

Nordiskt samarbete inom återvändande och återtagande

Anna Hammarstedt och Iris Luthman

Det nordiska samarbetet inom återvändande och återtagande utvecklas snabbt på grund av växande politiska ambitioner att stärka samarbetet. Denna Policy Brief bygger på den AMIF-finansierade Delmi-rapporten *Nordiskt samarbete inom återvändande och återtagande* (2025:2), som ger insikt i de formella och informella nätverk som ligger till grund för samarbetet. I rapporten kartläggs hur nätverken fungerar, det pekas ut möjligheter och utmaningar, och det undersöks i vilken mån de som ägnar sig åt att utforma och genomföra politiken i de nordiska länderna anser att nordiskt samarbete kan främja återvändande- och återtagandeprocesser som är effektiva, hållbara och humana. De främsta slutsatserna är att operativa nätverk mellan myndigheter har en mer framträdande roll än politiska nätverk på ministerienivå och att "samsyn" spelar en nyckelroll i samarbetet. I rapporten framhålls att det nordiska samarbetet inom återvändande och återtagande har stor potential och ofta uppskattas av dem som ägnar sig åt det men att det också finns utmaningar. Bland annat handlar det om en tendens att slå vakt om nationella intressen och resultat av nationella insatser, om skillnader mellan länder i resursfördelning och om insynsfrågor som hänger samman med att det nordiska samarbetet ofta är informellt.

En enad nordisk front inom återvändande och återtagande?

På senare år har det blivit ett allt starkare politiskt fokus på att förbättra det nordiska samarbetet kring återvändande- och återtagandepolitik. En anmärkningsvärd utveckling skedde vid ett tvådagars ministermöte i Köpenhamn inom den nordiska samrådsgruppen på hög nivå för flyktingfrågor (NSHF). Efter mötet, den 31 oktober 2023, offentliggjorde ministrarna från de fem nordiska länderna – Sverige, Danmark, Norge, Finland och Island – ett gemensamt pressmeddelande där de beskrev tre gemensamma initiativ "med ett kraftfullt åtagande att stärka och bygga ut det nordiska samarbetet inom området återvändande" (Ministry of Justice m.fl., 2023). Det pressmeddelandet tyder på en politisk förändring i riktning mot en mer enad nordisk front i återvändande- och återtagandefrågor.

När de nordiska politikerna nu offentligt fäster allt större vikt vid de frågorna, både individuellt och kollektivt, blir det påfallande hur lite tidigare forskning som har ägnats åt nordiskt samarbete kring migrationshantering i allmänhet och kring återvändande och återtagande i synnerhet. Något som vi dock vet är att det inte är ovanligt med en klyfta mellan önsknings- och verklighet i det institutionaliserade samarbetet mellan de nordiska länderna i politiskt laddade frågor som migrationskontroll och asylpolitik (Etzold, 2017). Kartläggningen av formella och informella nätverk i denna Policy Brief skapar förutsättningar för att vi ska kunna förstå om, och i så fall hur, senare tids utveckling innebär ett försök att överbrygga den klyftan i syfte att främja ett mer enhetligt regionalt samarbete kring återvändande och återtagande.

Undersökningens syfte

I rapporten undersöker vi **hur, och i vilken utsträckning, de nordiska länderna, alltså Sverige, Danmark, Norge, Finland och Island, samarbetar med varandra kring genomförande och samordning av återvändande och återtagande för migranter som har fått ett återvändandebeslut**. Detta gör vi genom att utforska a) vilka formella och informella nordiska nätverk för sådant samarbete som i dagsläget finns på politisk och operativ nivå, b) vilka roller de nätverken spelar och hur de fungerar, c) vilka möjligheter och utmaningar som finns när det gäller att förbättra samarbetet och d) i vilken mån de som arbetar i nätverken anser att nordiskt samarbete kan främja effektiva, hållbara och humana återvändandeprocesser.

Bakgrund: historiska grundvalar och nyare förändringar i det nordiska migrationssamarbetet

Det nordiska samarbetet har djupa historiska rötter. Det kännetecknas av en känsla av kulturell samhörighet och institutionaliserade samarbetsramar som har utvecklats till en unik regional identitet. Genom att formalisera det nordiska samarbetet via organisationer som de olika Föreningen Norden år 1919 och senare Nordiska rådet (1952) och Nordiska ministerrådet (1971), har de nordiska länderna försökt öka sitt internationella inflytande genom att tala med "en starkare, mer enad röst" (Bergum Kinsten & Orava, 2012, s. 8,9). Med initiativ som 1952 års nordiska passunion, en gemensam arbetsmarknad år 1954 och harmonisering av lagstiftning exempelvis genom 1955 års nordiska konvention om social trygghet, har Norden också gått i bräschen för fri rörlighet och gränsöverskridande rätt till bosättning och arbete flera decennier före andra europeiska länder (Gammeltoft-Hansen & Ford, 2022).

De nordiska länderna har dock inte alltid fört en likartad migrationspolitik. Fram till år 2016 var Sveriges asylpolitik en av Europas mest generösa, vilket stod i bjärt kontrast till i synnerhet Danmarks mer restriktiva inställning (Etzold, 2017). Skillnaderna började försvinna efter 2015 års "flyktingkris", som skapade ett avsevärt politiskt tryck på alla de nordiska länderna att justera sin politik. Samtliga nordiska länder införde mer restriktiva åtgärder, men förändringen var särskilt uttalad i Sverige, som gick från att ha haft ett av Europas mest generösa asylpolitiska system till att följa en mer restriktiv linje med fokus på återvändande och återtagande för personer utan rätt att uppehålla sig i landet. Genom denna övergång till fokus på återvändande ("return turn") kom hela Norden att fokusera på stärkt migrationskontroll, i överensstämmelse med mer allmänna europeiska trender där man lägger större vikt vid avskräckning, alltså politiska åtgärder avsedda att minska migranternas och flyktingarnas motivation eller möjligheter att ta sig in i destinationsländer eller utnyttja deras asylsystem, och mindre vikt vid humanitära åtaganden och skydd (Gammeltoft-Hansen T., 2017).

Trots att den förda politiken alltså ser alltmer likartad ut, ställs de nordiska länderna fortfarande inför utmaningar när det gäller att samordna sina motåtgärder under perioder av förhöjt migrationstryck. Deras fragmenterade reaktioner på 2015 års flyktingkris och mer nyligen på de tvångsförflyttningar som skedde till följd av Rysslands invasion av Ukraina understryker de befintliga ramarnas begränsningar. De händelserna visar att det är långt kvar till ett enhetligt och samordnat nordiskt arbetssätt inom migrations-

hantering, trots att det finns ett institutionaliserat nordiskt samarbete som gör det lättare för de nordiska länderna att arbeta tillsammans på olika politikområden. Med en historisk och kontextuell förståelse av det nordiska samarbetet som grund kan vi i nästa steg utforska det befintliga landskapet för ansträngningarna inom återvändande och återtagande och därvid se närmare på både möjligheter till ett förbättrat samarbete och utmaningar för ett sådant samarbete mot bakgrund av de initiativ som redovisades i pressmeddelandet efter 2023 års NSHF-ministermöte i Köpenhamn.

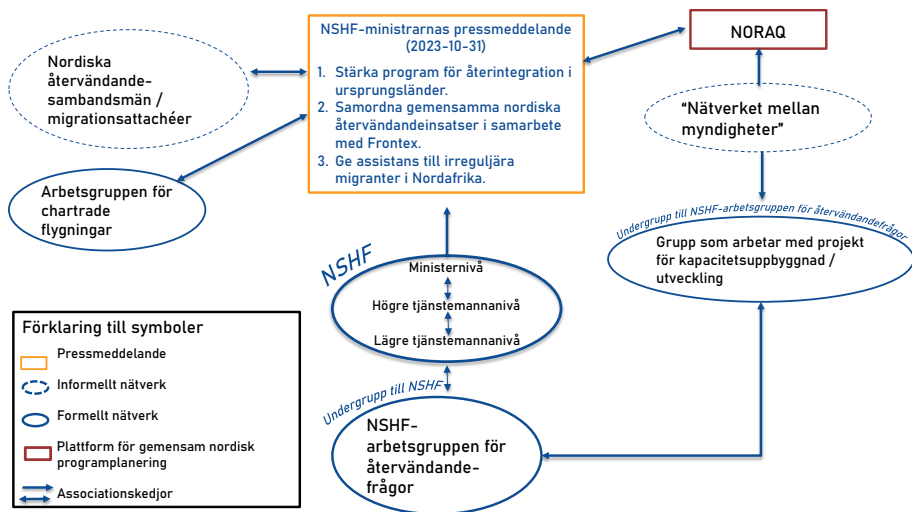
Metoder och data

I rapporten används en ansats baserad på **aktör-nätverksteori (ANT)** både som den huvudsakliga teoretiska ramen och som ett metodverktyg för kartläggning och undersökning av nätverk. Genom att använda ANT som metodverktyg har vi kunnat identifiera aktanter. En **aktant** är någon eller något som spelar en viktig roll i ett nätverk genom att "få något att hända" (Bellanova & Duez, 2012). Genom att följa handlanden från en aktant till ytterligare aktanter har vi också hittat ytterligare nätverk. Via sådana **associationskedjor** har vi börjat förstå vilka effekter eller konsekvenser som sådana kopplingar får för ett nätverk i dess helhet. Med andra ord har en ANT-ansats hjälpt oss att kartlägga området genom att göra det möjligt för oss att identifiera de formella och informella nätverk som finns på området samarbete kring återvändande och återtagande, vilka roller de nätverken har och hur de fungerar. Analysen i rapporten bygger huvudsakligen på utsagor från utförliga semistrukturerade intervjuer med viktiga intressenter, närmare bestämt 35 personer i de fem nordiska länderna. Dem valde vi utifrån att vi visste (eller antog) att de hade erfarenhet av att delta i nordiska regionala och/eller bilaterala samarbetsaktiviteter med koppling till processer för återvändande och återtagande, på politisk eller operativ nivå.

Huvudsakliga resultat

Genom en ANT-inspirerad kartläggning av formella och informella nordiska nätverk som ägnar sig åt återvändande och återtagande (vars resultat redovisas visuellt i figur 1 nedan) fick vi vetskap om en rad olika för- och nackdelar med koppling till nätverkens roller och till deras funktionssätt på politisk och/eller operativ nivå.

Figur 1. Viktiga formella och informella nätverk i det nordiska samarbetet kring återvändande



Noteras bör att figur 1 visserligen visar de viktigaste av de nätverk som vi har identifierat under vårt arbete med rapporten, med information om deras roller och kopplingar inom det nordiska samarbetet kring återvändande och återtågande, men att den inte ger någon fullständig bild av alla nordiska samarbetssträvanden på det området. När man betraktar associationskedjorna mellan nätverk i figuren måste man också hålla i minnet att verkligheten är mycket mer flytande och komplex, eftersom aktanterna i de här nätverken ofta rör sig både mellan och inom nätverk. Trots att figuren alltså är förenklad, avspeglar den ändå att vår kartläggning av de aktuella nätverken har visat hur verksamhet på operativ nivå bidrar med underlag till mer allmänna politiska direktiv. Nätverken är följande:

- NSHF-arbetsgruppen för återvändande-frågor (ett formellt operativt nätverk som huvudsakligen består av tjänstemän och som förser de mer strategiska och politiska nivåerna inom NSHF med information)
- arbetsgruppen för chartrade flygningar (ett formellt operativt nätverk bestående av myndigheter som arbetar med logistiken kring verkställighet av återvändandebeslut i förhållande till tanken om gemensamma nordiska återvändandeinsatser)

- "nätverket mellan myndigheter" (ett semiformellt operativt ad hoc-nätverk för informationsutbyte bestående av relevanta myndigheter, som senare omvandlades till ett formellt operativt nätverk vilket fungerar som en undergrupp till NSHF-arbetsgruppen för återvändandefrågor bestående av tjänstemän och relevanta myndigheter som arbetar med specifika projekt för kapacitetssuppleering/utveckling i tredjeländer)
- informella nätverk bestående av nordiska återvändandesambandsmän och migrationsattachéer (vilka på grund av sin informella karaktär är svåra att kartlägga).

Resultaten visar att det nordiska samarbetet kring återvändande och återtagande främst är av operativ beskaffenhet och har ett "bottom up"-funktionssätt med fokus på samarbete på tjänstemannanivå mellan och inom myndigheter. Att operativa nätverk är så mycket mer framträdande än strategiska nätverk inom det nordiska samarbetet kring återvändande och återtagande stämmer mycket väl överens med resultaten av tidigare forskning om nordiskt samarbete. Det förväntas att gemensamma nordiska kapacitetssuppleeringsprojekt via operativa nätverk kommer att fortsätta och bli vanligare i framtiden, eftersom det nordiska samarbetet har visat sig särskilt lovande när det gäller sådana kapacitetssuppleeringsprojekt i tredjeländer som initiativet med den nordiska plattformen för stöd till återvändande till och återintegrering i Irak (NORAQ). Som framhålls i rapporten, visar det initiativet vilken potential det finns hos gemensamma insatser för att hantera utmaningar i skedet efter deportering och samtidigt undvika resursöverlappning.

Dessutom visade resultaten att en allmän känsla av nordisk "samsyn" var en nyckelfaktor för att underlätta samarbete mellan de nordiska länderna. Samsynen beskrevs i termer av att nordbor har "likartade arbetssätt", vilka grundar sig exempelvis på gemensamma kulturarvsrelaterade värderingar, en gemensam samarbetstradition och likartade administrativa och rättsliga strukturer. Aktanterna beskrev dock också ofta samsynen i tämligen abstrakta termer, exempelvis med att nordbor "har ett gemensamt band". Tanken om en nordisk identitet grundad på en distinkt känsla av språklig och kulturell samhörighet – även kallad **nordiskhet** (Jalava, 2013) – befanns ofta vara det kitt som höll samman många av de nordiska nätverken, eftersom detta gjorde aktanterna mer benägna att dela med sig av information till sina nordiska grannländer. Både tidigare forskning och våra resultat tyder dock på att det är pragmatism snarare än en djup normativ konsensus som är den

primära drivkraften bakom nordiskt samarbete. De intervjuade aktanterna framhöll exempelvis att de nordiska länderna visserligen är ganska små vart för sig men att de är "starkare tillsammans", både i förhållande till EU och i förhållande till tredjelandsmyndigheter, särskilt i frågor som rör återvändande och återtagande.

Nordiskheten föreföll alltså spela en väsentlig roll för identifikation och sammanhållning i nätverken, men det nordiska samarbetet är också beroende av specifika nationella intressen. Att de olika ländernas prioriteringar ibland är motstridiga och att det saknas en gemensam och uttrycklig normativ ram gör att samarbetet blir sårbart för den händelse att de enskilda ländernas politik utvecklas i olika riktningar. Den här spänningen ger upphov till betydande utmaningar. Rapportresultaten understryker också att varje enskild nordisk aktörs förmåga att "dra sitt strå till stacken" – i form av sakkunskap, resurser eller operativ kapacitet – har avgörande betydelse för nivån på och arten av engagemanget i nätverken. Att exempelvis Island inte får delta i vissa sammanhang visar att nationella intressen och resursfrågor ibland kan väga tyngre än den kollektiva nordiska visionen. I sådana fall grundar sig alltså det nordiska samarbetet på ett givande och tagande som främst tenderar att gynna de nationella intressena för de nordiska länder som har mer att komma med. Ett annat resultat är att informella och semiformella arbetssätt visserligen kan främja flexibilitet och öppenhet i och mellan nätverk men att de också inger betänkligheter när det gäller insyn, med tanke på att diskussionerna ofta förs i små, sammansvetsade grupper som inte behöver föra och offentliggöra protokoll över sina möten.

Det bör också noteras att de tre termerna **effektiv**, **hållbar** och **human** – som är normativa men inte har getts några formella definitioner – har en framträdande plats i EU:s strategidokument på området återvändande och återtagande, exempelvis EU:s nya asyl- och migrationspakt, och även i EU:s återvändandedirektiv. Nordisk migrations- och integrationspolitik hänger nära samman med den bredare ram som EU utgör, men ändå var det sällsynt att aktanterna uttryckligen hänvisade till dessa tre begrepp i våra intervjuer. Detta aktualiserar frågor om hur viktiga de egentligen uppfattas vara. Att de inte nämndes skulle kunna avspegla en ovilja att använda ett språkbruk som betraktas som vagt eller politiserat, eller kanske en uppfattning om att de tre principerna är så centrala för en nordisk återvändande- och

återtagandeprocess att "det uppenbara" inte behövde sägas. Obenägheten att nämna dem kan också tänkas bero på att de inte är prioriterade i nordiska processer.

Policyrekommendationer

På grundval av rapportresultaten lämnar vi följande policyrekommendationer (under förutsättning att nordiskt samarbete kring politik och praktik för återvändande och återtagande förblir en prioriterad fråga i framtiden):

- Det bör fastställas ett **gemensamt mål på politisk nivå** där syftet och fördelarna med ett enhetligt nordiskt arbetssätt framhålls. Målet bör grunda sig på en uttryckligen redovisad gemensam **normativ ram** där det anges vägledande principer, värderingar och standarder för samarbetet. En sådan ram skulle främja samstämmighet, tillit och ömsesidig ansvarsskyldighet, vilket skulle säkerställa ett långsiktigt samarbete oberoende av nationella regeringsskiften. Dessutom skulle den skapa klarhet om skälen för nordiskt samarbete och en effektiv resursanvändning i det sammanhanget. De bakomliggande skälen för det nordiska återvändande- och återtagandesamarbetet och de gemensamma målen bör även nämnas i de enskilda nordiska ländernas återvändande-strategier.
- Om centrala termer som **effektiv, hållbar** och **human** ska finnas med i ett gemensamt mål eller i nationella återvändandestrategier, bör de uttryckligen **definieras** och **operationaliseras**, så att det kan säkerställas att de inte förblir vaga politiska slagord utan är **meningsfulla** och kan föranleda **konkreta åtgärder**. Inom de operativa nätverken skulle det också behöva analyseras och definieras vad en effektiv, hållbar och human återvändande- och återtagandeprocess innebär på operativ nivå. En gemensam förståelse för de här begreppen, med tydliga och operationella definitioner, skulle inte bara vägleda genomförandet utan också utgöra en solid grund för utvärdering av hur framgångsrikt samarbetet är.
- Vi framhåller också behovet av att **göra nätverken mer inkluderande**. Samarbetet skulle stärkas om även relevanta NGO:er fick delta och om aktörer på myndighetsnivå integrerades på ett meningsfullt sätt i nätverk som leds av regeringstjänstemän. Dessutom bör nätverksmötena vara inkluderande genom att arbetsspråket i första hand är engelska.

- Den operativa effektiviteten skulle vidare kunna förbättras genom **standardiserade metoder** som en gemensam databas över nordiska återvändandesambandsmän och åtgärder för att underlätta tillgång till ambassader i nordiska grannländer.

Möjligheterna till insyn måste förbättras samtidigt som man slår vakt om den operativa flexibiliteten, i linje med krav på **offentlig ansvarsskyldighet** och för att ge civilsamhället möjlighet att på ett konstruktivt sätt försöka påverka återvändande- och återtagandepolitiken. Vi rekommenderar att återvändande- och återtagandenätverken ser över när och var relevanta civilsamhällesorganisationer kan få delta i nätverksmöten, så att insynen i processen ökar. Dessutom bör relevanta nordiska NGO:er ges möjlighet att fungera som en oberoende observationskommitté vid gemensamma nordiska återvändandeinsatser.

Referenser

Bellanova, R., & Duez, D. (2012). A Different View on the 'Making' of European Security: The EU Passenger Name Record System as a Socio-technical Assemblage. *European Foreign Affairs Review*, 109-124.

Bergum Kinsten, S., & Orava, H. (2012). *The Nordic Council – our council*. Copenhagen: The Nordic Council.

Etzold, T. (2017). Refugee Policy in Northern Europe: Nordic Countries Grow Closer but Differences Remain. *SWP Comments*, No. 1/2017.

Gammeltoft-Hansen, T. (2017). Refugee Policy As 'Negative Nation Branding': The Case of Denmark and the Nordic. *Danish Foreign Policy Yearbook*, 1-21.

Gammeltoft-Hansen, T., & Ford, S. S. (2022). Introduction: Nordic Visions of International Migration and Refugee Law. *Nordic Journal of International Law*, 91(1), 1-16.

Jalava, M. (2013). The Nordic Countries as a Historical and Historiographical Region: Towards a Critical Writing of Translocal History. *História da Historiografia*, 244-264.

Ministry of Justice m.fl. (2023) (2023-10-31). *Press Release*. Hämtat från Ministry of Immigration and Integration, Danmark: <https://uim.dk/media/12365/press-release-3110.pdf>

Nordiskt samarbete inom återvändande och återtagande

Anna Hammarstedt och Iris Luthman

Delmi Policy Brief 2025:2
Stockholm 2025
ISBN 978-91-89993-16-7

Rapporten är medfinansierad av Europeiska unionen. De uppfattningar och åsikter som uttrycks är dock författarens eller författarnas egna och avspeglar inte nödvändigtvis Europeiska unionens uppfattningar och åsikter. Författarna bär hela ansvaret för rapportens innehåll, inbegripet slutsatserna och policyrekommendationerna



Medfinansieras av
Europeiska unionen

