispositivs). Dieser wurde angehalten, sich zweimal wöchentlich beim kantonalen Amt für Migration zu melden (Ziffer 2 des Urteilsdispositivs). In der Folge wurde X._____ aus der Haft entlassen und einem Aufnahmезentrum für Asylbewerber zugewiesen.

B.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 5. Juni (Postaufgabe 8. Juni) 2007 stellte das Bundesamt für Migration dem Bundesgericht den Antrag, das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern vom 24. April 2007 aufzuheben.

C.

Das kantonale Amt für Migration beantragt Gutheissung der Beschwerde des Bundesamtes. Das Verwaltungsgericht und der Beschwerdegegner ersuchen um Abweisung der Beschwerde, soweit auf sie einzutreten sei.

D.

Mit Beschluss vom 15. Juni 2007 hat das Bundesgericht den Beschwerdegegner von der Bezahlung der Gerichtskosten befreit. Hingegen hat es sein Gesuch um Beigabe eines unentgeltlichen Vertreters abgewiesen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesamt für Migration ist gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG in Verbindung mit Art. 14 Abs. 2 der Organisationsverordnung vom 17. November 1999 für das Eidgenössische Justiz- und

Polizeidepartement (OV-EJPD; SR 172.213.1) zur Beschwerde berechtigt (vgl. auch BGE 129 II 1 E. 1.1 S. 3 f.). Zwar muss es dabei grundsätzlich kein spezifisches öffentliches Interesse zur Anfechtung des Entscheids des Haftrichters (vgl. Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG) nachweisen; dennoch sollte zumindest ein hinreichendes Interesse an der Beurteilung der Beschwerde gegeben sein, welches im Zeitpunkt des Entscheides des Bundesgerichts fortbesteht (vgl. BGE 128 II 193 E. 1 S. 196; Urteil 2A.748/2006 vom 18. Januar 2007, E. 2.2, mit Hinweisen).

Der Haftrichter ist sinngemäss der Auffassung, ein solches Interesse liege hier nicht vor. In seiner Vernehmlassung führt er aus, es handle sich um einen atypischen Einzelfall eines Asylbewerbers, weshalb es kaum zukünftige, ähnlich gelagerte Fälle geben werde. Der Beschwerdegegner führt seinerseits an, aufgrund des inzwischen (am 6. Juni 2007) ergangenen Wegweisungsentscheids der Beschwerdeführerin, mit dem auch sein Asylgesuch abgewiesen wurde, sei die erneute Anordnung der Vorbereitungshaft gegen ihn gar nicht mehr möglich.

Dass der Beschwerdegegner nach Eröffnung des angefochtenen Entscheids aus der Haft entlassen wurde und eine Gutheissung der Beschwerde des Bundesamtes nicht automatisch zu seiner erneuten Inhaftierung führen würde - vielmehr wäre hierfür eine neue Haftverfügung mit richterlicher Überprüfung innert 96 Stunden notwendig -, steht der Bejahung eines hinreichenden Interesses an der Beurteilung der vorliegenden Beschwerde nicht entgegen (vgl. BGE 129 II 1 E. 1.1 S. 4; 128 II 193 E. 1 S. 196). Zu keiner anderen Beurteilung führt auch der Umstand, dass die Anordnung einer Vorbereitungshaft im konkreten Einzelfall nicht mehr in Frage kommt, weil zwischenzeitlich ein erstinstanzlicher Weg- oder Ausweisungsentscheid eröffnet wurde. Das Beschwerderecht der Bundesbehörde soll den richtigen und rechtsgleichen Vollzug des Bundesverwaltungsrechts sicherstellen. Im Hinblick auf weitere vergleichbare Fälle besteht ein hinreichendes Interesse an der Behandlung der hier aufgeworfenen Fragen (vgl. BGE 128 II 193 E. 1 S. 195 f.). Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts handelt es sich um einen Fall, der künftig durchaus in ähnlicher Konstellation auftreten kann.

