

Nationalekonomiska aspekter på reformering av det gemensamma europeiska asylsystemet (CEAS)

PER LUNDBORG

är verksam vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet, och professor (em) i internationell migration och etniska relationer. per.lundborg@sofi.su.se

Det europeiska asylsystemet måste reformeras efter Dublinförordningens kollaps. Diskussionerna och förslagen har hittills förts i hög grad utan nationalekonomiska överväganden. I artikeln argumenterar jag för att man genom handel med kvoter inom det europeiska asylsystemet kan uppnå effektivitet, kostnadsminimering, rättvisa, minskad främlingsfientlighet och ökad sammanhållning inom EU-länderna. EU har knappast något att förlora på att tillåta friköp genom handel med kvoterna efter bilaterala förhandlingar mellan medlemsländerna.

Det är välbekant att det s k Dublinsystemet för EU:s asylhantering inte längre fungerar som det var tänkt. Dublinförordningen är den EU-förordning som fastställer kriterier och mekanismer för vilken medlemsstat som ska ansvara för prövningen av en asylansökan. Den fastslår följande prioriteringsordning för i vilken medlemsstat prövning ska ske: 1) medlemsstat där den asylsökande redan har någon familjemedlem, 2) medlemsstat där den asylsökande har uppehållstillstånd eller visum och 3) det första land i unionen som flyktingen anlände till, den s k *första asyllandsprincipen*. Om det första asyllandet inte kan hållas ansvarigt prövas ansökan av 4) den medlemsstat där personen uppehållit sig i minst fem månader eller 5) redan har lämnat in asylansökan. Prioriteten 3) ovan är avgörande då det stora flertalet asylsökande faller in under den och det är inte oväntat att just denna prioritet ställer till problem i tider av stora flyktingströmmar. Dublinsystemets sammanbrott har lett till diskussioner om hur ett alternativt system ska utformas. Ekonomer har dock inte deltagit i någon större utsträckning trots att frågan i hög grad handlar om hur man bäst matchar asylsökande och personer med uppehållstillstånd med mottagarländer. Syftet med artikeln är att bidra med ekonomiska aspekter till diskussionen om ett reformerat asylsystem för EU.

Det första tecknet på Dublinsystemets upplösning kom 2013 då Italien misstänktes för att medvetet ha brutit mot Dublinförordningens princip 3) ovan genom att släppa flyktingar vidare till andra länder utan att ha verifierat deras identitet. Det har också ansetts vara ett uttryck för en protest mot att Dublinförordningen innebar extra höga kostnader för Italien på grund av landets geografiska läge. År 2015 kom systemet att även innebära en kollaps för det grekiska mottagningsystemet. Systemet dödförklarades i realiteten under 2015 då det var uppenbart att flyktingar kunde ta sig till Tyskland och Sverige efter att ha passerat ett antal länder utan att ha blivit återsända till det första land man kom till enligt 3) ovan.¹

¹ För fördjupning av problemen med Dublinförordningen, se Parusel och Schneider (2017).

Jag vill tacka Daniel Sjöberg, politisk sakkunnig vid EU-parlamentet och Bernd Parusel, Migrationsverket, för värdefulla kommentarer angående de politiska aspekterna på CEAS och Ante Farm för kommentarer.

EU står därför inför flera stora problem när det gäller asylinvandringen som måste lösas inom ramen för ett reformerat system. Det första är att ländernas vilja att ta emot flyktingar skiljer sig kraftigt åt med ett antal länder som vägrar att ta emot annat än ett fåtal asylsökande varför andra länder såsom Sverige, Tyskland och Österrike känt sig behöva ta emot ett desto större antal. Trycket har då också ökat på Italien och Grekland där asylsökande nu förvaras under längre perioder i väntan på att slussas ut till andra länder. Av de ca 160 000 flyktingar som skulle omfördelas från Italien och Grekland med start i september 2015 hade två år senare endast 27 695 personer omfördelats till annat EU-land. Dublinförordningen saknar en mekanism för ansvarsfördelning mellan länderna (se Guild m fl 2015).

Ett annat problem är avsaknaden av harmonisering i den bemärkelsen att mottagarländerna hanterar asylärenden mycket olika, vilket tar sig uttryck i att andelen beviljade uppehållstillstånd för asylsökande från ett och samma land skiljer sig kraftigt åt mellan mottagarländerna. Arbete pågår emellertid för att tillse att asylärenden ska behandlas likartat i medlemsländerna. Ansvarsfördelningen och harmoniseringen är prioriterade uppgifter för EU.

