



Samordning av återintegreringsinsatser i unika kontexter

En fallstudie om nordiskt samarbete i den kurdiska region i Irak (KR-I)

Iris Luthman, Jenny Bergsten och Anna Hammarstedt

Återvändande och återintegrering har i allt högre grad blivit centrala prioriteringar inom europeisk migrationspolitik. För att främja ett mer hållbart återvändande har många länder investerat i kapacitetsuppbyggande projekt och utvecklingssamarbete i viktiga ursprungsregioner. Denna policy brief undersöker hur de nordiska länderna – Sverige, Danmark, Norge och Finland – har samarbetat för att etablera plattformen *Nordic Cooperation on Return and Reintegration in Iraq* (NORAQ), med särskilt fokus på inrättandet av Migrant Resource Centres (MRCs) i den kurdiska region i Irak (KR-I). Genom att dra lärdomar från NORAQ belyser denna policy brief både möjligheter och utmaningar med gemensamma återintegreringsinitiativ och utforskar potentialen att replikera denna modell i andra migrationsrelevanta kontexter.

Återvändande och (hållbar) återintegrering som politisk prioritet

Det senaste decenniet har återvändande av migranter som inte beviljats uppehållstillstånd blivit en växande prioritering i Europeiska unionens (EU) och dess medlemsstaters migrationspolitik. Som noterats i en syntesrapport från 2018 från European Migration Network (EMN), anses återvändande vara en prioritet i nästan alla medlemsstater, där nästan alla EU-länder identifierar återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas irreguljärt som ett nationellt mål (EMN, 2018).

Detta ökade fokus på återvändande har åtföljts av ett bredare fokus på att göra återvändande- och återintegreringsprocesser mer "hållbara". Även om det inte finns någon universellt accepterad definition,¹ förstås hållbarhet i detta sammanhang ofta som migranternas förmåga att återvända till sitt ursprungsland på ett säkert och värdigt sätt. FN:s nätverk för migration definierar till exempel hållbar *återintegrering* som:

"[en] process som gör det möjligt för individer att säkra och upprätthålla de politiska, ekonomiska, sociala och psykosociala förhållanden som krävs för att upprätthålla liv, försörjning och värdighet i det land och den gemenskap de återvänder till, med full respekt för deras medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter" (United Nations Network on Migration, 2021, s. 2).

Detta individcentrerade synsätt återspeglas i mål 21 i det globala migrationsramverket, antaget av FN:s generalförsamling 2018, där personlig säkerhet, ekonomisk egenmakt, social inkludering och sammanhållning lyfts fram som avgörande för hållbart återvändande (United Nations General Assembly, 2020).

Samtidigt kvarstår en snävare definition av hållbart återvändande i globala policydiskussioner, där framgång ibland mäts utifrån *avsaknad av återmigration* – det vill säga huruvida en återvändande individ stannar

¹ Se till exempel Vera-Larrucea och Luthman (2024, s. 17) samt Hammarstedt och Luthman (2025, s. 20) för en diskussion om begreppet "hållbart" inom återvändandestudier, där de belyser den bristande samsynen kring definitionen – både i akademiska sammanhang och i policydebatter.

snarare än migrerar på nytt (Şahin-Mencütek, 2024, s. 2133). Även om forskare har varnat för att detta representerar en förenklad förståelse av hållbarhet (Kuschminder, 2017, s. 108), är det viktigt att notera att de två perspektiven – det snävare fokuset på avsaknad av återmigration och den bredare förståelsen av hållbarhet – inte nödvändigtvis utesluter varandra. Förbättrad politisk och personlig säkerhet, ekonomiska möjligheter och social sammanhållning kan, under vissa förhållanden, ha en hämmande effekt på individers benägenhet att (åter)migrera irreguljärt.²

Med detta som utgångspunkt har många EU-medlemsstater i allt högre grad försökt koppla samman utvecklingssamarbete med migrationshantering (EMN, 2024, p. 4). Utvecklingsbistånd används både för att hantera de så kallade "grundorsakerna" till irreguljär migration och för att stödja hållbar återintegrering genom att hjälpa återvändande migranter att få tillgång till bostäder, försörjning och psykosocialt stöd. På EU-nivå har instrument som *EU Emergency Trust Fund for Africa* (EUTF), lanserad 2015, och *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument* (NDICI – Global Europe) mobiliserats för att främja dessa mål. Inom NDICI spelar *European Fund for Sustainable Development Plus* (EFSD+) en central roll genom att till exempel främja hållbar utveckling, motverka de socioekonomiska drivkrafter som ligger bakom migration och fördrivning, samt stödja återintegrering av återvändande migranter (Cassarino, 2025, ss. 3–4).

Som en del av bredare ansträngningar att koppla samman migrationshantering med utvecklingssamarbete har EU i allt högre grad betonat behovet av samordning i program för återvändande och återintegrering. Detta återspeglas i EU:s strategi för frivilligt återvändande och återanpassning från 2021, som förespråkar ett mer sammanhängande och EU-omfattande tillvägagångssätt för återvändande.

² I sin studie om återintegrering av återvändande migranter i norra Ghana konstaterar Adu-Okoree m.fl. till exempel att förbättrade arbetsmöjligheter och sociala faktorer gjorde att återvändande migranter i mindre utsträckning önskade återmigrera (Adu-Okoree, Sedegah, Premkumar, & McApereko, 2023). Kuschminder (2017, s. 117) visar också att personer som återintegrerats – definierat som individer som på nytt har trätt in i det ekonomiska, sociala och kulturella livet i ursprungslandet och känner sig trygga och säkra – i lägre grad vill återmigrera eller har konkreta planer på att göra det. Samtidigt antyder hennes resultat att en ambition att återmigrera också kan vara en meningsfull indikator på missnöje med själva återvändandeupplevelsen snarare än med återintegreringsutfallet som helhet. Ruiz Soto and Le Coz (2022) påpekar dock att en vilja att återmigrera – särskilt genom lagliga och planerade kanaler – även kan vara ett resultat av en lyckad återintegrering, där återvändande utnyttjar nyvunna färdigheter eller resurser för att möjliggöra vidare rörlighet.

Strategin understryker behovet av att "arbeta tillsammans och ta fram gemensamma verktyg" och betonar också att återintegreringsprogram behöver utformas "med hjälp av nationella och lokala myndigheter, lokala värdsamhällen och det civila samhället i syfte att bidra till att ge återvändaren och hans eller hennes lokalsamhälle konkreta framtidsutsikter" (Europeiska kommissionen, 2021, ss. 4, 2).

Syfte och metod

Mot bakgrund av dessa bredare tendenser – men utanför EU:s formella ramverk – har de nordiska länderna, med sin långa tradition av samarbete inom olika politikområden, inklusive utvecklingssamarbete, i allt högre grad utforskat sätt att "stärka och utöka det nordiska samarbetet inom återvändandeområdet" (Government of Iceland, Ministry of Justice; Ministry of Immigration and Integration, Denmark; Ministry of the Interior, Finland; Ministry of Justice and Public Security, Norway; Government Offices of Sweden, Ministry of Justice, 2023). Ett konkret exempel på detta är plattformen *Nordic Support on Return and Reintegration in Iraq* (NORAQ), där Sverige, Danmark, Norge och Finland samverkar kring kapacitetsuppbyggande insatser i Irak.

Denna policy brief bygger på resultat från ett AMIF-finansierat forskningsprojekt om nordiskt samarbete kring återvändande och återtagande,³ med särskilt fokus på hur samordning av insatser i ursprungsländer kan ta sig uttryck i praktiken. **Syftet är att belysa både möjligheter och utmaningar med gemensamma återintegreringsinitiativ, baserat på erfarenheter från etableringen och implementeringen av NORAQ-plattformen.**

³ Den 1 februari 2023 lanserade Delmi ett treårigt forskningsprojekt med titeln Återvändande som internationell migrationspolitik: samordning inom och över nationella gränser, finansierat av Europeiska asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF). Rapporten Nordiskt samarbete inom återvändande och återtagande (2025) av Hammarstedt och Luthman utgör den andra delstudien inom projektet och fokuserar på hur de nordiska länderna samarbetar kring återvändande och återtagande av migranter som omfattas av ett lagakraftvunnet återvändandebeslut.

Som en del av denna delstudie, och i syfte att få en kontextuell förståelse för hur det nordiska samarbetet tar form i praktiken, reste författarna till denna policy brief till den kurdiska regionen i Irak (KR-I) i januari 2025 för att närvara vid invigningen av Migrant Resource Centre (MRC) i Sulaymaniyah. Det empiriska underlag som används i briefen samlades in under detta besök.

Analysen bygger på observationer och informella intervjuer som genomfördes under en studieresa till den kurdiska regionen i Irak (KR-I) i januari 2025. Under resan hölls möten med lokala aktörer i Erbil och Sulaymaniyah, och författarna deltog även vid invigningen av det svensktfinansierade Migrationsresurscentret (MRC) i Sulaymaniyah. Om inget annat anges härrör det empiriska underlaget i denna policy brief från detta fältarbete.

NORAQ: En plattform för gemensam samordning

Betydelsen av samordning mellan olika givare är väl etablerad inom utvecklingsområdet, då fragmenterade biståndsinsatser kan leda till ineffektivitet, överlappning och begränsad genomslagskraft (Bigsten & Tengstam, 2015; Šárka, 2023). Dessa lärdomar blir alltmer relevanta även inom migrationsstyrning, där mottagarländer i växande grad visar intresse för att investera i återintegreringsprogram som syftar till att stärka ursprungsländers kapacitet att ta emot och stödja återvändande migranter.

När program involverar ett brett spektrum av aktörer som verkar på flera nivåer, riskerar insatserna – om de inte är effektivt samordnade – att bli isolerade, osammanhängande och dåligt anpassade till verkligheten på plats. Samordnade angreppssätt som bygger på starka partnerskap med lokala institutioner tenderar däremot att vara mer effektiva, hållbara och bättre anpassade till återvändande migranternas socioekonomiska behov (ICMPD, 2021; IOM, 2019, s. 17).

Struktur och samarbetspartners

NORAQ-plattformen, som officiellt lanserades den 4 juni 2024 (ICMPD, 2024a), utgör ett konkret exempel på hur samordning kan omsättas i praktiken. Plattformen omfattar i dagsläget fyra nordiska länder⁴ och fungerar som en ram för gemensam återintegreringsprogrammering i Irak (Hammarstedt & Luthman, 2025, s. 89). Inom plattformen finansierar Sverige, Danmark, Norge och Finland olika projekt som genomförs på plats i samarbete med International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) och den lokala organisationen Rwanga Foundation, i syfte att stödja

⁴ NORAQ-plattformen har uppgett att man även är öppen för att inkludera icke-nordiska länder i samarbetet. Ett sådant deltagande skulle kräva nordisk konsensus och, om det blir aktuellt i framtiden, skulle ett "+" läggas till i plattformens namn: NORAQ+ (NORAQ, 2025, s. 2).

Iraks regering (GoI) och Kurdistans regionala regering (KRG) i deras arbete med migrationshantering. Vad gäller val av samarbetspartners har ICMPD – en mellanstatlig organisation med huvudkontor i Wien – lång erfarenhet av att stödja de irakiska myndigheterna i frågor som rör återintegrering av återvändande migranter (NORAQ, 2025, s. 2). Rwanga Foundation, en lokal NGO baserad i KR-I, har därtill spelat en viktig roll i att stötta personer som återvänder till norra Irak (NORAQ, 2025, s. 2).

Syftet med NORAQ är att tillhandahålla "... samordnade, hållbara och transparenta återintegreringstjänster för alla som återvänder till Irak och att stödja uppbyggnaden av en stark och professionell migrationsförvaltning i landet" (NORAQ, 2025, s. 1). De fyra nordiska länderna bildar tillsammans en gemensam styrgrupp för NORAQ, där varje land ges observatörsstatus i förhållande till projekt som finansieras av de övriga nordiska länderna (NORAQ, 2025, s. 2). Med detta upplägg avser man att undvika överlappningar mellan enskilda projekt (Hammarstedt & Luthman, 2025, s. 89) och därigenom skapa förutsättningar för "... effektiv samordning, flexibilitet och en gemensam kommunikation/strategi gentemot irakiska aktörer" (NORAQ, 2025, s. 2).

Samordning av nationell finansiering i gemensamma initiativ

Det nordiska samarbetet kring kapacitetsuppbyggnad i Irak äger rum i ett sammanhang där återvändande och utvecklingsbistånd i allt högre grad integreras i de enskilda ländernas politiska agendor och strategiska ramverk. Samarbetet inom ramen för NORAQ illustrerar denna utveckling genom att samla olika finansieringsinstrument kring ett gemensamt mål. Det som utmärker NORAQ-plattformen är dess flexibilitet: vissa insatser genomförs gemensamt, medan andra utformas, leds och finansieras av ett enskilt land (NORAQ, 2025, s. 2).

Detta möjliggör en struktur där olika finansieringsmekanismer kan samexistera inom plattformen. Vissa projekt finansieras med biståndsmedel, medan andra bekostas av EU:s asyl-, migrations- och integrationsfond (AMIF), beroende på vilket nordiskt land som står för finansieringen. NORAQ är därmed unikt i sitt sätt att integrera *flera finansieringskällor* i en *samordnad struktur*, där en *gemensam styrgrupp* ansvarar för den övergripande styrningen.

Det finns inga krav på att de nordiska länderna ska bidra med lika mycket finansiering eller rikta insatserna till samma målgrupp av återvändare.

Projekten kan antingen omfatta återvändare från hela EU eller enbart återvändare från det nordiska land som finansierar insatsen.

Gemensam kapacitetsutveckling

Det nordiska samarbetet inom ramen för NORAQ-plattformen möjliggör differentierade nationella arbetssätt, samtidigt som det bidrar till en samordnad helhet. För att vägleda detta samarbete har ett antal tematiska fokusområden identifierats: återvändande och återintegrering, irreguljär migration, informationsinsatser, migration och utveckling, övergripande migrationshantering samt kapacitetsstöd (ICMPD, 2024a).

Ett exempel på ett projekt inom NORAQ-plattformen som omfattar flera av dessa områden är det svensk-irakiska samarbetet för styrning av migration – *Sweden-Iraq Cooperation on Migration Governance (SI-COM)*.⁵ Projektet har tre komponenter: att stärka och utöka nätverket av migrantrådgivningscenter (Migrant Resource Centres, MRC),⁶ att utveckla projektledning, uppföljning och lärande hos irakiska myndighetspartners samt att stärka dessa myndigheters institutionella kapacitet inom centrala områden av migrationshantering (NORAQ, 2024). SI-COM-projektets målsättningar är därför dubbla: dels att erbjuda information om migration och tillgängliga tjänster i Irak till potentiella, utresande och återvändande migranter genom MRC; dels att bygga upp myndigheternas kapacitet, bland annat genom olika former av utbildningsinsatser.

Genom NORAQ-plattformen delas information och forum skapas för löpande dialog mellan de nordiska länderna och lokala myndigheter.

Utbildningsinsatser för återintegreringspersonal samordnas mellan olika aktörer, lokala aktörer konsulteras för sin kontextspecifika kunskap och integreras i projekten, och lokal kapacitet stärks genom gemensamma program. Även om plattformen har inrättats för att stödja migrationshantering och hållbar återintegrering i *hela* Irak, är det viktigt att

⁵ SI-COM-projektet finansieras av Justitiedepartementet och Migrationsverket, genomförs i Irak av ICMPD och Migrationsverket, och pågår från juni 2024 till maj 2026 (NORAQ, 2024).

⁶ Det nuvarande nätverket av Migrant Resource Centres (MRC) i Irak omfattar ett center i Bagdad (etablerat i december 2020 och finansierat av Danmark), ett center i Erbil (etablerat i juni 2024 och finansierat av Norge) (ICMPD, 2024b, s. 18; NORAQ, 2025), samt ett center i Sulaymaniyah (etablerat i januari 2025 och finansierat av Sverige). MRC-nätverket utgör därmed ett tydligt exempel på hur de nordiska länderna, genom sina respektive projekt, har etablerat center med liknande prioriteringar. Eftersom centren är lokaliserade på olika platser inom KR-I och övriga Irak, når de dock olika grupper av migranter och återvändare – vilket också bidrar till att överlappande insatser i regionen undviks.

beakta landets komplexa politiska landskap, där den kurdiska regionen (KR-I) fungerar som ett semi-autonomt område.

Återintegreringsutmaningar i den kurdiska regionen och konsekvenser för gemensam programmering

Den kurdiska regionen i Irak (KR-I) utgör ett relevant exempel på hur samordning mellan nationella och regionala regeringar, internationella organisationer och lokala aktörer kan fungera i praktiken. Trots kvarstående utmaningar har institutioner i regionen visat en vilja att engagera sig i frågor som rör återvändande och återintegrering. Detta gör KR-I till ett intressant fall för att utforska såväl möjligheter som begränsningar med gemensam programmering i komplexa och resursbegränsade sammanhang.

Möjligheter och samordningsmekanismer

I kontexter där enskilda mottagarländer saknar tillräckliga resurser eller operativ kapacitet kan gemensam programmering möjliggöra samordning av medel och expertis. Det har inte bara potential att öka genomslaget för insatserna, utan bidrar även till större samstämmighet i hur stöd levereras. Flera framgångsrika samordningsinsatser i den kurdiska regionen i Irak (KR-I) understryker detta. Ett exempel är inrättandet av den så kallade *Multi-Stakeholder Platform* (MSP),⁷ som har skapat en värdefull arena för dialog, strategisk samordning och identifiering av gemensamma prioriteringar för återintegrering (ICMPD, 2024, s. 23). Ett annat exempel är Joint Crisis Coordination Centre (JCC) – den kurdiska regionala regeringens samordningsorgan för krishantering – som har blivit en nyckelaktör som bland annat driver på användningen av *National Referral Mechanism* (NRM), en nationell digital hänvisningsmekanism avsedd att fungera som ett praktiskt verktyg för att samordna och hänvisa återvändare till relevanta stödinsatser.

Återvändare i KR-I har även fått kontantstöd som del av sina återintegreringspaket. Även om det standardiserade stödet inom EU-finansierade program ofta är begränsat i omfattning, har bilaterala påslag (så kallade "top-ups") från exempelvis Sverige, Finland och Norge erbjudit ett visst ekonomiskt tillskott. Samtidigt kan dessa kompletterande

⁷ MSP är en plattform som samlar aktörer från både offentlig och privat sektor med uppdrag, intresse eller vilja att delta i samordnade insatser och dialog för att främja en hållbar återintegrering av återvändare (ICMPD, 2024b, s. 12).

utbetalningar utmana EU:s ambition att harmonisera migrations- och återvändandepolitiken inom ramen för den nya asyl- och migrationspakten. Utan samordnade riktlinjer riskerar denna typ av differentierat stöd att skapa ojämlika förutsättningar för återintegration och försvåra harmoniserade insatser mellan EU och dess partnerländer. Variationer i stödets omfattning skapar även förvirring hos återvändare kring vad de har rätt till. Denna brist på enhetlighet kan dessutom innebära utmaningar för rådgivare vid Migrant Resource Centres (MRC), som har svårt att ge korrekt information i ett system präglad av olika regler och förfaranden.

Politiska och logistiska utmaningar

Det politiska och administrativa förhållandet mellan den kurdiska regionala regeringen (KRG) – den officiella verkställande makten i den kurdiska regionen (KR-I) – och Iraks federala regering (Government of Iraq, Gol) innebär fortsatt betydande utmaningar för insatser kopplade till återvändande och återintegrering.

En central iakttagelse är att KR-I:s semi-autonoma status ofta leder till att regionala institutioner inte fullt ut inkluderas i nationella planerings- och genomförandeprocesser. I praktiken levereras således återintegreringsstöd i KR-I i stor utsträckning av icke-statliga organisationer, snarare än offentliga myndigheter – något som kan försvåra ett långsiktigt institutionellt ägarskap.

Det finns även skillnader i hur det internationella återintegreringsstödet distribueras. Stödet kanaliseras vanligen genom Gol:s strukturer, vilket kan leda till att återvändare i KR-I får ett mindre omfattande stöd jämfört med andra delar av landet. Detta har lett till att institutionella aktörer i KR-I uttryckt ett behov av ett mer integrerat och sektorsövergripande arbetssätt. Att navigera dessa politiska och logistiska utmaningar utgör därför en nyckelfråga för aktörer involverade i gemensam programmering i Irak.

KRG:s principiella motstånd mot att ta emot personer som återvänt under tvång – det vill säga utan samtycke, i enlighet med ett verkställighetsbeslut – skapar ytterligare operativa utmaningar. Återvändare anländer ofta via Bagdad istället för direkt till KR-I, vilket väcker oro hos vissa aktörer vad gäller säkerhet, rörlighet och tillgång till återintegreringsstöd. För att hantera detta har aktörer som *European Technology and Training Centre*

(ETTC)⁸ tagit ansvar för att ta emot och bistå återvändare vid ankomst i Bagdad. Detta kräver dock proaktiv samordning och ytterligare resurser, vilket i sin tur riskerar att belasta redan begränsad kapacitet.

Erfarenheterna från KR-I visar därmed att effektiv gemensam programmering kräver mer än samordnad finansiering och gemensamma mål – insatserna måste även utformas med hänsyn till politiska och institutionella asymmetrier. Iraks flernivåstyrda förvaltningssystem innebär att institutioner i KR-I verkar med betydande självstyre och ofta utan full integrering eller insyn i den federala planeringen. I detta sammanhang utgör plattformar som NORAQ en styrka genom sin flexibilitet att engagera sig både på federal och regional nivå på ett sätt som är kontextanpassat och operativt sammanhängande.

Att balansera politiska mål med lokalt ägarskap

Återvändande står fortsatt högt på den politiska agendan i många nordiska länder. Initiativ som NORAQ utgör därför ett konkret försök att omsätta nationella migrationspolitiska mål i samordnade internationella insatser. Samtidigt kan detta skapa en spänning mellan det politiska kravet på snabba och mätbara resultat och behovet av att främja återintegreringslösningar som är långsiktigt hållbara, kontextkänsliga och lokalt förankrade. I politiskt laddade sammanhang finns en risk att lokala behov och institutionella kapaciteter hamnar i skymundan till förmån för "snabba vinster" och synliga resultat.

För att återintegreringsinsatser ska bli mer effektiva och hållbara krävs en stark förankring i lokala förhållanden och hänsyn till de förutsättningar, behov och förväntningar som finns i mottagarsamhällena (Knoll & Vernon, 2023; IOM, 2019). För gemensamma programmeringsinsatser som NORAQ innebär detta också ett erkännande av de politiska och institutionella asymmetrier som råder – exempelvis mellan den federala regeringen (Gol) och den kurdiska regionala regeringen (KRG) – vilket gör lokalt förankrade partnerskap desto viktigare. I sådana kontexter kan det vara mer ändamålsenligt att samarbeta med regionala aktörer som Rwanda Foundation, snarare än centralt baserade motsvarigheter. Det stärker programmets legitimitet, ökar förtroendet bland återvändare och

⁸ ETTC är en ideell organisation som verkar för att bidra till en hållbar utveckling i Irak. Sedan 2022 är ETTC ansvarig aktör för återintegreringsstöd inom ramen för Frontex gemensamma återintegreringstjänster i Irak.

säkerställer att tjänsterna anpassas efter den lokala kontexten. Det är också här det gemensamma tillvägagångssättets mervärde blir tydligt: när givarländer med tidigare erfarenhet eller långvarigt engagemang i regionen delar kunskap med nordiska partners om vilka lokala organisationer som är mest trovärdiga, effektiva och kontextuellt lämpliga. Genom att dra nytta av denna kollektiva kunskap kan gemensamma initiativ minska risken för duplicering, stärka lokala relationer och säkerställa att återintegreringsstödet är både relevant och lokalt förankrat.

Utöver lokala partnerskap krävs även effektiva samordningsverktyg för att säkerställa att återintegreringsstödet levereras på ett enhetligt och strukturerat sätt. Som nämnts ovan har exempelvis Joint Crisis Coordination Centre (JCC) betonat vikten av att utveckla och bredda användandet av den nationella hänvisningsmekanismen (NRM) –såväl inom statliga myndigheter som inom civilsamhället.

Eftersom samordningsinsatserna fortfarande är relativt nya och under utveckling, möter återvändare ett antal hinder i återintegreringsprocessen. Dessa inkluderar begränsade incitament för näringslivets engagemang samt otillräcklig koppling till bredare offentliga tjänster såsom bostadsförsörjning och psykosocialt stöd. Även om återintegreringsaktörer idag har tillgång till den särskilda samordningsplattformen – *Multi-Stakeholder Platform* (MSP), etablerad av ICMPD med dansk finansiering – kan ytterligare insatser behövas för att stärka samarbetet och säkerställa en harmoniserad ansats mellan alla aktörer som arbetar med återintegreringsstöd (ICMPD, 2024b, s. 23).

Bristande anpassning av stöd och kommunikationsluckor

Trots vissa framsteg kvarstår flera centrala utmaningar. Återvändare i KR-I får visserligen kontantstöd, men enligt vittnesmål från lokala aktörer i fältet är stödnivån inte anpassad till de lokala levnadskostnaderna. Det återintegreringsstöd som exempelvis tillhandahålls av Frontex fördelas enhetligt i hela landet, utan att ta hänsyn till regionala ekonomiska skillnader. Enligt Vera Larrucea et al. (2021) är efterfrågan på yrkesutbildning bland återvändare dessutom begränsad – i stället prioriteras omedelbara behov och återbetalning av skulder framför långsiktiga inkomstgenererande aktiviteter. Detta bekräftades även i våra samtal med lokala aktörer.

Kommunikation utgör fortsatt en betydande utmaning i återvändandeprocessen. Många återvändare uppger att de inte har fått tillräcklig information före återresan om sina rättigheter och om vilka stödinsatser som finns tillgängliga – en utmaning som även lyftes av lokala aktörer i KR-I. Problemet förvärras av kapacitetsbegränsningar hos institutioner som Migrant Resource Centres (MRC). Även om MRC strävar efter att fungera som en "one-stop-shop" – med målet att samordna migranternas och återvändares olika behov på ett tillgängligt och effektivt sätt – begränsas dessa ambitioner ofta av otillräckliga personalresurser och bristande tillgång till uppdaterad information.

Tillsammans pekar dessa kommunikations- och kapacitetsutmaningar på en mer övergripande lärdom för gemensamma initiativ: harmonisering av återintegreringstjänster måste balanseras med anpassning till lokala förutsättningar.

Uppföljning, psykosocialt stöd och långsiktighet

Ett tydligt förbättringsområde är avsaknaden av *gemensam*, systematisk uppföljning och utvärdering. Även om utvärdering och uppföljning ingår i enskilda projektplaner, har den snabba expansionen av Migrant Resource Centres (MRC) i Irak inneburit att nya center etableras innan befintliga har hunnit följas upp på ett tillfredsställande sätt. Att, som exempel överföra MRC-modellen från Bagdad till KR-I, utan tillräcklig kontextuell anpassning, riskerar därmed att skapa flaskhalsar i uppstartsfasen och försvåra lärande.

Samtidigt speglar denna snabba utbyggnad också ett starkt handlingsdriv – en politisk och institutionell vilja att snabbt möta akuta utmaningar kopplade till återvändande. Även om denna drivkraft kan vara värdefull, behöver den balanseras med utrymme för reflektion, erfarenhetsutbyte och successiv anpassning.

Vidare saknar återintegreringsprocessen i nuläget en bred samhällslig förankring – en så kallade *whole-of-society approach* – trots att återvändare konsekvent framhåller att psykologiskt välbefinnande och upplevelsen av personlig trygghet är minst lika avgörande för en hållbar återetablering som ekonomisk stabilitet. Enligt Lindberg et al. (2021) utgör bristen på psykosocialt stöd ett betydande hinder för långsiktig återintegrering. Institutioner som Joint Crisis Coordination Centre (JCC), European Technology and Training Centre (ETTC) och MRC i Erbil bekräftar denna brist och betonar behovet av att inrätta särskilda kontaktpunkter för

samordnade och heltäckande psykosociala stödinsatser – något som skulle kunna bli ett framtida prioriteringsområde inom NORAQ-plattformen.

Utöver detta är finansieringen till initiativ som MRC ofta bunden till kortsiktiga budgetcykler, vilket försvårar långsiktigt engagemang och kapacitetsuppbyggnad. I Iraks komplexa politiska och logistiska landskap – särskilt i KR-I – blir behovet av långsiktighet, flexibilitet och samordning allt mer tydligt. För plattformar som NORAQ innebär det att planering och finansiering bör koordineras över tid och mellan givarländer. Synkroniserade projektcykler och utvärderingsperioder, i kombination med mer långsiktiga finansieringsåtaganden, kan bidra till att motverka fragmentering och utmattning. Samtidigt skapar en liten och flexibel samordningsstruktur – såsom NORAQ:s styrgrupp – handlingsutrymme och minskar byråkratisk belastning.

Övergripande lärdomar för framtida återintegrerings-initiativ

Erfarenheterna från att etablera och operationalisera NORAQ-plattformen i KR-I ger flera bredare insikter som kan vara relevanta även i andra återintegreringskontexter. Även om KR-I utgör ett unikt politiskt och institutionellt landskap, är många av de centrala dynamiker som identifierats – såsom behovet av samordning mellan olika aktörer, utmaningarna med att harmonisera återintegreringsstandarder och spänningen mellan kortsiktiga resultat och långsiktig hållbarhet – gemensamma för många andra återvändandekontexter.

Sammanfattningsvis visar lärdomarna från NORAQ att gemensamma återintegreringsinitiativ är mest effektiva när de är inkluderande, anpassningsbara och förankrade i lokala förhållanden. Även om kontexten i KR-I, som beskrivits ovan, innebär vissa utmaningar för aktörer inom återintegrering, kan erfarenheterna från att bygga upp NORAQ erbjuda värdefull vägledning för insatser i liknande komplexa miljöer.

I takt med att migrationsstyrning och utvecklingsbistånd blir allt mer integrerade, kommer behovet av samarbete att fortsätta växa. Genom att dra lärdom av initiativ som NORAQ – där länder med liknande mål för återvändande, men med olika finansieringsmöjligheter, samarbetar inom en flexibel och småskalig samordningsplattform – kan framtida satsningar på hållbar återintegrering utformas mer effektivt.

Policyrekommendationer

Följande rekommendationer bygger på lärdomar från NORAQ-plattformen och bredare återintegreringsinsatser i KR-I. Även om de utgår från det specifika sammanhanget med gemensam nordisk programmering i Irak, är de relevanta även för återintegreringsarbete i ett bredare perspektiv. Syftet med rekommendationerna är att bidra till framtida gemensamma initiativ och generella återintegreringsinsatser genom att lyfta fram sätt att stärka samordning, hållbarhet och lokalt ägarskap.

1. Samordna olika finansieringskällor inom en gemensam styrningsstruktur

NORAQ-plattformen har visat att det är möjligt att samordna olika finansieringskällor – inklusive utvecklingsbistånd och migrationsspecifika fonder som AMIF – inom en gemensam struktur. Framtida gemensamma initiativ bör bygga vidare på denna modell genom att etablera styrningsramverk som möjliggör differentierat deltagande, samtidigt som samsyn upprätthålls kring mål, genomförandestandarder och kommunikation med partnerländer.

2. Prioritera kontantstöd anpassat till lokala levnadskostnader framför yrkesutbildning

Lokala aktörer betonar vikten av att anpassa kontantstödet till den lokala kostnadsnivån, eftersom regionala ekonomiska skillnader i hög grad påverkar återvändares möjligheter till en hållbar återintegrering. I vissa områden är kostnaderna för grundläggande behov avsevärt högre, vilket gör att ett standardiserat ekonomiskt stöd ofta är otillräckligt. Att utforma stödet utifrån lokala förhållanden är därför avgörande för att säkerställa att hjälpen blir både meningsfull och rättvis.

Flera lokala aktörer lyfter även fram den relativt låga efterfrågan på yrkesutbildningar, och noterar att sådana program ofta är överdimensionerade i förhållande till behoven. Mot bakgrund av denna obalans – och det mer akuta behovet av ekonomiskt stöd – bör kontantbidrag prioriteras som ett mer effektivt verktyg för att stödja återvändares återintegrering.

3. Behåll småskaligheten i gemensamma insatser för att underlätta samordning och stärka lokal delaktighet

Exemplet med NORAQ-plattformen visar att gemensamma återintegreringsinitiativ i komplexa kontexter gynnas av att hållas relativt

småskaliga – särskilt vad gäller antalet deltagande aktörer från mottagarländerna. En mer begränsad struktur underlättar samordning både mellan de deltagande länderna och i dialogen med lokala intressenter.

Det faktum att de nordiska länder som deltar i NORAQ delar liknande mål, institutionella strukturer och politiska prioriteringar har också bidragit till ett smidigare samarbete med genomförandeaktörer som ICMPD samt till ett mer enhetligt engagemang gentemot regionala institutioner. Även om gemensamma initiativ kan integreras i bredare EU-ramverk bör själva genomförandet förbli strömlinjeformat – för att möjliggöra flexibilitet, korta kommunikationsvägar och mer jämlika partnerskap med lokala aktörer.

4. Främja inkluderande och samordnade hänvisningsmekanismer för återintegreringsstöd

Nationella hänvisningsmekanismer (*National Referral Mechanisms* – NRM), bör inkludera en bred krets av aktörer utöver myndigheter, internationella organisationer och civilsamhället. De bör även omfatta lokala och internationella icke-statliga organisationer, aktörer inom privat sektor samt samhällsbaserade initiativ. En sådan breddad aktörsmedverkan bidrar till att skapa en mer heltäckande tjänstedatabas och möjliggör ett mer anpassat och kontextspecifikt stöd till återvändare.

Att etablera en gemensam nationell hänvisningsmekanism säkerställer inte bara att alla återvändare får tillgång till det stöd de behöver, utan samlar också olika aktörer inom en gemensam och samordnad struktur. En inkluderande hänvisningsmekanism är därmed bättre rustad för att spegla och möta den komplexitet som präglar återintegreringsbehov – särskilt i sköra eller politiskt känsliga kontexter.

5. Stärk lokala aktörers roll i återintegreringsprogram

Erfarenheterna från NORAQ understryker vikten av att involvera lokala institutioner i utformning och genomförande av återintegreringsstöd. Lokala aktörer bidrar med avgörande kontextuell kunskap och kan stärka relevansen, anpassningsförmågan och långsiktigheten i insatserna. Framtida gemensamma initiativ bör utformas så att regionala myndigheter, civilsamhällesorganisationer och samhällsbaserade aktörer inkluderas redan från början – både för att förbättra samordningen och för att främja ett långsiktigt lokalt ägarskap.

6. Stärk lärande mellan projekt genom samordnade uppföljnings- och utvärderingscykler

Inom gemensamma plattformar som NORAQ har enskilda projekt ofta sina egna uppföljnings- och utvärderingsprocesser, och det finns redan mekanismer för att sprida lärdomar inom plattformen. Samtidigt kan en snabb lansering av nya initiativ begränsa möjligheterna att dra lärdom av tidigare insatser. För att utnyttja potentialen i tvärgående lärande bör framtida program ge utrymme för att utvärdera avslutade projekt innan nya lanseras. Detta kan bidra till mer välinformerade beslut, ökad kontextkänslighet och förbättrad samordning inom ramen för gemensamma återintegreringsinsatser.

7. Stärk kommunikation och planering före och under återvändande

Att tillhandahålla information och stöd tidigt i återvändandeprocessen ökar avsevärt möjligheterna till en hållbar återintegrering i ursprungslandet – särskilt för personer som återvänder efter en längre tid utomlands. Det är centralt att återvändare ges en aktiv roll i att utforma sina återintegreringsvägar, i dialog med relevanta aktörer.

I mottagarländerna kan det vara värdefullt att utse särskilda handläggare med ansvar för att hantera återvändandeärenden, och att ge dessa ett geografiskt fokus på specifika ursprungsländer eller regioner. Detta skapar förutsättningar för ökad expertis, mer träffsäkert förberedelsestöd och ett närmare samarbete med lokala återintegreringsaktörer.

Ett sådant arbetssätt kan formaliseras genom ett nätverk av nordiska återvändandesamordnare i nära samverkan med aktörer i ursprungsländerna. Nätverket möjliggör kontinuerligt erfarenhetsutbyte och kunskapsdelning – exempelvis om ny lagstiftning eller förändrade lokala förutsättningar. Modellen är inte bara relevant i en nordisk kontext, utan kan även anpassas till andra mottagarländer med liknande migrationspolitiska strukturer.

Referenser

- Adu-Okoree, B., Sedegah, D. D., Premkumar, J. P., & McApreko, P. F. (2023). Reintegration of return migrants in northern Ghana and their remigration decisions: A qualitative study. *The Qualitative Report*, 28(6), 1641-1659.
- Bigsten, A., & Tengstam, S. (2015). International Coordination and the Effectiveness of Aid. *World Development*, 69, 75-85.
- Cassarino, J.-P. (2025). Using Development Aid as a Leverage in the EU's External Relations: Challenges and Consequences. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 1-13.
- EMN. (2018). *The effectiveness of return in EU Member States*. Brussels: European Migration Network, European Commission.
- EMN. (2024). *Migration and development cooperation - EMN inform*. European Migration Network.
- Europeiska kommissionen. (2021). EU:s strategi för frivilligt återvändande och återanpassning. (COM(2021) 120 final). Hämtat från <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0120>
- Government of Iceland, Ministry of Justice; Ministry of Immigration and Integration, Denmark; Ministry of the Interior, Finland; Ministry of Justice and Public Security, Norway; Government Offices of Sweden, Ministry of Justice. (den 31 October 2023). *Press Release: The Nordic Ministers responsible for Immigration, Integration, Justice and Interior strengthen cooperation on return with three joint initiatives on reintegration and readmission*. Hämtat från Ministry of Immigration and Integration, Denmark: <https://uim.dk/media/i4ro3dsx/press-release-3110.pdf>
- Hammarstedt, A., & Luthman, I. (2025). *Nordic cooperation within return and readmission*. Stockholm: The Migration Studies Delegation (Delmi).
- ICMPD. (2021). *Study on Return, Readmission and Reintegration Programmes in Africa*. Vienna: International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).

- ICMPD. (den 11 June 2024a). *Project News*. Hämtat från Inauguration of Nordic Cooperation on Return and Reintegration in Iraq (NORAQ) Framework: <https://www.icmpd.org/news/inauguration-of-nordic-cooperation-on-return-and-reintegration-in-iraq-noraq-framework>
- ICMPD. (2024b). *Mapping of Reintegration Pathways in Iraq*. International Centre for Migration Policy Development.
- IOM. (2019). *Reintegration Handbook - Practical guidance on the design, implementation and monitoring of reintegration assistance*. Geneva: International Organization for Migration.
- Knoll, A., & Vernon, P. (2023). *Building systems for migration, return and reintegration: Lessons learned from employment-related interventions in West Africa*. Brussels: ECDPM.
- Kuschminder, K. (2017). Interrogating the Relationship between Remigration and Sustainable Return. *International Migration*, 55(6), 107-121.
- NORAQ. (2024). Sweden-Iraq Cooperation on Migration Governance (SI-COM). *Factsheet*. Information package received at the opening ceremony for the MRC in Sulaymaniyah.
- NORAQ. (2025). Nordic Cooperation on Return and Reintegration in Iraq (NORAQ). *Factsheet*. Information package received at the opening ceremony for the MRC in Sulaymaniyah.
- Ruiz Soto, A. G., & Le Coz, C. (2022, December 6). *Reshaping the root cause approach*. Hämtat från Mixed Migration Centre: <https://mixedmigration.org/reshaping-the-root-cause-approach/#:~:text=These%20root%20causes%20approaches%20are,migrants%27%20decisions%20and%20migration%20routes>.
- Şahin-Mencütek, Z. (2024). Conceptual Complexity About Return Migration of Refugees/Asylum Seekers. *Journal of Asian and African Studies*, 2125-2138.
- Šárka, W. (2023). Poor communication and weak coordination: Why is the development cooperation fragmented and international commitments to make it more efficient not working? *Politics in Central Europe*, 175-181.

United Nations General Assembly. (2020). *GCM Objective 21 – Dignified return and reintegration*. Hämtat från United Nations Network on Migration: <https://migrationnetwork.un.org/taxonomy/term/299>

United Nations Network on Migration. (2021). *Ensuring Safe and Dignified Return and Sustainable*. United Nations Network on Migration.

Vera Larrucea, C., Malm Lindberg, H., & Asplund, A. (2021). *Those who were sent back: Return and reintegration of rejected asylum seekers to Afghanistan and Iraq*. Stockholm: The Migration Studies Delegation (Delmi).

Vera-Larrucea, C., & Luthman, I. (2024). *Return Migration Diplomacy: On return and readmission cooperation between Sweden and diplomatic missions*. Stockholm: The Migration Studies Delegation.

Samordning av återintegreringsinsatser i unika kontexter

En fallstudie om nordiskt samarbete i den kurdiska region i
Irak (KR-I)

Iris Luthman, Jenny Bergsten och Anna Hammarstedt

Delmi Policy Brief 2025:6

Stockholm 2025

ISBN 978-91-89993-23-5

Medfinansieras av Europeiska unionen. De synpunkter och åsikter som uttrycks
är dock endast författarens och återspeglar inte nödvändigtvis Europeiska
unionens synpunkter och åsikter. Författarna ansvarar själva för innehåll,
slutsatser och policyrekommendationer.