1.2 Der Beschwerdegegner bestreitet, dass das Bundesamt die Beschwerde fristgerecht eingereicht habe. Gemäss Art. 100 Abs. 1 BGG ist eine Beschwerde gegen einen Entscheid 30 Tage nach Eröffnung der vollständigen Ausfertigung (vgl. Art. 112 Abs. 1 BGG) beim Bundesgericht einzureichen. Das Verwaltungsgericht versandte am 3. Mai 2007 die vollständige Ausfertigung seines Urteils nur an den Beschwerdegegner und an das kantonale Amt für Migration. Erst über Letzteres erhielt das Bundesamt für Migration am 9. Mai 2007 Kenntnis hiervon.

Gemäss Art. 112 Abs. 4 BGG in Verbindung mit Art. 1 lit. c der Verordnung des Bundesrates vom 8. November 2006 über die Eröffnung letztinstanzlicher Entscheide in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (SR 173.110.47) eröffnen die kantonalen Behörden den beschwerdeberechtigten Bundesbehörden sofort und unentgeltlich letztinstanzliche Entscheide, die vor Bundesgericht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten angefochten werden können (vgl. zur Situation unter dem Bundesrechtspflegegesetz vom 16. Dezember 1943 [OG; BS 3 531]: Art. 103 lit. b Halbsatz 2 OG und BGE 129 II 1 E. 1.2 S. 4 f.). Hieraus muss konsequenterweise folgen, dass - entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners - die Rechtsmittelfrist für die Bundesbehörden nicht bereits zu laufen begann, als das Urteil des Haftrichters dem kantonalen Migrationsamt zugestellt, sondern frühestens als es dem Bundesamt für Migration am 9. Mai 2007 bekannt wurde. Das kantonale Migrationsamt kann für die in der erwähnten Verordnung des Bundesrates vorgesehenen Zustellungen nicht (Empfangs-)Vertreter der Bundesbehörden sein, sollen diese ihre Aufsichtsfunktion über die kantonalen Behörden effektiv ausüben können (vgl. BGE 126 II 514 E. 1b S. 515 ff.). Somit wurde die

Beschwerdefrist vom Bundesamt eingehalten (siehe auch Art. 44 Abs. 1 BGG).

1.3 Das Bundesamt hat lediglich beantragt, das haftrichterliche Urteil aufzuheben. Grundsätzlich darf sich der Beschwerdeführer nicht darauf beschränken, bloss Aufhebung des angefochtenen Entscheids zu beantragen, sondern muss einen Antrag in der Sache stellen (vgl. BGE 133 III 489 E. 3 S. 489 f.). Vorliegend ist die erwähnte Beschränkung des Antrags allerdings zulässig, da das Bundesgericht bei Gutheissung der Beschwerde nur den Entscheid der Vorinstanz aufheben, hingegen nicht die erneute Inhaftierung des Beschwerdegegners anordnen könnte; vielmehr wäre eine neue Haftverfügung mit richterlicher Überprüfung notwendig (siehe E. 1.1 hiuvor).

2.

2.1 Um die Durchführung eines Wegweisungsverfahrens sicherzustellen, kann die zuständige kantonale Behörde einen Ausländer, der keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt, während der Vorbereitung des Entscheids über seine Aufenthaltsberechtigung u.a. dann für höchstens sechs Monate in Haft nehmen, wenn er sich rechtswidrig in der Schweiz aufhält, ein Asylgesuch einreicht und damit offensichtlich bezweckt, den drohenden Vollzug einer Weg- oder Ausweisung zu vermeiden; dies wird von Gesetzes wegen vermutet, wenn ihm eine frühere Einreichung des Asylgesuchs möglich und zumutbar gewesen wäre und er sein Gesuch in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit einer Verhaftung, einem Strafverfahren, dem Vollzug einer