Ett tredje problem är strukturellt men har inte fått den uppmärksamhet det förtjänar. Asylsökande flyktingar fördelas inte utifrån överväganden om att kostnaderna för mottagandet måste hållas nere. Inte heller sker fördelningen av flyktingar som fått uppehållstillstånd till länder på det mest kostnadseffektiva sättet utifrån deras utbildning och arbetslivserfarenhet. Efter ett eventuellt uppehållstillstånd kan flyktingarna ofta inte ges sysselsättning eller erbjudas anständiga bostadsförhållanden med betydande sociala kostnader som följd. De direkta och indirekta kostnaderna för integrationen blir onödigt höga och totalkostnaden för EU:s hela asylmottagnings-system blir oacceptabla.

Delegationen för migrationsstudier (Delmi) har nyligen publicerat en välkommen och ambitiös utredning om reformering av asylsystemet skriven av två statsvetare, Bernd Parusel och Jan Schneider (Parusel och Schneider 2017). De två första problemen ovan diskuteras utförligt medan det tredje, om effektivitet och kostnadsminimering, ges mindre utrymme. Ett EU-förslag som nu ligger på bordet och som presenterades 2016 (EU 2016) bygger på förhoppningar om solidaritet och rättvisa mellan länderna men är allmänt hållet och innehåller inte mycket analys eller diskussion om det praktiska genomförandet. Den svenska EU-parlamentarikern Cecilia Wikström har lämnat ett förslag som är en bearbetning av förslaget från EU-kommissionen. Enligt detta ska varje nyanländ, oavsett var han eller hon anländer, välja mellan de fyra EU-länder som tagit emot minst antal asylsökande i förhållande till en förhandsbestämd fördelningskvot som bygger på landets folkmängd och BNP. Om den asylsökande har en tydlig koppling till något annat EU-land, exempelvis via familj eller studier, ska han eller hon dock hänvisas till det landet i första hand.

1. Ekonomiska förslag

Det är tydligt att det saknas en ekonomisk analys i den europeiska debatten om asylhanteringen om hur asylsökande och de som erhållit uppehållstillstånd inom EU ska fördelas mellan medlemsstaterna. Ett förslag har emellertid presenterats av Fernandez-Huertas Moraga och Rapoport (2015) (fortsättningsvis FR).² Deras artikel uppmärksammades i denna tidskrift av Kalischer Wellander (2015). Förslaget baseras på väl etablerad teori inom offentlig ekonomi med tillämpningar inom bl a njurtransplantationer, fördelning av studenter över olika skolor och handel med utsläppsätter. Det föreslagna fördelningssystemet bygger på en marknad för flyktingkvoter samt en matchningsmekanism. EU-länderna måste först komma överens om en gemensam fördelningsnyckel, dvs principer för hur asylsökande kan fördelas över EU-länderna på ett solidariskt sätt.³ I FR:s modell kan sedan en handel börja med dessa kvoter. Genom sådan handel blir ländernas sanna kostnader för asylmottagande tydliga och det kommer att visa sig vilka länder som har sina komparativa fördelar i asylmottagande respektive ersättnings. Länder kan således välja mellan att ta emot asylsökande och att friköpa sig från asylmottagande. Om marknaderna fungerar kommer de totala kostnaderna för asylmottagandet att kunna minimeras. Möjligheterna för länder att helt eller delvis friköpa sig från asylmottagande är här centralt.

Det andra viktiga inslaget i FR:s förslag är matchningen mellan flyktingar och länder. De asylsökande får då ange till vilka länder de vill komma. FR utesluter möjligheten att flyktingar ska behöva åka till länder de inte vill. Vid en sådan ensidig matchning har destinationslandet inget att säga till om och de mest populära ländernas kvoter kommer att "fyllas" först. Den som står först i kön väljer först, sedan i sedvanlig turordning och efter hand som ländernas kvoter fylls kommer asylsökande att få färre och färre länder att söka mellan. Fördelningen sker enligt samma principer som man t ex kan fördela studenter till olika studentrum.

Enligt FR kan även medlemsländernas preferenser beaktas. Detta gäller vilka flyktingar de vill ta emot, t ex vad gäller arbetslivserfarenhet, utbildning och familjestatus. Preferenserna kan täcka en förutbestämd del av landets kvot. Eftersom länder normalt har olika preferenser kan kostnaderna för mottagandet reduceras då preferenserna kommer till uttryck genom att vissa asylsökande kan vara lättare att integrera än andra i ett visst land. Ett system där både flyktingar och länder har möjlighet att uttrycka sina prefe-

² Se också Fernandez-Huertas Moraga och Rapoport (2014).