Strafe oder dem Erlass einer Wegweisungsverfügung stellt (Art. 13a lit. f des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG; SR 142.20] in der seit dem 1. Januar 2007 gültigen Fassung gemäss der Änderung des Asylgesetzes vom 16. Dezember 2005 [AS 2006 S. 4745 ff., dort S. 4767 und 4769]; gleich lautend wie Art. 75 Abs. 1 lit. f des noch nicht in Kraft getretenen Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG; BBl 2005 7365]; vgl. dazu auch

Jürg Schertenleib, Zur Teilrevision des Asylgesetzes, in: Asyl 1/06 S. 26 ff., dort S. 28). Diese Regelung ist in das Gesetz aufgenommen worden, um die Vorbereitungshaft mit dem asylrechtlichen Nichteintretensgrund der missbräuchlichen Nachreichung eines Asylgesuchs (Art. 33 AsylG [SR 142.31]) zu koordinieren. Ziel der Bestimmung ist es, die mit der (missbräuchlichen) Nachreichung verbundene Verletzung einer wesentlichen Mitwirkungspflicht nicht nur asylverfahrensrechtlich mit einem Nichteintretensentscheid sanktionieren, sondern gleichzeitig auch den Vollzug des im Hinblick auf das verpönte Verhalten mutmasslich damit verbundenen Wegweisungsentscheids sicherstellen zu können (vgl. die Botschaft des Bundesrats vom 8. März 2002 zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, BBl 2002 S. 3709 ff., dort S. 3816, sowie Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 30. April 2001 zur Parlamentarischen Initiative "Vorbereitungshaft bei Asylmissbrauch", BBl 2001 S. 5411 ff.).

2.2 Der Ausländer darf gestützt auf Art. 13a lit. f ANAG in Vorbereitungshaft genommen werden, wenn er nach einem längeren illegalen Aufenthalt ein Asylgesuch stellt, das offensichtlich nur dazu dient, eine drohende Ausschaffung zu verzögern bzw. zu verhindern. Dieses Verhalten weist - gestützt auf einschlägige Erfahrungen - auf eine Untertauchungsgefahr hin, die bereits vor Erlass der Wegweisungsverfügung bestanden hat (BBl 2001 S. 5414 und 5418 und BBl 2002 S. 3816; AB 2000 S. 916). Die Haft dient deshalb der Sicherstellung eines schwebenden Ausweisungsverfahrens im Sinne von Art. 5 Ziff. 1 lit. f EMRK. Von Art. 13a lit. f ANAG nicht erfasst werden Personen, die in der Schweiz tatsächlich um Asyl oder Schutz nachsuchen wollen. Die Behörde, welche die Haft anordnet, muss deshalb prüfen, ob sich der Ausländer länger illegal in der Schweiz aufgehalten und aus entschuldigen Gründen sein Gesuch verspätet eingereicht hat; dabei muss sie eine Gesamtwürdigung vornehmen. Nach den bundesrätlichen Erklärungen, die im Parlament diesbezüglich unbestritten geblieben sind (vgl. AB 2005 S. 372, AB 2004 N 1116 f. sowie AB 2005 N 1195 ff.), kann das verspätete Einreichen des Gesuchs etwa dann als entschuldigbar gelten, wenn eine polizeiliche

Kontrolle unmittelbar nach dem illegalen Grenzübertritt oder im grenznahen Raum erfolgt, wenn eine Empfangsstelle vorübergehend geschlossen ist, eine kranke Person sich vor der Einreichung des Asylgesuchs zuerst bei Bekannten erholen will oder sie offensichtlich traumatisiert erscheint (BBl 2002 S. 3816; ebenso der erwähnte Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates in BBl 2001 S. 5417 und AB 2001 S. 277 ff.; Thomas Hugi Yar, Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, in: Uebersax/Münch/Geiser/Arnold [Hrsg.], Ausländerrecht, Basel/Genf/ München 2002, S. 276 FN. 103; vgl. auch Philip Grant, Mesures de contrainte: quelle(s) évolution(s)?, Gutachten für die Schweizerische Flüchtlingshilfe, Bern 2001 [im Folgenden: Gutachten], S. 3 ff.; ders., Mesures de contrainte: vers quels durcissements?, Asyl 4/2001 S. 21-25; Walter Kälin, Rechtsfragen im Zusammenhang mit der geplanten Revision des Asylgesetzes, Asyl 4/2001 S. 13-16).

2.3 Die Vorbereitungshaft setzt - wie die Ausschaffungshaft - grundsätzlich die rechtliche und tatsächliche Durchführbarkeit der Ausschaffung voraus (BGE 127 II 168 ff.). Sie hat überdies verhältnismässig und den Umständen des Einzelfalls angemessen zu sein (vgl. Art. 10 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV). Dabei sind die Tragweite des Beschleunigungsgebots, die Komplexität des Falles unter Einschluss der Frage der Durchführbarkeit der Ausschaffung sowie die Möglichkeit des Inhaftierten zu berücksichtigen, allenfalls mehrmals ein Haftentlassungsgesuch stellen zu können. Es ist jeweils im Einzelfall zu prüfen, ob die verfügte Haft bzw. deren Dauer erforderlich ist und nicht gegen das Übermassverbot, d.h. das sachgerechte und zumutbare Verhältnis von Mittel (die Haft) und Zweck (Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs), verstösst (vgl. BGE 126 II 439 ff.; Urteil 2C_1/2007 vom 5. Februar 2007, E. 7.1; Hugi Yar, a.a.O., S. 298 ff. Rz. 7.84 ff.).

Bei der Vorbereitungshaft gestützt auf Art. 13a lit. f ANAG ist in diesem Zusammenhang deren engem Bezug zur entsprechenden asylrechtlichen Regelung Rechnung zu tragen: Auf das Asylgesuch einer Person, die sich illegal in der Schweiz aufhält, wird nicht eingetreten, wenn diese offensichtlich bezweckt, den drohenden Vollzug einer Weg- oder Ausweisung zu vermeiden (Art. 33 Abs. 1 AsylG), ihr eine frühere Einreichung des Gesuchs zumutbar gewesen wäre und keine Hinweise dafür bestehen, dass ihr tatsächlich eine Verfolgung droht (Art. 33 Abs. 3 AsylG; vgl. zu Letzterem Entscheid der Schweizerischen Asylrekurskommission vom 19. September 2003 in VPB 68/2004 Nr. 43 und EMARK 2003 Nr. 18). Die kantonalen Haftbehörden haben diese asylrechtlichen Fragen - offensichtliche Fälle vorbehalten - zwar nicht zu prüfen (vgl. BGE 121 II 59 ff.; 125 II 217 E. 2 S. 220; 128 II 193 E. 2 S. 197 ff.; 130 II 56 E. 2 S. 58), doch müssen sie dem Stand des

Asylverfahrens von Amtes wegen sowie auf ein Haftentlassungsgesuch hin während der Vorbereitungshaft Rechnung tragen, zumal der asylrechtliche Nichteintretensentscheid in der Regel innerhalb von zehn Arbeitstagen ergehen soll (Art. 37 AsylG in der seit 1. April 2004 geltenden Fassung vom 19. Dezember 2003,

AS 2004 1633, dort S. 1635 und 1647; vgl. auch Entscheid der Schweizerischen Asylrekurskommission vom 6. September 2002 in VPB 67/2003 Nr. 2 und EMARK 2002 Nr. 15; Jürg Schertenleib, Das Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 im Asyl- und Ausländerbereich, Asyl 2/2004 S. 5) und die zuständige Behörde über die Aufenthaltsberechtigung des Inhaftierten in allen Fällen "ohne Verzug" zu entscheiden hat (Art. 13c Abs. 6 ANAG; Hugli Yar, a.a.O., S. 270 Rz. 7.28).