³ Olika fördelningsnycklar har föreslagits där vikter ges till landets BNP, befolkning, geografiska yta, arbetslöshet, andel av EU:s hela BNP eller tidigare antalet mottagna asylansökningar (se Fernandez-Huertas Moraga och Rapoport 2015). Oavsett kriterier och viktning kommer i stort sett alla att leda till att Tyskland, Frankrike, Storbritannien, Italien och Spanien ska ta emot huvuddelen av asylsökande. Undantag är om fördelningen i hög grad baseras på asylmottagande några år tillbaka då fördelningsnyckeln innebär att även Sverige blir en av de största mottagarna (se Wagner och Kraler 2014). Det har också föreslagits en fördelning där de länder som tidigare tagit emot många flyktingar ska ta emot *färre* för att därigenom lätta på det tryck som t ex Sverige tagit på sig. Sveriges "övermottagande" jämfört med andra länder har beräknats i Parusel och Schneider (2017) till 300–400 procent under perioden 2008–15.

renser liknar de system som i litteraturen utvecklats för att fördela studenter över olika skolor och universitet.⁴ En algoritm kan sedan avgöra matchningen mellan länder och flyktingar.

2. En skiss av alternativa system

Systemet som FR förespråkar är väl förankrat i etablerad teori, men motogs med skepsis inom EU.⁵ Ett problem är att övertyga politiker om fördelarna av handel med kvoter som många uppenbarligen felaktigt tolkade som att det skulle röra sig om handel med flyktingar. Tanken på att länder kan friköpa sig kan också lätt ge intrycket att länder kan smita undan sitt ansvar, vilket inte är fallet så länge de länder som tar över flyktingmottagandet ersätts för de kostnader de då tar på sig.⁶ Slutligen har ett system för handel med flyktingkvoter likheter med handel för utsläppsrätter, vilket ledde till vulgära tolkningar om att man behandlar flyktingar som utsläpp. Pedagogiska problem bör inte få hindra framtagande av ett effektivt system för fördelning av asylsökande och flyktingar med uppehållstillstånd.

FR:s förslag kan dock anses vara lite komplicerat bl a genom att såväl de asylsökandes som medlemsländernas preferenser ska beaktas och matchas mot varandra. Jag ska skissa på ett alternativt, förenklat och förhoppningsvis mer transparent, förslag. Förutsättningarna här är desamma som för övriga förslag som framförts, nämligen att EU antas ha etablerat ett harmoniserat mottagande som övervakas av någon EU-myndighet och att man funnit en fördelningsnyckel som alla länder accepterat.⁷ Då flyktingar anländer kontinuerligt behöver EU också göra en prognos för det totala asylmottagandet och en prognos för hur många som kommer att få uppehållstillstånd. Prognoserna revideras efter hand proportionerligt uppåt eller nedåt efter hur den politiska omgivningen utvecklas.

En viktig avvikelse från FR och som förenklar analysen är att mottagarländerna bestämmer var respektive asylsökande och flykting med uppehållstillstånd ska placeras. De asylsökande har inte rätt att ensidigt bestämma till vilket land man vill komma, vilket också är EU-ländernas nuvarande hållning. Detta är rimligt då asylsökande kommit av skyddsskäl och temporära uppehållstillstånd är det som gäller. Självfallet ska fördelningen till länder ske med beaktande av asylsökandes säkerhet, familjeöverväganden m m. Nedan diskuteras två olika lösningar där jag i första fallet skiljer på asylprocessen och integrationsprocessen och i det andra fallet behandlar dessa integrerat.

⁴ Se Abdulkadiroglu och Sönmez (1999).

⁵ Förslaget mottogs på följande sätt enligt en av författarna, beskrivet i ett mejl till mig: ”Reaktionerna var i allmänhet ett artigt visat intresse kombinerat med skepsis mot att det skulle finnas politiskt acceptabla sätt att tvinga länder att delta och att man på ett politiskt korrekt sätt kan förklara ‘handeln med flyktingar’ (även om vi betonade att det handlar om handel med kvoter, inte människor)” (egen övers).

⁶ Samma reaktion förekom bland politiker då ekonomer föreslog utsläppsrätter inom miljöområdet.

⁷ Det är ingalunda okomplicerat hur man på EU-nivå ska kunna förhandla fram en gemensamt accepterad fördelningsnyckel.