Ist ein Nichteintretensentscheid im vereinfachten bzw. beschleunigten Verfahren (vgl. Art. 29 ff. AsylG) in Anwendung von Art. 33 Abs. 3 AsylG nicht möglich, muss die auf Art. 13a lit. f ANAG beruhende Vorbereitungshaft beendet und der Betroffene freigelassen werden (vgl. Art. 42 AsylG; Urteil 2C_25/2007 vom 22. März 2007, E. 1.3; in diesem Sinn auch Grant, a.a.O. im Gutachten, S. 7, und in Asyl 4/2001 S. 23; Kälin, a.a.O. in Asyl 4/2001 S. 15); es sei denn, es ergebe sich im Verlaufe des asylrechtlichen Verfahrens ein anderer Haftgrund nach Art. 13a ANAG, der die Aufrechterhaltung der Vorbereitungshaft bis zum erstinstanzlichen Wegweisungsentscheid rechtfertigt bzw. weiterhin als verhältnismässig erscheinen lässt; hernach wäre dessen Vollzug gegebenenfalls mit einer Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft zu sichern (vgl. Urteil 2A.64/2007 vom 22. Februar 2007, E. 2).

3.

Der Beschwerdegegner reiste illegal in die Schweiz ein. Er verfügte zu keinem Zeitpunkt über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung. Nachdem er von der Polizei am 19. April 2007 in einem Restaurant verhaftet worden war, stellte er am folgenden Tag mündlich ein Asylgesuch. Damals hielt er sich unstreitig seit mindestens vier Monaten in der Schweiz auf, ohne sich bei einer amtlichen Stelle gemeldet zu haben. Er macht geltend, vor allem wegen seines schlechten psychischen Gesundheitszustandes habe er sein Asylgesuch nicht früher einreichen können. Mit dem Haftrichter ist jedoch davon auszugehen, dass kein entschuldbares verspätetes Einreichen des Asylgesuches vorliegt. Selbst wenn der Beschwerdegegner nach der Flucht zunächst psychisch angeschlagen gewesen sein sollte, hätte er nach einigen Tagen Gelegenheit gehabt, sich an die Behörden zu wenden, zumal er von einem Onkel und Cousins unterstützt bzw. beraten wurde, die in der Schweiz leben. Damit ist der Haftgrund des Art. 13a lit. f ANAG erfüllt.

4.

4.1 Der Haftrichter ist jedoch der Ansicht, die Anordnung der Vorbereitungshaft sei unverhältnismässig. Als mildere Massnahme könne dem Beschwerdegegner eine Meldepflicht auferlegt werden. Das Bundesamt vertritt hingegen die Auffassung, eine mildere Massnahme als die Vorbereitungshaft komme nicht in Frage.

4.2 Das Bundesamt führt zu Recht aus, dass ein ausreichender Grund zur Anordnung der Vorbereitungshaft vorliegt, wenn einer der in Art. 13a ANAG genannten Tatbestände erfüllt ist. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht. Es ist auch nicht der von einem Teil der Doktrin vertretenen Auffassung zu folgen, wonach das Vorhandensein der in Art. 13a lit. f ANAG genannten Umstände lediglich eine Vermutung für einen Haftgrund begründe, die der Betroffene widerlegen könne (vgl. Grant, a.a.O. im Gutachten S. 6 und in Asyl 4/2001 S. 23).

Allerdings muss sich auch bei Vorliegen eines Haftgrunds die Haft selber als verhältnismässig erweisen. Sie darf nicht verfügt werden, wenn sich der damit verfolgte Zweck mit einer milderen Massnahme erreichen lässt (vgl. E. 2.3 hiavor).

4.3 Der Haftrichter bezeichnete die Haft deshalb als unverhältnismässig, weil die Identität des Ausländers unbestritten sei. Auch könne nicht von einem chancenlosen Asylgesuch ausgegangen werden, weil es sich um einen Kurden handle. Daher habe dieser ein Interesse, den Ausgang des Asylverfahrens abzuwarten, zumal die Schweizer Behörden im Besitze seines Passes und seiner Identitätskarte seien. Mit diesen könnten sie innert kurzer Zeit seine Ausreise organisieren. Der Beschwerdegegner habe anlässlich der mündlichen Verhandlung versichert, bei einem negativen Asylentscheid bereit zu sein, aus der Schweiz auszureisen. In seiner Vernehmlassung vom 12. Juli 2007 weist der Beschwerdegegner darauf hin, dass er sich - entsprechend der Erwartung des Haftrichters - nach seiner Haftentlassung den Behörden immer zur Verfügung gehalten habe.

4.4 Die angeführten Motive sind nicht geeignet, die Vorbereitungshaft als unverhältnismässig erscheinen zulassen. Auch wenn die Behörden im Besitz des Passes und der Identitätskarte des Beschwerdegegners waren und Letzterer erklärte, bei einem negativen Entscheid zur Ausreise bereit zu sein, erschien ohne Haft keineswegs gesichert, dass er nicht untertauchen würde. Die von der Vorinstanz angeordnete Meldepflicht war deshalb kein ausreichendes Mittel, um der Untertauchungsgefahr zu begegnen. Dabei hat ausser Betracht zu bleiben, dass es sich im Rückblick anders verhielt und der Beschwerdegegner die ihm auferlegte Meldepflicht tatsächlich befolgte. Denn

es handelt sich dabei um eine Tatsache, auf welche die Vorinstanz nicht abstellen konnte und die daher im vorliegenden Verfahren nicht zu berücksichtigen ist (vgl. Art. 105 Abs. 1 BGG). Die weiteren von der Vorinstanz geäusserten Bedenken richten sich letztlich nicht gegen die Verhältnismässigkeit der Haft selber, sondern gegen die Umschreibung des hier unbestrittenermassen erfüllten Haftgrunds von Art. 13a lit. f ANAG. Es erübrigt sich daher, weiter darauf einzugehen. Ob das Asylgesuch begründet oder allenfalls eine Wegweisung zulässig ist, haben die Instanzen des Asylverfahrens zu entscheiden. Zumindest kann momentan nicht gesagt werden, dass eine Rückkehr in die Türkei klarerweise und offensichtlich ausgeschlossen wäre (vgl. zu türkischen Kurden: Urteil 2C_87/2007 vom 18. Juni 2007, E. 4).

5.

Der Haftrichter beanstandet, dass die Vorbereitungshaft ohne nähere Begründung sogleich für sechs Monate verfügt worden sei; das sei unverhältnismässig (kritisch zur Dauer der Haft nach Art. 13a lit. f ANAG auch Grant im Gutachten, S. 6, und in Asyl 4/2001 S. 23). Das Bundesamt hält die Anordnung für sechs Monate für gerechtfertigt.

5.1 Bis Ende 2006 betrug die maximale Haftdauer für die Vorbereitungshaft drei Monate. Damals konnte sie nicht für eine längere Zeit angeordnet werden als die erstmalige Verfügung der Ausschaffungshaft (vgl. zu dieser: Art. 13b Abs. 2 Halbsatz 1 ANAG). Die maximale Haftdauer wurde vom Gesetzgeber bei der Vorbereitungshaft ab dem 1. Januar 2007 (AS 2006 S. 4767 und 4769) auf sechs Monate verlängert. Als Begründung für diese erst seitens des Parlaments beantragte Änderung wurde angegeben, drei Monate reichten in vielen Fällen nicht aus, um alle Abklärungen zu treffen (vgl. AB 2004 N 1115 f.).

Es fragt sich allerdings, ob die Maximaldauer unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit von vornherein verfügt werden darf. Im Gegensatz zur Ausschaffungshaft sieht der Gesetzestext weder hierzu noch zu einer allfälligen Verlängerung einer zunächst für kürzere Zeit angeordneten Haft eine ausdrückliche Regelung vor. Die Materialien äussern sich hierzu nicht weiter, ausser dass offenbar eine Mehrheit der Kantone drei Monate für ausreichend hielt (AB 2004 N 1117 Votum Beck).