Skyldigheter för asylprocessen och skyldigheter för integration

Ett förhållande som inte beaktas i Fernandez-Huertas Moraga och Rapoport (2015), och inte heller diskuteras i Parusel och Schneider (2017), är den stora andelen utan giltiga asylskäl bland de asylsökande. En stor andel av de asylsökande, runt 50 procent i EU, avvisas.⁸ Kostnaderna för ett land är starkt beroende av om den asylsökande avvisas eller ska integreras med åtföljande kostnader för boende, språkutbildning, försörjning m m. Två länder med samma kvoter där det ena landet på goda grunder avvisar 90 procent av de asylsökande och ett annat land korrekt ger asyl till 90 procent av de asylsökande kommer att ha helt olika kostnader. I det första fallet följer i princip enbart avvisningskostnader och i det andra fallet uppkommer kostnader för efterföljande integration. Det blir därför svårt, för att inte säga omöjligt, att rättvist fördela kvoter till länder enbart baserat på asylansökningar utan det kommer även att krävas kvoter för antalet flyktingar med uppehållstillstånd.

Att administrera fram rättvisa beslut i detta avseende på EU-nivå förefaller dock vara förenat med stora problem. Däremot kan en naturlig lösning uppnås genom att låta länder förhandla om kvoter och utifrån den egna bedömningen av den sannolika tiden för det beviljade uppehållstillståndet komma överens med andra länder om övertaganden av kvoter samt kostnaden för detta.

I enlighet med prognosen och fördelningsnyckeln skickar EU ut sina krav till respektive lands regering i form av skuldebrev med dessa skyldigheter. I skuldebreven anges dels hur många asylansökningar som man måste behandla, s k *asylskyldigheter*, och dels hur många flyktingar med uppehållstillstånd man måste ta emot och integrera, s k *integrationskyldigheter*. Länder kan friköpa sig från ”asylskyldigheterna” genom att ersätta andra länder för deras övertagande av asylprocessen, kostnader för asylboende m m.

I en krissituation kan det komma ett stort antal personer till vissa länder, t ex Italien eller Grekland, och det finns då inte tid för att genom förhandlingar avgöra var asylsökande ska prövas. Det måste därför vara klart i förväg att vissa länder tagit över delar av kvoten som EU angivit i skuldebrevet från andra länder. Framförhållning blir viktigt och asylkraven för ett visst år skickas ut från EU året innan och den 1 januari varje år ska medlemsländernas bilaterala förhandlingar om eventuella övertagande av delar av kvoterna vara klara så att EU vet vart anländande asylsökande kan anvisas. Det är extra viktigt i en krissituation med stora ansamlingar av flyktingar i enskilda länder att EU vet till vilka länder man kan anvisa asylsökande för deras prövning.

Ett exempel kan belysa hur det kan fungera. Anta att Tjecken fått ett skuldebrev från EU i oktober 2018 med 10 000 ”asylskyldigheter” för 2019. Tjeckien har dock under hösten 2018 gjort upp med Tyskland om att 4 000 av dessa ska asylprövas i Tyskland och Tjecken ersätter Tyskland för detta

⁸ I Fernandez-Huertas Moraga och Rapoport (2015) undviks detta genom att man tar asylsökande från Syrien som exempel vilket gör att beviljandegraden blir starkt likartad och hög för alla mottagarländer.

med en överenskommen summa. Tjeckien ska då under 2019 ta emot 6 000 asylsökande och de återstående 4 000 av Tjeckiens kvot tas hand om i Tyskland. Då Tjeckien ersatt Tyskland för övertagandet dras de 4 000 asylskyldigheterna av från Tjeckiens skuldebrev. Allt annat lika kommer Tyskland att ta emot fler än vad deras skuldebrev anger.

Enskilda länder mottar asylsökande, svarar för uppehålle under asyltiden, behandlar ansökan och meddelar EU utslaget varvid en myndighet inom EU granskar och ser till att landet har bedömt asylansökan på ett korrekt sätt. När ett land har tagit emot och avgjort så många asylärenden som skuldebrevet anger stängs landet för ytterligare asylsökanden och flyktingar kan inte längre anvisas till det landet.

Man kan också efter förhandlingar friköpa sig från ”integrationsskyldigheterna” men då måste andra mottagandeländer kompenseras för de kostnader dessa har för språkutbildning, att finna bostäder och arbete m m till nyanlända. Landet som genom handel med dessa skyldighetspapper friköper sig kan då dra av motsvarande skyldigheter i skuldebrevet på samma sätt som om man tagit emot dem i egna landet. Det friköpande landet får på det här sättet stå för kostnaderna och inte det landet som tar emot flyktingar och som ju får kostnaderna täckta. Asylsökande kan således få sin asyl prövad i ett land och vid beviljande kan man omplaceras till annat EU-land där förutsättningarna för integration, framför allt på arbetsmarknaden, är bättre.

De som anses ha asylskäl får, annat än i undantagsfall, *tillfälligt* uppehållstillstånd, vilket i realiteten är det som numera gäller för flyktingar inom EU. Även här behövs någon form av övergripande harmonisering då man inte kan överlåta till de enskilda länderna att avgöra *när* uppehållstillståndet ska upphöra att gälla. Den EU-myndighet som övervakar att asylprocessen är harmoniserad kan då också avgöra när det kan anses säkert att låta flyktingarna återvända till ursprungslandet och att uppehållstillståndet därmed har löpt ut.

Om asylansökan leder till uppehållstillstånd gäller detta tillstånd för EU och inte något specificerat EU-land. Det land som gett flyktingar uppehållstillstånd ska avgöra om dessa ska stanna i egna landet eller omplaceras till annat EU-land med bättre möjligheter till sysselsättning. Varje land kan på en gemensam EU-hemsida ange vilka bristyrken som finns, vilket är vägledande för vilket land som kan vara lämplig mottagare av de enskilda flyktingar som fått uppehållstillstånd. Flyktingarnas utbildning och arbetserfarenhet måste därför ha dokumenterats under asylprocessen. De länder som erhåller flyktingskuldebrev kan i direkt förhandling på regeringstjänstemannanivå erbjuda andra länder att ta över mottagandet av hela eller delar av det antal integrationssskyldigheter som står i skuldebrevet.

Ett motargument som framförts gäller att det saknas gemensamma kriterier inom EU för hur flyktingarnas kvalifikationer ska bedömas. I vissa fall kan asylsökande verifiera sin utbildning och arbetslivserfarenhet. I andra fall kan lågutbildade, vilket det ofta rör sig om, ange om man har erfarenhet av t ex jordbruksarbete, industriarbete eller vårdarbete. Gemensamma EU-

kriterier för verifiering behövs knappast och det handlar om sannolikheter att få personer i arbete varvid vissa länder vet att personer med viss bakgrund har större sannolikhet för arbete i vissa länder än i andra. EU behöver knappast befatta sig med frågan på central nivå.

Exempel på handel med integrationsskyldigheter

Nedan följer några exempel på hur handel med integrationsskyldigheter kan gå till. Anta att Polens skuldebrev under ett visst år består av 20 000 asylskyldigheter och 10 000 integrationsskyldigheter, motsvarande ett mottagande av 10 000 flyktingar med uppehållstillstånd i EU. Polen har gett uppehållstillstånd i EU till bland andra fyra narkosläkare med familjer, totalt 16 personer. 16 asylskyldigheter har alltså avskrivits i skuldebrevet. Polen, som vill undvika integrationskostnaderna, har dock ingen efterfrågan på narkosläkare men det har Österrike. Polen och Österrike kan då förhandla om övertagande av de fyra narkosläkarna med familjer där uppehållstillståndet för dessa 16 personer då kommer att gälla i Österrike. Polen ersätter Österrike för integrationskostnaderna och Polen kan skriva av också 16 integrationsskyldigheter i skuldebrevet. Eftersom flyktingarna får arbete är integrationskostnaderna i Österrike låga, skatter betalas i Österrike och Polens kostnad för att Österrike tagit över 16 skyldigheter i skuldebrevet kan förväntas bli låga helt enkelt för att systemet möjliggjort en matchning av land och flykting. I ett extremfall kan Österrike t o m komma att ersätta Polen för att man fått tillgång till högutbildad starkt efterfrågad personal.

Polen kan kanske på motsvarande sätt ersätta andra länder för, säg, 4 000 flyktingar som bättre passar in på andra länders arbetsmarknad än den egna. Kvar är 6 000 integrationsskyldigheter. Om man i förhandlingar med andra länder inte kan få dessa att ta emot flyktingar till rimlig ersättning får Polen ta hand om integrationen av dem.

Det är Polen och inte Österrike som i exemplet ovan skriver av sina integrationsskyldigheter i sitt skuldebrev. Österrike kan å sin sida förhandla med andra länders regeringar att mot ersättning för etableringskostnader ta emot flyktingar med utbildning och arbetserfarenhet som det inte finns efterfrågan på i Österrike och som ingår i landets kvot. Anta att Österrike under en period gett uppehållstillstånd till 100 personer med erfarenhet av jordbruksarbete och som Danmark skulle kunna sysselsätta. Med deras familjer kan, säg, 400 personer tas över av Danmark som får ersättning av Österrike för integrationskostnaderna. 400 integrationsskyldigheter kan då skrivas av i Österrikes skuldebrev. Vilket EU-land som helst kan efter förhandling ta emot flyktingar som initialt kommit till något annat EU-land och vars utbildning och kompetens passar in på den arbetskraft som efterfrågas på den egna arbetsmarknaden.

Vissa länder kommer till slut att ha tagit emot fler flyktingar än vad som krävs i skuldebrevet just för att där finns efterfrågan på flyktingarnas kompetens och de har fått ersättning för etableringskostnaderna. Andra länder kommer att ha tagit emot färre flyktingar än vad som står angivet i skulde-

brevet men de har genom förhandlad ersättning till mottagande land samtidigt gjort rätt för sig.

Om flyktingskuldebrevet till Ungern skulle innehålla, säg, 16 000 asylskyldigheter och 8 000 integrationskyldigheter och Ungern vägrar att ta emot en enda flykting kommer man att få betala ett högt, sannolikt oöverkomligt, pris för vad det kostar andra länder att sköta asylprocessen. Vägrar man att ta emot flyktingarna kan man tänka sig indragna strukturstöd eller böter till landet och att motsvarande pengar går från EU till de länder som *de facto* tar emot de flyktingar som Ungern motsatt sig. Främlingsfientligheten i landet kan visa sig bli kostsam och incitament kan finnas att motverka den. Ställd inför denna kostnad kan det trots allt visa sig att ungerska regeringen är villig att ta emot flyktingar med en viss utbildning och erfarenhet som man vet att ungerska företag efterfrågar. Det kan också bli ett tryck från ungerska företag att Ungern ska ta emot flyktingar vars kompetens efterfrågas. Kommer flyktingarna till landet, får arbete och betalar skatt kommer sannolikt attityderna till flyktinginvandrare att förbättras.

Länderna måste också ta emot de flyktingar som saknar utbildning och arbetslivserfarenhet, samt gamla och icke arbetsföra. Även här behövs en liknande mekanism som fördelar personer till länder där kostnaderna för integration är låga. Om ett land tilldelas personer som saknar utbildning och man bedömer att de sociala kostnaderna för att emot dessa är höga så kan man förhandla med andra EU-länder som kan ta emot flyktingar och integrera dessa till en lägre kostnad mot en framförhandlad ersättning. Sannolikt kommer bara ett begränsat antal asylsökande att få sin prövning i andra länder än det de först kom till och länder med utvidgade välfärdssystem kommer att ha högre kostnader än andra för att ta emot dessa asylsökande.

Ett alternativ: skyldigheter för både asyl och integration

Om uppdelningen av handeln med ”asylskyldigheter” och ”integrationskyldigheter” blir komplicerad att lösa kan man förhandla om kombinerade skyldigheter, dvs det land som tar över asylprocessen från ett annat land tar också på sig integrationen i de fall personen fått uppehållstillstånd. Om individens utbildning och arbetslivserfarenhet inte passar i det land man fått asyl kan EU tillåta asylsökande att ingå i EU:s fria rörlighet för arbetskraft (se Lundborg 2017). Detta är i dag inte möjligt förrän man fått medborgarskap eller anses fast boende, vilket förväntas ta ca fem år. För många kan möjligheten till tillfälliga arbeten i andra länder vara en källa till utkomst, på samma sätt som arbetskraftsmigranter periodvis arbetar i höglöneländer under vissa månader såsom arbetskraft från t ex Polen och Baltikum gör i Sverige.

Om ett land förhandlar med ett annat om övertagande av asylprövning och efterföljande integration vid beviljande av uppehållstillstånd kommer kalkylen att se annorlunda ut och kostnaderna bedömas utifrån flera osäkra faktorer. Osäkerhet gäller i hög grad även vid en uppdelning i ”asylskyldigheter” och ”integrationskyldigheter”, men i det fallet kan beslut om övertagande av integrationskyldigheter tas utifrån viss kunskap om kom-

petensen hos de flyktingar som fått uppehållstillstånd. Därför kommer det systemet också att ha större möjligheter att leda till en bättre matchning mellan individ och mottagandeland.

Anta att Ungerns kvot består av 12 000 kombinerade skyldigheter och att man förhandlar med Tyskland om övertagande av 2 000 av dessa. Vad är en rimlig framförhandlad ersättning från Ungern till Tyskland? Tyskland bedömer kanske att 50 procent avvisas efter i genomsnitt ett år på asylboende. Övriga 50 procent (1 000 personer) får tillfälligt uppehållstillstånd för uppskattningsvis tre till fem år. Ju längre de är kvar i Tyskland desto mer kan de förväntas få sysselsättning och då betala skatt. Regeringens förhandlare måste således beakta flera osäkerhetsfaktorer. Kanske skulle en miljard kr göra Tyskland villigt att ta emot 2 000 personer (500 000 kr per asylsökande) och det är inte orimligt att Ungern accepterar det om alternativet är stora politiska problem om landet självt tar emot flyktingarna.

Kanske kan Ungern förhandla med Sverige om övertagande av 1 000 asylsökande till en kostnad av 600 000 kr per asylsökande och med Finland om 500 asylsökande till 450 000 kr per asylsökande osv. Allt är hypotetiskt och kostnaderna är beroende på tillgängligt asylboende, migrationsmyndigheternas kapacitet, den politiska situationen, sociala förhållanden m m som kommer att återspeglas i bilaterala förhandlingar. Viktigt här är dock att i detta system kommer även friköpande länder att göra rätt för sig. Deras kostnader för att själva ta emot asylsökande är ofta högre än i andra länder, i Ungerns fall är i synnerhet de politiska kostnaderna höga.

Det är orimligt att tro att EU centralt kan bestämma hur en effektiv lokalisering ska uppnås. Då man i EU diskuterat friköp har förslaget varit att friköp ska kosta 250 000 euro per asylsökande, eller ca 2,4 miljoner kr, och betalas till EU. Detta är prohibitivt högt och inte realistiskt, vilket kan ha försatt friköpsmöjligheten i vanrykte i många länder. Det viktiga är att de enskilda ländernas verkliga, såväl ekonomiska som politiska, kostnader för asylmottagande kommer fram och att asylsökande fördelas enligt dessa kostnader. Dessa kostnader blir inte tydliga om EU centralt ska bestämma fördelningen av asylsökande.

En aspekt på förhandlingar mellan Visegradländer⁹ och rikare EU-länder är att de senare, som visat sig villigare att ta emot flyktingar, också relativt sett är högkostnadsländer. Detta skulle göra friköp dyrt men kostnaderna för mottagandet i de rikare länderna behöver inte vara oöverkomliga i situationer med ledig kapacitet. Visegradländerna kan sägas ha högre icke-monetära, i synnerhet politiska, kostnader och det beror då på de relativa kostnaderna mellan länderna om förhandlingar leder till övertagande av kvoter.

3. Betydelsen av friköp

Möjligheten till friköp är central i systemet som skissas på ovan men möj-

⁹ Visegradgruppen består av Polen, Tjeckien, Slovakien och Ungern. Namnet härstammar från ett möte mellan länderna som hölls 1991 i den ungerska staden Visegrad.

ligheten till friköp tolkas ibland som att man inte gör rätt för sig eller tar sitt ansvar. Detta är inte fallet och det finns inget cyniskt i friköpning och handel med papper i skyldigheter. Systemet har en lång rad fördelar för flyktingar och mottagarländer:

Motverkar EU-motstånd och främlingsfientlighet. Flera regeringar, framför allt i Visegradgruppen, kan befara ett hårdnat politiskt klimat och ökad xenofobi om EU pådyvlar dem mottagande av asylsökande och flyktingar som ska integreras. Även om regeringarna skulle acceptera kvoterna kan det folkliga motståndet vara starkt, vilket kommer att utnyttjas av populistiska och främlingsfientliga partier. Detta kommer i sin tur också att leda till ökat EU-motstånd. Ett felaktigt implementerat asylsystem kommer därmed att kunna bli ett hot mot EU:s sammanhållning. Detta gäller kanske i synnerhet när Storbritannien visat på möjligheten till utträde ur EU.

Kostnadseffektivitet. Kostnaderna för asylmottagandet och integrationen av personer med uppehållstillstånd kan skilja sig kraftigt åt mellan länderna. Legitimiteten för flyktingmottagandet bygger också på att kostnaderna för detta kan hållas nere. För detta krävs att vissa länder där kostnaderna är mycket höga kan friköpa sig genom att ersätta andra länder där kostnaderna är låga. Se exemplen ovan.

Ökad sammanhållning inom EU. För att få med alla länderna på ett och samma asylsystem måste systemet vara så flexibelt som möjligt. Friköpsmöjligheten kommer sannolikt att underlätta sammanhållningen. Såsom visats av Parusel och Schneider (2017) kommer det att vara svårt att få med framför allt Visegradgruppen på att frivilligt ta på sig ansvaret att ta emot flyktingar enligt tilldelad kvot. Friköpsmöjligheten öppnar dock för en lösning i detta avseende, då de kan göra rätt för sig genom att åtminstone delvis överlåta delar av kvoten till andra länder och ersätta dessa.

Rättvisa. Inte bara kostnader skiljer sig åt mellan länderna, utan även attityder. Om Ungern har stora interna politiska problem med extrema partier, främlingsfientlighet och hatbrott finns det en utväg att slippa ta emot flyktingar genom friköp. Andra länder som i stället tar Ungerns kvoter får i förhandlingar sina kostnader täckta av Ungern och kan då inte hävda att Ungern inte gör rätt för sig.

Det är dock inte troligt att något land kommer att kunna friköpa sig helt från sina skyldigheter i skuldebrevet. Många länder fullföljer sannolikt sina skyldigheter och det är inte säkert att länder är villiga att ta emot fler asylsökande än vad kvoten anger annat än till prohibitivt höga kostnader i tider då länderna har fullt på asylboenden. Vid ledig kapacitet är chanserna betydligt större i synnerhet i länder med stora regionala skillnader där pengar till kommuner i samband med mottagandet är välkomna och den lokala sysselsättningen kan hållas uppe.

Frågan är egentligen bara om friköp ska tillåtas eller inte efter att länderna tilldelats sina kvoter. Det är svårt att se att EU skulle förlora på att tillåta friköp genom handel med kvoterna.

4. Avslutning

Efter att Dublinförordningen brutit samman står EU inför en mycket angelägen reformering av det europeiska asylprogrammet för att effektivt klara av framtida flyktingkriser. Bristen på ekonomiska överväganden är dock uppenbar såväl i de reformförslag som hittills presenterats som i diskussionerna kring reformeringen. I artikeln har jag diskuterat hur EU rationellt kan fördela asylsökande och personer med uppehållstillstånd över medlemsländerna. Det vore förmätet att tro att man i en kort uppsats kan lösa alla de politiska, juridiska och ekonomiska problem som kan uppkomma och därför är artikeln begränsad till mer övergripande ekonomiska principer.

Centralt är att fördelningen av flyktingar föregås av handel med skyldigheter att ta emot flyktingar, där länder med höga kostnader för mottagande ersätter andra länder för att de tar på sig en större andel av flyktingproblemet. Jag har argumenterat för att handel med kvoter (friköp) leder till ökad kostnadseffektivitet inom hela EU, minskad risk för främlingsfientlighet och EU-motstånd, ökad rättvisa där länderna gör rätt för sig och där kostnader för asylmottagande och integration blir synliga samt ökad sammanhållning inom EU då möjligheten till friköp underlättar för länderna att komma överens om en initial fördelning av flyktingkvoter.

Diskussionen om EU:s asylsystem kommer att fortsätta. Långsiktigt hållbara lösningar borde i högre grad än hittills grundas på ekonomiska överväganden och inte på tron att ett rättvist asylsystem enbart kan administreras fram på högsta politiska nivå. Marknaden kan utnyttjas för fördelning av asylsökanden till länder där kostnaderna är låga och flyktingar med uppehållstillstånd till länder med största chans till sysselsättning och därmed lägsta integrationskostnad.

REFERENSER

- Abdulkadiroglu, A och T Sönmez (1999), "House Allocation with Existing Tenants", *Journal of Economic Theory*, vol 88, s 233–260.
- EU (2016), "Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe", EU COM 2016 197 final, Bryssel.
- Fernandez-Huertas Moraga, J och H Rapoport (2014), "Tradable Immigration Quotas", *Journal of Public Economics*, vol 115, s 94–108.
- Fernandez-Huertas Moraga, J och H Rapoport (2015), "Tradable Refugee-admission Quotas (TRACs), the Syrian Crisis and the New European Agenda of Migration", IZA Discussion Paper 9418, Bonn.
- Guild, E, C Costello, M Garlick, V Moreno-Lax och M Mouzourakis (2015), "New Approaches, Alternative Avenues and Means of Access to Asylum Procedures for Persons Seeking International Protection", CEPS Paper in Liberty and Security in Europe 77, Bryssel.
- Kalischer Wellander, B (2015), "Kvothandel kan lösa EU:s migrationskris", *Ekonomisk Debatt*, årg 43, nr 7, s 54–57.
- Lundborg, P (2017), "Låt flyktingar ingå i EU:s fria rörlighet för arbetskraft", *Svenska Dagbladet Brännpunkt*, 4 november 2017.
- Parusel, B och J Schneider (2017), "Reforming the Common European Asylum System: Responsibility-sharing and the Harmonization of Asylum Outcomes", Delmi rapport 2017:9, Stockholm.
- Wagner M och A Kraler (2014), "An Effective Asylum Responsibility-sharing Mechanism", ICMPD Asylum Programme for Member States – Thematic Paper, Wien.