5.2 Der Haftgrund von Art. 13a lit. f ANAG steht in engem Zusammenhang mit der asylrechtlichen Regelung von Art. 33 AsylG. Danach ist auf missbräuchlich nachgereichte Asylgesuche nicht einzutreten. Der entsprechende Entscheid soll gemäss Art. 37 AsylG in der Regel innerhalb von zehn Arbeitstagen getroffen werden. Der Gesetzgeber verkürzte diese ursprünglich zwanzig Arbeitstage betragende Frist aus Spargründen (Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt in BBl 2003 S. 5757).

Zwar steht der Ablauf der 10-tägigen Frist nach Art. 37 AsylG einem Nichteintretensentscheid gemäss Art. 33 Abs. 1 AsylG nicht entgegen. Nach einem Grundsatzurteil der Schweizerischen Asylrekurskommission kann auch in diesem Fall ein Nichteintretensentscheid gefällt werden, falls die Voraussetzungen hierfür erfüllt sind (Urteil vom 6. September 2002, publ. in VPB 67/2003 Nr. 2). Doch enthebt dies die Behörden nicht von der Pflicht, gerade bei Personen, die sich in Haft befinden, rasch zu entscheiden (vgl. auch Art. 13c Abs. 6 ANAG).

Diese zeitlichen Vorgaben für die Durchführung des Asylverfahrens müssen bei der Bemessung der Dauer der Vorbereitungshaft berücksichtigt werden. Es kann deshalb der Auffassung des Bundesamts nicht gefolgt werden, das stets die Anordnung einer maximalen Haftdauer von sechs Monaten für angezeigt hält. Ist das Asylverfahren in der Regel innert zehn Arbeitstagen abzuschliessen, muss die Dauer der Vorbereitungshaft darauf abgestimmt werden. Dabei ist zu beachten, dass zwischen den zehn Arbeitstagen gemäss Art. 37 AsylG mehrere arbeitsfreie Tage liegen können. Ohne besondere Gründe rechtfertigt es sich daher nicht, die Vorbereitungshaft gemäss Art. 13a lit. f ANAG für mehrere Monate anzuordnen. Kann innert der festgesetzten Dauer ein Nichteintretensentscheid gemäss Art. 33 AsylG nicht gefällt werden, ist eine Verlängerung der Vorbereitungshaft gemäss Art. 13a lit. f ANAG möglich. Erweist sich im Verlauf des Asylverfahrens, dass eine Erledigung durch einen Nichteintretensentscheid gemäss Art. 33 AsylG ausser Betracht fällt, ist die auf Art. 13a lit. f ANAG beruhende Vorbereitungshaft zu beenden, soweit nicht ein anderer Haftgrund von Art. 13a ANAG deren weitere Aufrechterhaltung rechtfertigt (vgl. hiervor E. 2.3 am Ende).

Das Bundesamt legt keine besonderen Umstände dar, die im vorliegenden Fall die Anordnung der Vorbereitungshaft für mehrere Monate rechtfertigen könnten. Der angefochtene Entscheid erweist sich daher in dem Umfang nicht als bundesrechtswidrig, als er die Genehmigung der Vorbereitungshaft für längere Zeit verweigerte.

6.

Aus diesen Gründen ist die Beschwerde des Bundesamts für Migration teilweise gutzuheissen. Das vorinstanzliche Urteil ist im angefochtenen Umfang aufzuheben. Unter den gegebenen Umständen erübrigt es sich, die Sache zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Bei diesem Verfahrensausgang sind nach Art. 66 Abs. 4 BGG und gemäss Ziff. 1 des Beschlusses des Bundesgerichts vom 15. Juni 2007 keiner Partei Gerichtskosten aufzuerlegen. Der

Beschwerdeführer hat dem Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 1'000.-- auszurichten (vgl. Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen, und die Ziffern 1 und 2 des Dispositivs ("Rechtsspruch") des Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern vom 24. April 2007 werden aufgehoben.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Der Beschwerdeführer hat dem Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 1'000.-- zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien sowie dem Verwaltungsgericht und dem Amt für Migration des Kantons Luzern schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 4. September 2007

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: