

Utrikesdepartementet  
103 39 Stockholm

Ärendenummer: 26/000060

Er ref: UD2023/09127 (delvis);  
UD2024/16092;  
UD2024/17995 m.fl.

## Återrapportering enligt regleringsbrev till Sida för budgetår 2026 angående Villkorat bistånd i syfte att främja migrationssamarbete

I enlighet med regeringens beslut i regleringsbrev för budgetår 2026 (Regeringsbeslut 2025-12-18) redovisar Sida härmed myndighetens analys av metoder för att möjliggöra genomförande av utvecklingsbistånd som villkoras i syfte att länder ska samarbeta bättre med Sverige i migrationsfrågor.

Beslut i detta ärende har fattats av vikarierande generaldirektör Hanna Hellquist på föredragning av metod- och ämnesföreträdare Karolina Edsbäcker i närvaro av tjänsteförättande avdelningschef Christina Hartler.

  
Hanna Hellquist  
Karolina Edsbäcker

## Återrapportering enligt regeringsbeslut rörande Villkorat bistånd

### Sammanfattning

I Sidas regleringsbrev för budgetår 2026 (Regeringsbeslut 2025-12-18) har regeringen gett Sida i uppdrag att utveckla metoder för ”att möjliggöra genomförande av utvecklingsbistånd som villkoras i syfte att länder ska samarbeta bättre med Sverige i migrationsfrågor. Sida ska inom ramen för uppdraget bidra med överväganden och analys rörande olika varianter av villkorat bistånd samt i övrigt belysa aspekter som bedöms relevanta för genomförandet”. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) senast den 30 april 2026.

### Metoder för att ställa villkor kopplat till bistånd:

Sida har identifierat ett flertal metoder för villkorat bistånd utifrån akademisk och policyanknuten forskning samt europeisk praxis, och analyserat hur dessa tillämpats av andra länder. Sida konstaterar att metoderna skiljer sig åt längs två huvuddimensioner: vilken konsekvenslogik villkor bygger på och på vilken nivå de ställs.

Logik:

- **Incitamentbaserade ("more for more"):** förbättrat samarbete inom migrationsfrågor belönas med utökat bistånd.
- **Sanktionsbaserade ("less for less"):** utebliven förbättring av samarbete inom migrationsfrågor leder till minskat eller indraget bistånd.

Nivå:

- **På landnivå** i relationer stat-till-stat.
- **På insatsnivå** i enskilda biståndsinsatser.

De flesta europeiska givarländer kombinerar flera logiker och nivåer när de ställer villkor kopplade till bistånd och migration. Sida har identifierat två huvudsakliga metoder, som innebär olika typer av arbetsinsats från regeringen respektive Sida:

### Metod 1: Sanktionsbaserade villkor

Villkorandet kan göras på både land- och insatsnivå. På landnivå kan regeringen inkludera villkoret och eventuella sanktioner i ett separat avtal eller i samarbetsavtal om bistånd, medan Sida genomför dessa och/eller avbryter alla insatser om villkoren inte uppfylls. På insatsnivå kan Sida, när avtalsparten är mottagarlandets regering eller en nationell myndighet, skriva in villkor med tydliga sanktioner vid uteblivet samarbete.

## Metod 2: Incitamentbaserade villkor

Villkorandet kan ske på både land- och insatsnivå. På landnivå tydliggör regeringen att förbättrat migrationsarbete kan leda till ökat bistånd eller andra förmåner, såsom förenklad visering eller legala migrationsvägar. På insatsnivå kan Sida bidra med utökad stöd till mätbara milstolpar för institutionell kapacitet inom exempelvis identitetshantering, gränsförvaltning eller andra konkreta behov.

## Normbaserade villkor: en rättslig och humanitär ram

Villkorandet görs genom att ange de rättsliga och humanitära ramar inom vilka allt bistånd som en givare ger måste hålla sig, oavsett logik och nivå. Villkoren kan avse sådant som Sverige inte kan acceptera i ett samarbete, såsom kränkningar av grundläggande mänskliga rättigheter, eller specifika krav, såsom att det ska finnas rättssäkra processer vid återvändande. De specifika ramarna kan vid behov ingå i insatsavtalet, om förutsättningarna tillåter det. De kan också anges endast på landnivå, exempelvis i ett samarbetsavtal om bistånd.

Medan sanktionsbaserade och incitamentbaserade villkor bygger på olika logiker för hur biståndets omfattning kopplas till graden av migrationsarbete, anger normbaserade villkor de rättsliga och humanitära ramar inom vilka de övriga metoderna bör hålla sig – oavsett logik och nivå. Till skillnad från sanktions- och incitamentbaserade villkor kan normbaserade villkor tillämpas i samtliga biståndsavtal, oavsett om aktivt villkorande för migrationsarbete tillämpas eller inte.

Forskning och europeisk praxis tyder på att incitamentbaserade villkor generellt ger bättre förutsättningar än sanktionsbaserade för att partnerländer långsiktigt ska bibehålla och fördjupa sitt migrationsarbete, bland annat genom att de erbjuder mottagarlandet konkreta fördelar och stärker ägarskapet. Bevisen för att villkorande i sig leder till betydande migrationseffekter är dock begränsade oavsett metod (se kapitel 3.1–3.2). Villkorande bedöms vara praktiskt genomförbart och biståndsmässigt försvarbart på landnivå i samarbetsavtal om bistånd eller i andra enskilda avtal eller överenskommelser, bland annat mot bakgrund av att det direkta biståndet till partnerländers regeringar på insatsnivå i dagsläget är mycket begränsat (se kapitel 4.2). Det är regeringen som beslutar om och när villkorat bistånd ska tillämpas.

## Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Metoder för att ställa villkor kopplat till bistånd:	1
Innehållsförteckning	2
1. Uppdraget	3
1.1 Avgränsningar	3
1.2 Tolkning av uppdraget	4
2. Metod och tillvägagångssätt	4

2.1 Metod	4
2.2 Källor	5
3. Metoder för att villkora bistånd	5
3.1 Metod 1: Sanktionsbaserade villkor	6
3.2 Metod 2: Incitamentbaserade villkor	7
3.3 Normbaserade villkor: en rättslig och humanitär ram	9
4. Begränsningar och avvägningar	10
4.1 Riskanalys	10
4.2 Begränsat bistånd direkt till annan stat	11
4.3 Landkontext avgör vilket villkorande som är möjligt	12
4.4 ODA-klassificering och det riksdagsbundna målet för det svenska internationella biståndet (UO7)	12
5. Sidas mandat och handlingsutrymme	13
6. Slutsatser	14
Bilaga 1: Sidas utbetalningar till mottagarlandets regering 2006–2025	15
Bilaga 2: Internationella exempel på villkorat bistånd i migrationssammanhang	18

## 1. Uppdraget

I regleringsbrev för budgetår 2026 har regeringen gett Sida i uppdrag att ”utveckla metoder för att möjliggöra genomförande av utvecklingsbistånd som villkoras i syfte att länder ska samarbeta bättre med Sverige i migrationsfrågor. Sida ska inom ramen för uppdraget bidra med överväganden och analys rörande olika varianter av villkorat bistånd samt i övrigt belysa aspekter som bedöms relevanta för genomförandet. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) senast den 30 april 2026.”<sup>1</sup>

### 1.1 Avgränsningar

Humanitärt bistånd är undantaget från analysen, i enlighet med internationell humanitär rätt och de humanitära principerna om humanitet, neutralitet, opartiskhet och oberoende, som innebär att humanitärt bistånd måste ges ovillkorat och baserat på behov.

Skrivelsen fokuserar på direkt avtalsbaserat villkorande, det vill säga avtal där villkor kopplade till migrationssamarbete skrivs in explicit. I detta avseende behandlas framför allt de avtalsformer där motparten är mottagarlandets regering eller en nationell myndighet, eftersom det är dessa aktörer som ansvarar för landets migrationssamarbete med Sverige.

Skrivelsen berör även, mer översiktligt, hur beslut om villkorande på landnivå indirekt kan påverka insatser som genomförs via andra aktörer – såsom multilaterala organisationer, civilsamhällesorganisationer och privata aktörer.

---

<sup>1</sup> Regleringsbrev för budgetår 2026 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Regeringsbeslut 2025-12-18 Förordning (2025:269) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

Dessa aktörer kan inte hållas ansvariga för ett lands migrationssamarbete, men befintliga avtalsmallar innehåller uppsägningsklausuler som ger Sida möjlighet att avbryta pågående insatser via andra aktörer om villkoren på landnivå inte uppfylls. Frågan om hur sådana insatser mer aktivt kan utformas med inbyggda villkorandeelement kräver dock fördjupad analys och ligger delvis utanför denna skrivelses avgränsning.

Det empiriska underlaget för direkta effekter av villkorat bistånd på migrationssamarbete är begränsat. Slutsatser om sådana effekter bör därför tolkas med försiktighet.<sup>2</sup>

## 1.2 Tolkning av uppdraget

Sida har tolkat uppdraget som att myndigheten ska ta fram konkreta metoder för hur Sida respektive regeringen kan villkora biståndet för att främja förbättrat samarbete med Sverige i migrationsfrågor.

Det saknas en allmänt vedertagen definition av villkorat bistånd i migrationssammanhang. Sida har arbetat utifrån definitionen att bistånd kopplas till ett mottagarlands agerande inom ett visst politikområde – i detta fall migration – där stödets omfattning, inriktning eller villkor påverkas av graden av samarbete. I migrationskontext handlar det typiskt om att koppla bistånd till:

- återtagande av egna medborgare
- gränsförvaltning
- bekämpning av irreguljär migration
- ibland även bredare migrationssamarbete.

Villkorandet bör ses som ett tidskänsligt instrument – dess effektivitet och lämplighet beror på specifik kontext och de rådande omständigheterna vid den tidpunkt då det tillämpas. Det kan bli aktuellt att kombinera flera metoder beroende på situation och syfte.

## 2. Metod och tillvägagångssätt

### 2.1 Metod

Sida har tillämpat tre kombinerade tillvägagångssätt för detta regeringsuppdrag:

1. Omvärldsbevakning av hur sju europeiska givarländer – Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Nederländerna, Norge och Tyskland – samt Europeiska unionen (EU) har tillämpat villkorat bistånd i migrationssammanhang.
2. Kategorisering av olika metoder för villkorat bistånd.
3. Analys av Sidas avtalsformer och biståndsportfölj, kompletterad av workshopsdiskussioner och arbetsgruppsmöten under februari–april 2026.

---

<sup>2</sup> Malm Lindberg, H. & Luthman, I. (red.) (2026). Linking Migration and Development: European Experiences and Policy Lessons for Sweden. EBA Report 2026:01. Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).

## 2.2 Källor

Underlaget består av offentliga policydokument, tillgängliga utvärderingar och relevant facklitteratur. Underlaget har vid behov kompletterats med uppföljande kontakter med företrädare för berörda givarländer. Nyhetsartiklar har i begränsad utsträckning använts för att illustrera händelseförlopp och ge kontext, men utgör inte ett primärt källunderlag.

## 3. Metoder för att villkora bistånd

Villkorlighet i bistånd existerar längs ett spektrum – från uttryckliga och formella krav med skarpa konsekvenser till informellt uttryckta önskemål med mindre synliga konsekvenser. I enlighet med den arbetsdefinition som anges i kapitel 1.2 fokuserar denna skrivelse på de metoder som innebär ett direkt och explicit samband mellan biståndets omfattning och graden av migrationssamarbete. Litteraturen skiljer också mellan ex ante-villkor (krav som måste vara uppfyllda innan samarbete inleds) och ex post-villkor (krav som kopplas till resultat under pågående samarbete), samt mellan positiva, incitamentbaserade villkor och negativa, sanktionsbaserade villkor.<sup>3</sup>

Villkoren kan riktas mot olika typer av förbättringar av migrationssamarbetet, såsom krav på:

- Återtagande av mottagarlandets medborgare som återvänder från Sverige, oavsett om det sker frivilligt eller genom utvisning.
- Förbättrade möjligheter för svenska myndigheter att få resehandlingar utfärdade av mottagarlandets ambassad eller konsulat för egna medborgare som ska återvända från Sverige.
- Stärkt institutionell kapacitet i mottagarlandet exempelvis inom identitetshantering, gränsförvaltning eller andra migrationsrelaterade behov.
- Stärkt efterlevnad av att skyddsstandarder för återvändande respekteras i mottagarlandet, exempelvis rättssäkra processer vid återvändande.<sup>4</sup>
- Stärkt skydd av grundläggande mänskliga rättigheter i mottagarlandet.

### Olika former av villkor

Villkorande kan bygga på två huvudsakliga logiker: sanktionsbaserad (“less for less”) och incitamentsbaserad (“more for more”)<sup>5</sup>. Dessa styr hur biståndets nivå och inriktning anpassas. Normbaserade villkor behandlas separat, då de inte utgör

---

<sup>3</sup> Molenaers, N., Dellepiane, S. & Faust, J. (2015). Political Conditionality and Foreign Aid. *World Development*, 75, 2–12; Koeberle, S. & Stavreski, Z. (2006). "Budget Support: Concept and Issues." i *Budget Support as More Effective Aid?* Världsbanken, Washington D.C., s. 3–25; Rietig, V. & Walter-Franke, M. (2023). "Conditionality in Migration Cooperation." DGAP Report No. 7, 3 juli 2023. German Council on Foreign Relations (DGAP).

<sup>4</sup> Non-refoulement innebär att en stat inte får återvända en person till ett land där denne riskerar förföljelse, tortyr eller annan allvarlig skada – oavsett personens juridiska status. Principen är en del av sedvanerättslig internationell rätt och är därmed bindande för alla stater, oavsett om de är parter till 1951 års flyktingkonvention. (UNHCR, “The 1951 Refugee Convention”)

<sup>5</sup> Rietig, V. & Walter-Franke, M. (2023). "Conditionality in Migration Cooperation." DGAP Report No. 7, 3 juli 2023. German Council on Foreign Relations (DGAP).

en egen logik utan sätter de rättsliga och humanitära ramar inom vilka allt bistånd – och därmed allt villkorande – måste bedrivas. I kategoriseringen nedan utgår Sida från vilken logik villkoret bygger på och på vilken nivå villkoret kan läggas (d.v.s. i vilken sorts avtal villkoret kan skrivas in). Normbaserade villkor behandlas separat eftersom de inte följer samma logik, de avgör inte om biståndet ska öka eller minska, utan anger de rättsliga och humanitära ramar inom vilka de övriga metoderna måste hålla sig. De är inte ett alternativ till sanktionsbaserade eller incitamentbaserade villkor utan kan ses som en normativ basplatta som kan tillämpas i samtliga biståndsavtal, oavsett om sanktionsbaserade eller incitamentbaserade villkor används eller inte. De normbaserade villkoren utgör därmed ett övergripande ramverk som kompletterar de två metoderna.

- Sanktionsbaserade villkor: utebliven förbättring av samarbete inom migrationsfrågor leder till minskat eller indraget bistånd.
- Incitamentbaserade villkor: förbättrat samarbete inom migrationsfrågor belönas med utökat bistånd.

### 3.1 Metod 1: Sanktionsbaserade villkor

#### Beskrivning och funktion

Sanktionande villkor kan skrivas in i tre typer av avtal, med olika aktörer och konsekvenser.

- **Landnivå – Enskilda avtal eller samarbetsavtal:** Regeringen skriver in villkor med tydliga sanktioner. Även Sida kan skriva samarbetsavtal på landnivå i samråd med och efter särskilt mandat från regeringen. Till exempel: "Om inte mottagarlandet förbättrar migrationssamarbetet med Sverige, såsom stärkt mottagandekapacitet av återvandrande eller återvändande medborgare, kommer Sverige att minska volymen av bistånd till mottagarlandet." Regeringen beslutar om sanktioner om villkoren inte upprätthålls, till exempel genom att minska sakanslaget till partnerlandet samt ändra eller avsluta biståndsstrategier eller enskilda biståndsinsatser.
- **Insatsnivå – Insatsavtal:** Framför allt tillämpligt när avtalsparten är mottagarlandets regering eller nationell myndighet. Till exempel: "Detta insatsavtal förutsätter ett fungerande samarbete mellan Sverige och mottagarlandet i migrationsfrågor. Om detta samarbete inte upprätthålls kan Sida komma att pausa, omfördela eller avsluta stödet. Sida behöver i så fall se över och uppdatera avtalsmallar för att möjliggöra att pausa utbetalningar och aktiviteter om villkoren om migrationssamarbete inte är uppfyllda.

Denna metod kan ta formen av tydliga utbytesvillkor ”quid-pro-quo”-struktur, när ett stöd eller en förmån görs explicit beroende av migrationssamarbete där uteblivet samarbete leder direkt till en negativ konsekvens.<sup>6</sup> I sin mest utpräglade form, där bistånd kopplas direkt och explicit till en specifik motprestation från mottagarlandet, kallas detta transaktionellt bistånd. Detta är ett begrepp som

---

<sup>6</sup> Rietig, V. & Walter-Franke, M. (2023). Conditionality in Migration Cooperation. DGAP Report No. 7, 3 juli 2023. German Council on Foreign Relations.

används i internationell litteratur och europeisk praxis för att beskriva arrangemang där bistånd eller andra förmåner kopplas direkt till en specifik motprestation från mottagarlandet.<sup>7</sup>

Det finns också metoder för stegvisa åtgärder när villkor inte uppfylls. I ett första steg kan en strukturerad politisk dialog inledas med partnerlandet. Därefter kan biståndet minska gradvis i omfattning. Indraget bistånd eller avbrutet samarbete utgör en åtgärd i sista hand och förutsätter upprepade dialoger eller överträdelser av villkoren. I praktiken innebär detta att metodens sanktionsdimension sällan aktiveras – den fungerar primärt som en preventiv ram och ett signaleringsinstrument snarare än som ett aktivt sanktionsverktyg.<sup>8</sup>

### **Möjlig tillämpning**

Beslut om användning av explicita villkor med sanktionerande konsekvenser fattas av regeringen och kan, om så bedöms lämpligt, göras i ett separat avtal med det aktuella landet eller i ett samarbetsavtal. Detta kan sedan återspeglas i biståndsstrategin för det aktuella landet.

Sida kan efter särskilt uppdrag från regeringen ingå samarbetsavtal på landnivå med mottagarlandet. I sådana avtal kan villkor kopplade till migrationsarbete skrivas in.

Sida kan arbeta med explicita villkor med sanktionerande konsekvenser inom ramen för sin instruktion och befintliga avtalsformer för biståndsinsatser. Om sanktionerande avtalsvillkor ska införas i insatser som genomförs av samarbetslandets regering eller statlig myndighet, utformas dessa i nära samarbete med Sidas juridiska enhet. Vidare innehåller Sidas avtalsmallar med enskilda organisationer och svenska myndigheter redan idag uppsägningsklausuler som möjliggör avslut med tre månaders varsel utan angivande av skäl. Detta ger handlingsutrymme för pågående insatser ifall de villkor regeringen angett gentemot ett annat land inte uppfylls och biståndet till ett land ska minska eller avslutas helt. Även insatsavtal med multilaterala organisationer innehåller möjligheter till avslut av pågående insatser men ser lite olika ut vad gäller uppsägningstid, m.m.

För internationella exempel på hur sanktionsbaserade villkor tillämpats av andra givarländer, se Bilaga 2.

## **3.2 Metod 2: Incitamentbaserade villkor**

### **Beskrivning och funktion**

Incitamentbaserade villkor kan skrivas in i tre typer av avtal, med olika aktörer och konsekvenser.

- **Landnivå-Enskilda avtal eller samarbetsavtal:** Regeringen skriver in villkor med tydliga belöningar. Till exempel: ”Om mottagarlandet

---

<sup>7</sup> Nogueira Pinto, T. (2024). Between a rock and a hard place: the EU's transactional approach to migration. Mixed Migration Review 2023. Mixed Migration Centre, 16 januari 2024: "Between a rock and a hard place: the EU's transactional approach to migration | Mixed Migration Centre."

<sup>8</sup> Rietig, V. & Walter-Franke, M. (2023). Conditionality in Migration Cooperation. DGAP Report No. 7. German Council on Foreign Relations; Malm Lindberg, H. & Luthman, I. (red.) (2026). Linking Migration and Development: European Experiences and Policy Lessons for Sweden. EBA Report 2026:01.

förbättrar migrationssamarbetet med Sverige, såsom stärkt mottagandekapacitet för återvändande medborgare, kommer Sverige att öka volymen av bistånd till mottagarlandet eller fördjupa samarbetet inom prioriterade områden.”

- **Insatsnivå-Insatsavtal:** Sida kopplar utökat stöd till mätbara milstolpar för institutionell kapacitet, exempelvis inom identitetshandling, civil registrering, gränsförvaltning eller andra prioriterade migrationsområden. Sida kan kartlägga kapacitetsluckor i prioriterade länder och definiera milstolpar gemensamt med mottagarlandet för att säkerställa ägarskap och biståndsförenlighet. Fördelen med kapacitetsbaserade villkor är att de, när de utgår från mottagarlandets egna utvecklingsbehov, är väl förenliga med OECD DAC:s biståndskriterier. Till exempel: ”Vid verifierade framsteg i mottagarlandets kapacitet att hantera återvändande i enlighet med överenskomna mål kan Sida utöka insatsen med ytterligare medel.”

Forskning och europeisk praxis visar att incitamentsbaserade modeller tenderar att ge mer hållbara resultat än sanktionsbaserade, i synnerhet i kontexter där mottagarlandet uppfattar incitamenten som relevanta för egna prioriteringar.<sup>9</sup>

### Möjlig tillämpning

Sida har erfarenhet av bilateral dialog med partnerländer där kopplingen mellan ett lands reformarbete och biståndsvolym kan ingå som ett implicit incitamentbaserat inslag. Att i avtal mer explicit och förutsägbart koppla utbetalningar till migrationssamarbete är däremot ett nytt arbetssätt som kräver anpassningar i avtalsskrivning och styrkedja.

Metoden är enklast att genomföra när Sidas direkta motpart är samarbetslandet självt via ett s.k. stat-till-stat-avtal. Om samarbetsparten i stället är en mellanliggande organisation bör villkorsformuleringen fokusera på de delar av insatsen som direkt berör partnerlandets kapacitet eller beteende. I sådana fall är det mer ändamålsenligt att reglera bidragsvolymen genom medelstillägg när insatsen ska utökas, snarare än att koppla hela insatsen till direkta villkor som är knutna till samarbetslandets agerande - något som den mellanliggande organisationen själv inte råder över.

Om regeringen beslutar att ange migrationsmål och villkor i enskilda avtal med samarbetslandet, kan detta återspeglas i biståndsstrategin för det aktuella landet. Sida kan sedan utforma och administrera incitamentbaserade villkor i insatser inom ramen för beslutade strategier. Exakta formuleringar utformas i samarbete med Sidas juridiska enhet, och vad som kräver samråd med UD respektive faller inom Sidas delegation avgörs av vilken typ av samarbetspart som Sida ingått insatsavtal med. Vidare behöver Sida samråda med och/eller få information från regeringen avseende bedömningen av efterlevnad.

---

<sup>9</sup> Rietig, V. & Walter-Franke, M. (2023). “Conditionality in Migration Cooperation”. DGAP Report No. 7, 3 juli 2023. German Council on Foreign Relations.; Molenaers, N., Dellepiane, S. & Faust, J. (2015). “Political conditionality and foreign aid”. *World Development*, 75, 2–12.; Malm Lindberg, H. & Luthman, I. (red.) (2026). *Linking Migration and Development: European Experiences and Policy Lessons for Sweden*. EBA Report 2026:01. Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).

För internationella exempel på hur incitamentbaserade villkor tillämpats av andra givarländer, se Bilaga 2.

### 3.3 Normbaserade villkor: en rättslig och humanitär ram

#### Beskrivning och funktion

Normbaserade eller rättighetsbaserade villkor behandlas separat från sanktionsbaserade och incitamentbaserade villkor eftersom de följer en annan logik. Medan sanktionsbaserade och incitamentbaserade villkor styr hur mycket bistånd som ges beroende på graden av migrationssamarbete, handlar normbaserade villkor om att fastställa de rättsliga och humanitära ramar inom vilka allt villkorande måste hålla sig - oavsett logik. De anger vad Sverige inte kan acceptera i ett samarbete, snarare än vad Sverige vill uppnå. Normbaserade villkor kompletterar därför de övriga metoderna och bör ingå i samtliga avtal.

Normbaserade villkor kan skrivas in i tre typer av avtal.

- **Landnivå-Enskilda avtal eller samarbetsavtal:** Regeringen skriver in normklausuler som anger de rättsliga och humanitära gränser inom vilka samarbetet måste hålla sig. Till exempel: "Samarbetet under detta avtal förutsätter att parterna respekterar grundläggande mänskliga rättigheter och skyddsstandarder i enlighet med internationell rätt. Vid allvarliga eller upprepade kränkningar förbehåller sig Sverige rätten att ompröva samarbetet."
- **Insatsnivå-Insatsavtal:** Sida skriver in normklausuler i insatser direkt med samarbetslandets regering eller statliga myndigheter som förutsättning för insatsens genomförande. Till exempel: "Insatsen förutsätter att mottagarlandets myndigheter säkerställer att inga personer inklusive återvändande utsätts för tortyr eller omänsklig behandling. Vid bristande efterlevnad kan Sida inleda dialog, tillfälligt hålla inne utbetalningar eller avsluta insatsen." Sida behöver i så fall se över och uppdatera avtalsmallar för att möjliggöra att pausa utbetalningar och aktiviteter om villkoren om migrationssamarbete inte är uppfyllda.

#### Möjlig tillämpning

I avtalstexten kan hänvisning göras på en övergripande nivå till relevanta internationella normer och skyddsstandarder, medan mer specifika hänvisningar till enskilda konventionsartiklar, exempelvis avseende tortyrförbud, med fördel kan anges i den projektdokumentsbilaga som utgör en del av avtalet.

Sidas befintliga avtal innehåller redan metoder för löpande uppföljning och möjliga åtgärder om avtalet inte följs, inklusive möjlighet till programavslutning. Dessa metoder är i huvudsak tillräckliga även för normbaserat villkorande, men bör kompletteras med tydligare koppling till de specifika normkrav som ställts. Graderade konsekvenser vid normbrott, från dialog via tillfälliga åtgärder till avslut av insatser, ryms inom Sidas befintliga handlingsutrymme. Om insatsen genomförs via ett stat-till-stat-avtal kan det finnas behov av att stämma av med UD innan en insats avslutas i förtid, i enlighet med regeringsformens

bestämmelser om internationella avtal. Vidare behöver Sida samråda med och/eller få information från regeringen avseende bedömningen av efterlevnad.

Frågan om suveränitetsintrång är relevant enbart när normklausuler skrivs in i avtal som tecknas direkt med en annan stat. Mellanstatliga organisationer innehar inte territoriell suveränitet, och i sådana fall aktualiseras därför inte samma problematik. När avtal ingås direkt med en stat bör klausulerna tydligt grunda sig i ömsesidigt accepterade internationella normer snarare än i ensidiga krav från Sverige.

För internationella exempel på hur normbaserade villkor tillämpats av andra givarländer, se Bilaga 2.

## 4. Begränsningar och avvägningar

Genomförandet av villkorat bistånd förutsätter hänsyn till flera typer av begränsningar – rättsliga, praktiska och politiska. ODA-klassificering är en av dessa, men avgör inte ensamt vilket handlingsutrymme som finns.

### 4.1 Riskanalys

Genomförandet av villkorat bistånd innebär flera praktiska risker som behöver hanteras för att metoderna ska fungera ändamålsenligt.

#### Praktiska genomföranderisker

En utmaning gäller verifiering och informationsunderlag. För att villkor ska kunna tillämpas krävs tillförlitliga och verifierbara uppgifter om huruvida ett partnerland uppfyller sina åtaganden inom migrationssamarbetet.<sup>10</sup> Bedömningen av efterlevnad – exempelvis om resehandlingar utfärdas, om återvändande faktiskt genomförs eller om skyddsstandarder respekteras – förutsätter löpande informationsinhämtning från berörda myndigheter, bland annat Migrationsverket och Polismyndigheten. I praktiken kan det vara svårt att fastslå om ett partnerland faktiskt lever upp till sina åtaganden, vilket riskerar att fördröja eller omöjliggöra åtgärder.

#### Hantering av pågående avtal

En annan genomföranderisk gäller hanteringen av pågående avtal. Om villkor inte uppfylls och bistånd ska pausas eller avslutas under ett pågående program uppstår frågor om proportionalitet dvs. hur stort indraget ska vara i förhållande till vad partnerlandet faktiskt brustit i - samt om konsekvenserna för de grupper och insatser som är beroende av pågående stöd.<sup>11</sup> Utan tydliga och i förväg kommunicerade kriterier för när och hur åtgärder utlöses riskerar hanteringen att bli godtycklig och svår att försvara rättsligt. Proportionalitetsfrågan bör hanteras inom ramen för Sidas ordinarie beslutsprocesser på insatsnivå, med stöd av den juridiska enheten.

---

<sup>10</sup> Rietig, V. & Walter-Franke, M. (2023). "Conditionality in Migration Cooperation". DGAP Report No. 7, 3 juli 2023. German Council on Foreign Relations.; Malm Lindberg, H. & Luthman, I. (red.) (2026). Linking Migration and Development: European Experiences and Policy Lessons for Sweden. EBA Report 2026:01. Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).

<sup>11</sup> Molenaers, N., Dellepiane, S. & Faust, J. (2015). Political Conditionality and Foreign Aid. World Development, 75, 2–12.

### **Rollfördelning Sida/Regeringen**

Ytterligare en risk rör rollfördelningen mellan regeringen och Sida. Bedömningen av om ett partnerland efterlever sina migrationsåtaganden är i grunden en politisk bedömning som tillhör regeringen, inte Sida. För att villkorandet ska fungera i praktiken krävs därför tydliga rutiner för hur och när regeringen kommunicerar sin bedömning av efterlevnad till Sida, och hur Sida därefter ska agera. Utan denna tydlighet riskerar Sida att hamna i en oklar position där myndigheten varken kan agera eller avvakta med tillräcklig rättslig grund. Detta förutsätter tydliga rutiner, löpande juridisk granskning per metod och land, samt att villkorens utformning och konsekvenser kommuniceras transparent – både internt och gentemot partnerländer.

### **Oavsiktliga effekter av villkorande**

Slutligen bör noteras att sanktionsbaserade villkor i högre grad än incitamentsbaserade riskerar att ge oavsedda effekter som är svåra att förutse. Internationella exempel visar att ett mottagarland kan reagera på påtryckningar genom att minska sitt gränssamarbete snarare än att förbättra det, så kallat omvänt villkorande, eller att ett enskilt givarlands agerande försämrar andra givarländers migrationsrelationer med samma land.<sup>12</sup> Sådana reaktioner har observerats i EU:s migrationsamarbete med länder i dess närområde så som Turkiet och Tunisien.<sup>13</sup> Detta är praktiska genomföranderisker som bör beaktas i valet av metod och utformningen av villkor.

## **4.2 Begränsat bistånd direkt till annan stat**

Det är partnerländernas regeringar som styr landets samarbete med Sverige i migrationsfrågor, men partnerländernas regeringar, departement och myndigheter är endast i undantagsfall direkta mottagare av Sidas utbetalningar (under 2 procent år 2024 och preliminärt under 0,5 procent år 2025, se Bilaga 1).

Det beror på flera saker:

- Svenskt bistånd ska inte gå till icke-demokratiska aktörer eller aktörer som inte respekterar internationell rätt och mänskliga rättigheter.<sup>14</sup>
- Korruptionsrisken för bistånd direkt till regeringar eller statliga organ är ofta för hög.
- Sidas erfarenheter visar att bistånd direkt till en annan stat ofta är förknippat med höga krav på mottagarlandets institutionella kapacitet och förvaltningsförmåga, vilket begränsar tillämpbarheten i många av Sveriges prioriterade samarbetsländer.

Det innebär att utrymmet för villkor i insatser i praktiken för närvarande är litet om inte regeringen avser att öka andelen bistånd med stater som direkta mottagare.

---

<sup>12</sup> Molenaers, N., Dellepiane, S. & Faust, J. (2015). Political Conditionality and Foreign Aid. *World Development*, 75, 2–12.; Malm Lindberg, H. & Luthman, I. (red.) (2026). *Linking Migration and Development: European Experiences and Policy Lessons for Sweden*. EBA Report 2026:01. Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).

<sup>13</sup> Swartz, H. m.fl. (2024). Conditionality, Compensation, or Both? Comparative Experiences of Third-Country Cooperation on Migration with the EU. *Conflict, Security & Development*; Doyel, S., Forin, R., & Frouws, B. (2023, September 15). A damaging deal: abuses, departures from Tunisia continue following EU agreement. *Mixed Migration Centre*.

<sup>14</sup> Prop. 2025/26:1, utgiftsområde 7, avsnitt 2.7 Politikens inriktning

Detta framgår tydligt när man ser till de länder som regeringen prioriterar inom ramen för strategin för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom migration, återvändande och frivillig återvandring 2024–2028: Etiopien, Somalia, Irak, Afghanistan, Uzbekistan, Turkiet, Syrien och Libanon. Av dessa åtta länder har inget mottagit direkta stat-till-stat-utbetalningar från Sida sedan strategin antogs 2024. Samtliga dessa länder erhåller dock svenskt bistånd via andra kanaler – framförallt tematiska och regionala strategier – vilket framgår av Bilaga 1. Det innebär att ett direkt insatsbaserat villkorande gentemot dessa länders regeringar i nuläget har mycket begränsat utrymme, och att ett effektivt villkorande i första hand behöver hanteras på landnivå genom samarbetsavtal eller enskilda avtal som regeringen ingår.

### 4.3 Landkontext avgör vilket villkorande som är möjligt

Hur villkor bör ställas inom biståndet i ett givet partnerland behöver analyseras för det specifika landet. Partnerländers intresse för och beroende av olika typer av bistånd varierar. Bistånd som finansierar offentliga tjänster – såsom inom hälsa, kollektivtrafik, utbildning eller vattenförsörjning – kan vara mycket efterfrågat av en regering medan bistånd som exempelvis främjar kvinnors och flickors rättigheter, demokrati och mänskliga rättigheter kan vara direkt önskad av vissa regeringar.

För att bedöma var villkorande faktiskt kan få genomslag behövs olika typer av mer omfattande landspecifika analyser. Dessa analyser faller utanför ramen för denna rapportering men utgör ett viktigt underlag inför operationalisering.

### 4.4 ODA-klassificering och det riksdagsbundna målet för det svenska internationella biståndet (UO7)

Det är OECD-DAC som fastställer den internationellt vedertagna definitionen av bistånd (Official Development Assistance, ODA), och därmed vad som kan klassas som bistånd (se DAC:s rapporteringsdirektiv för bistånd<sup>15</sup>). Om ett givarland ställer villkor inom en insats som gynnar givarlandets politiska migrationsagenda kan den insatsen inte klassas som bistånd, den slutar vara klassificerad som ODA, vilket innebär att den inte kan inkluderas i Sidas rapportering av bistånd till OECD-DAC.<sup>16</sup> Villkor på insatsnivå som gynnar mottagarlandet eller stärker migranters rättigheter och rättssäkerhet påverkar däremot inte insatsens klassning som bistånd.

På landnivå kan villkor formuleras med tydliga kopplingar till migrationssamarbete utan att det påverkar klassificeringen av enskilda insatser, eftersom bedömningen av biståndsklassificering görs på insatsnivå. Det innebär att Sverige på landnivå kan ge uttryck för att uteblivet återtagandesamarbete påverkar biståndsvolymen, utan att detta automatiskt diskvalificerar enskilda insatser från biståndsrapporing. Den globala tematiska migrationsstrategin samt

---

<sup>15</sup> OECD DAC (2024). Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the Annual DAC Questionnaire. DCD/DAC(2024)40/FINAL. Paris; se särskilt Kriterium 2 om villkorande: medel är inte ODA-rapporterbara om villkoren primärt gynnar givarlandets migrationspolitiska intressen snarare än mottagarlandets ekonomiska utveckling och välfärd; OECD DAC (2024). Migration-related activities in ODA: Frequently asked questions.

<sup>16</sup> Observera att detta inte gäller villkor som gynnar mottagarlandet, såsom stärkta mänskliga rättigheter, rättssäkerhet, ekonomisk utveckling eller liknande.

strategin för demokrati och mänskliga rättigheter medger dessutom begränsade undantag från DAC:s definition, vilket ger ett visst ytterligare handlingsutrymme. Ifall undantag görs, behöver insatserna inte nödvändigtvis finansieras utanför utgiftsområde 7, eftersom utgångspunkten enligt budgetpropositionen (prop. 2025/26:1, UO7) är att biståndet klassificeras som ODA – vilket innebär att medvetna undantag från denna utgångspunkt ryms inom ramen för utgiftsområdet.

Det riksdagsbundna målet för utgiftsområde 7 Internationellt bistånd – att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor – utgör det grundläggande ändamålet för biståndet och sätter en ram för hur långt villkorandet kan gå. Migrationsstrategin medger att villkorande kan tillämpas men anger att utgångspunkten är att biståndet ska klassificeras som a ODA. Enligt OECD DAC:s regelverk (Kriterium 2) är dessa ramar förenliga så länge villkoren primärt bidrar till mottagarlandets utveckling och välfärd, och inte primärt tjänar givarlandets migrationsintressen.

## 5. Sidas mandat och handlingsutrymme

Utöver de begränsningar som beskrivs i föregående kapitel är det relevant att klargöra vilket formellt mandat Sida redan idag har att ställa villkor, och var handlingsutrymmet primärt bör sökas om villkorande ska ske i ökad omfattning.

Rent formellt har Sida redan idag flera avtalstyper som möjliggör att ställa villkor:

- Sida kan arbeta fram och ingå samarbetsavtal med ett annat land efter särskilt uppdrag från regeringen i samband med en ny strategi.
- På insatsnivå kan Sida dessutom ingå avtal direkt med ett annat lands regering eller statliga myndigheter – så kallade stat-till-stat-avtal.
- Befintliga insatsavtal med enskilda organisationer och svenska myndigheter innehåller uppsägningsklausuler som möjliggör avslut med tre månaders varsel utan angivande av skäl, vilket ger ett visst handlingsutrymme för avslut av pågående insatser ifall villkor som ställts på migrationsområdet i ett visst land inte efterlevs. Även insatsavtal med multilaterala organisationer innehåller möjligheter till avslut av pågående insatser men ser lite olika ut vad gäller uppsägningstid, m.m.

Den globala tematiska migrationsstrategin anger uttryckligen att svenskt bistånd kan villkoras i syfte att mottagarlandet ska följa folkrättsliga principer och samarbeta med Sverige i återtagandefrågor, samt att ansatsen kan vara positivt incitamentsbaserad.<sup>17</sup> Både migrationsstrategin och strategin för demokrati och mänskliga rättigheter medger även begränsade undantag från DAC:s definition av bistånd, vilket ger ett visst ytterligare handlingsutrymme för att ställa villkor jämfört med strategier som inte medger undantag. Däremot kan regeringen behöva tillskjuta andra medel än från utgiftsområde 7 i sådana situationer, så länge ODA-klassificering anges som en fortsatt utgångspunkt för vilken verksamhet som kan finansieras via utgiftsområdet.

---

<sup>17</sup> UD (2024). Strategi för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom migration, återvändande och frivillig återvandring 2024-2028.

## 6. Slutsatser

Analysen visar att villkorat bistånd inte är ett enskilt verktyg utan en uppsättning metoder med olika juridiska och biståndsmässiga förutsättningar, och att Sidas handlingsutrymme varierar mellan olika metoder.

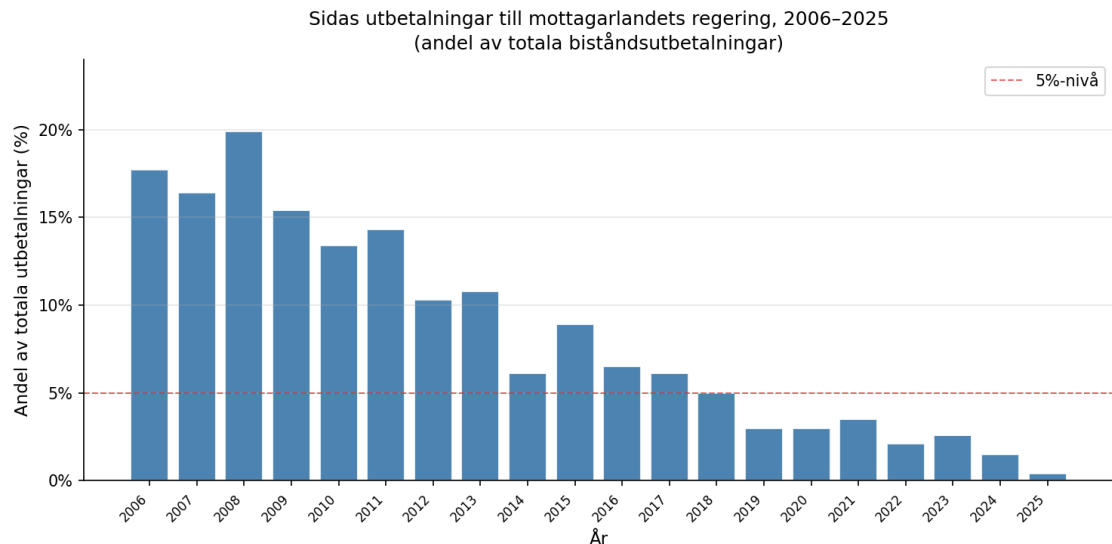
Utifrån analysen konstaterar Sida att villkorande framförallt är praktiskt genomförbart på landnivå i samarbetsavtal eller annat separat avtal, och att villkor bör vara uttalade och dokumenterade i avtal (ex ante) snarare än outtalade. Ex ante-design är mer förenlig med DAC:s biståndskriterier eftersom villkor som definieras innan insatsen startar lättare kan utformas med mottagarlandets utveckling som primärt syfte, vilket minskar risken för att insatsen förlorar sin ODA-klassificering. Dessutom undviks de avtalsrättsliga komplikationer som uppstår när villkor läggs till eller skärps i pågående åtaganden, och förtroendet i partnerrelationer bevaras bättre när förväntningar är tydliga från start.

Forskning och europeisk praxis visar att incitamentsbaserade villkor generellt ger mer hållbara utfall än sanktionsbaserade, vilket utgör ett relevant underlag för regeringens val av ansats. De två identifierade metoderna – sanktionsbaserade och incitamentbaserade villkor – har skilda förutsättningar. Sanktionsbaserade villkor förutsätter beslut och samordning på regeringsnivå. Incitamentbaserade villkor, inklusive kapacitetsbaserade villkor, kan i högre grad genomföras inom ramen för Sidas befintliga mandat och kärnkompetens inom kapacitetsutveckling och programdesign. Normbaserade villkor utgör en normativ basplatta som kan tillämpas parallellt med båda metoderna i samtliga biståndsavtal. De ligger inom Sidas ordinarie avtalsarbete och kan tillämpas oavsett om aktivt migrationsvillkorande tillämpas eller inte.

Det är regeringen som beslutar om villkorat bistånd ska tillämpas och i vilket sammanhang. Om och när ett sådant beslut fattas, bedömer Sida att det krävs fortsatt arbete i flera led: juridisk analys för att ta fram ändamålsenliga villkorsformuleringar, portföljanalys per prioriterat land för att identifiera var villkorande faktiskt kan få genomslag, samt pilotinsatser i ett antal länder med tydlig uppföljning och utvärdering som grund för bredare implementering.

## Bilaga 1: Sidas utbetalningar till mottagarlandets regering 2006–2025

Nedanstående diagram visar andelen av Sidas totala biståndsutbetalningar (anslag 7:1:1) som kanaliserats direkt till mottagarlandets regering, uttryckt som andel av totala utbetalningar per år.



Källa: Sidas interna databas (BISI), datautdrag mars 2026. Kategori: OrganisationSubCategory = "Recipient Government", FinanceCodeCategory = "1 – Development cooperation appropriations (7 1:1)".

Andelen bistånd som utbetalas direkt till mottagarlandets regering har sjunkit från 17–18 procent år 2006 till under 2 procent 2024 och preliminärt under 0,5 procent 2025.

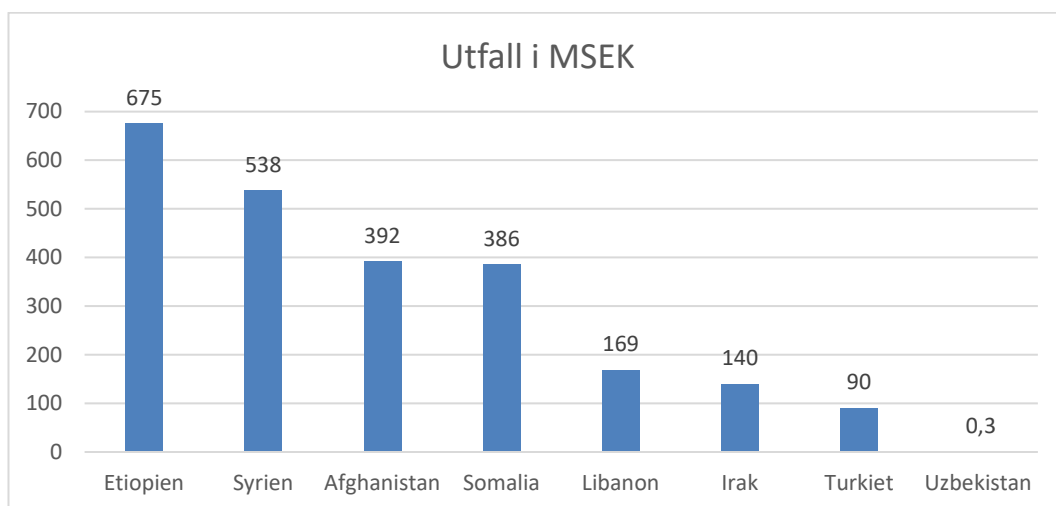
Direkta stat-till-stat avtal – används alltså i dag i mycket begränsad utsträckning.

Nedanstående tabell visar de 10 största mottagarna av direkta stat-till-stat utbetalningar 2025.

Land	Utbetalning i SEK
Liberia	20 000 000
Mocambique	17 183 791
Tanzania	12 798 525
Zambia	12 166 354
Albanien	11 385 978
Rwanda	9 157 441
Ukraina	6 000 000
Bosnien och Hercegovina	5 400 000
Kenya	4 021 560
Bangladesh	2 500 000

**Utbetalda biståndsmedel under 2025 till de 8 länder som regeringen prioriterar för migrationssamarbete inom ramen för Strategin för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom migration, återvändande och frivillig återvandring 2024–2028**

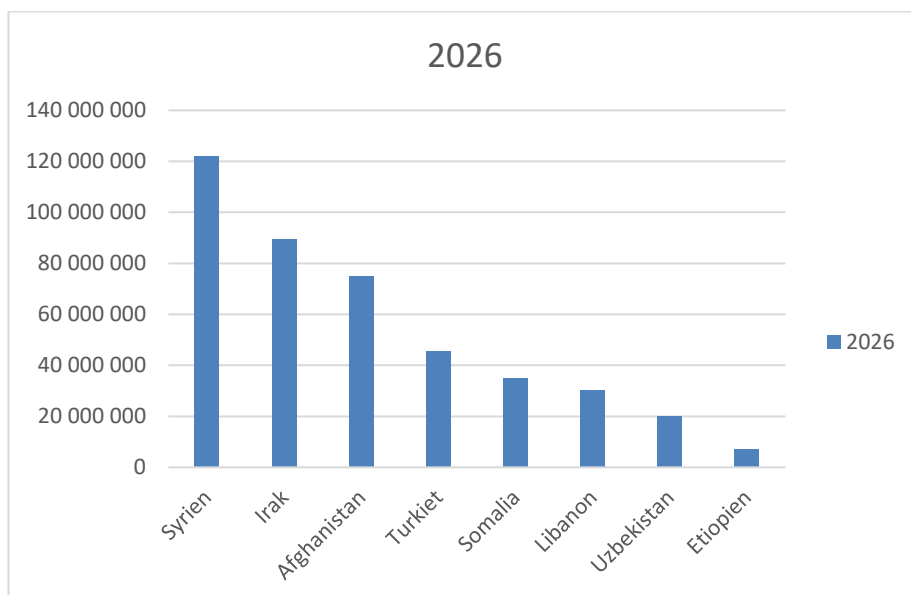
- De 8 prioriterade länderna inom strategin är: Afghanistan, Somalia, Irak, Etiopien, Uzbekistan, Turkiet, Syrien och Libanon.
- Av dessa har inget land mottagit direkta stat-till-stat-utbetalningar från Sida sedan strategin antogs 2024.
- Observera att utbetalningarna i nedanstående tabell avser samtliga strategier som finansierar insatser inom de 8 länderna (exkl HUM) – inte enbart den globala tematiska migrationsstrategin. Biståndet kanaliseras till enskilt störst del via tematisk strategi, följt av bilaterala och regionala strategier.



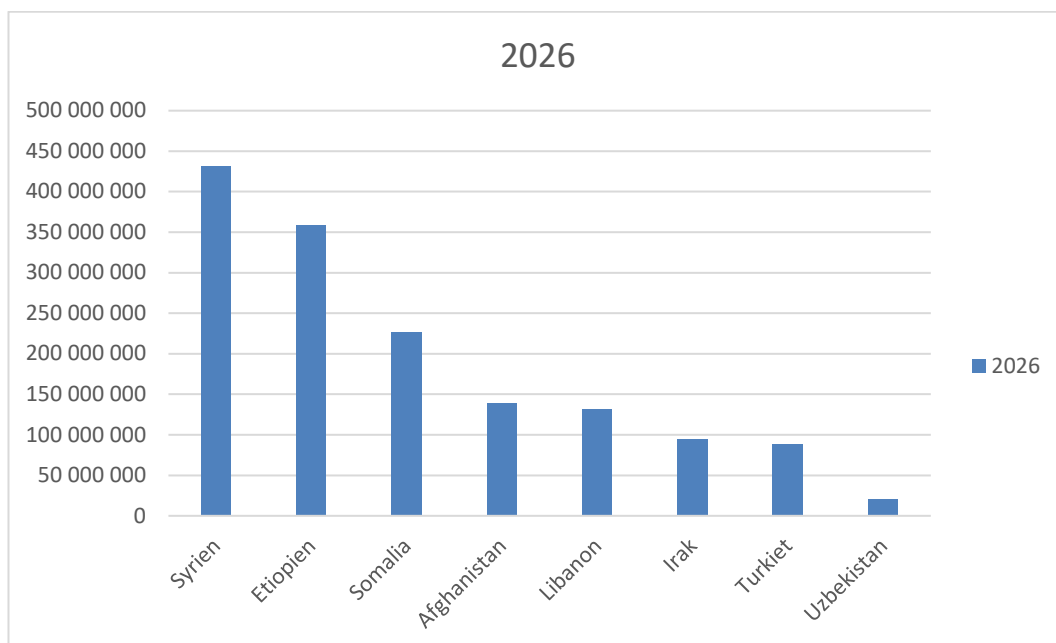
**Nedan tabell visar utbetalningar 2025 per mottagarland fördelade på bilateral, regional och tematisk strategi (MSEK)**

Mottagarland	Utbetalning (MSEK)			Total
	Bilateral strategi	Regional Strategi	Tematisk strategi	
Etiopien	280	44	351	675
Syrien	0	242	296	538
Afghanistan	70	0	322	392
Somalia	217	13	155	386
Libanon	0	50	119	169
Irak	36	11	93	140
Turkiet	0	64	26	90
Uzbekistan	0,0	0,0	0,3	0,3
<b>Samtliga 8 länder</b>	<b>603</b>	<b>425</b>	<b>1 362</b>	<b>2 390</b>

Nedan diagram visar de totala avtalade utbetalningarna (i MSEK) under 2026 för de 8 prioriterade länderna. Observera att utbetalningarna avser **enbart Strategin för Sveriges globala utvecklingsamarbete inom migration, återvändande och frivillig återvandring 2024–2028**.



Nedan diagram visar de totala avtalade utbetalningarna (i MSEK) under 2026 för de 8 prioriterade länderna. Observera att utbetalningarna avser **samtliga strategier som finansierar insatser inom de 8 länderna** (exkl. humanitärt bistånd).



## Bilaga 2: Internationella exempel på villkorat bistånd i migrationssammanhang

Nedan redovisas hur ett urval europeiska givarländer och EU har tillämpat villkorat bistånd kopplat till migrationssamarbete.

### Sanktionsbaserade villkor

Nedan redovisas exempel på sanktionsbaserade villkor i migrationssammanhang. Frankrike- och EU-exemplen avser visumrestriktioner snarare än biståndsinstrument i strikt mening, men illustrerar den sanktionsbaserade logiken och hur den tillämpas i praktiken av jämförbara givarländer. Finland-exemplet avser däremot direkt suspension av ett bilateralt landprogram och utgör därmed villkorat bistånd i skrivelsens mening.

**Frankrike** tillämpade metoden 2021 genom visumrestriktioner mot Algeriet, Marocko och Tunisien kopplat till bristande återtagandesamarbete.<sup>18</sup>

**EU** har på senare år tillämpat liknande visumbaserade påtryckningsmöjligheter gentemot länder med bristande återtagandesamarbete, exempelvis inom ramen för EU:s viseringspolitik gentemot Etiopien och Irak.<sup>19</sup>

**Finlands** regeringsprogram från 2023 anger explicit att återtagande av medborgare utgör ett villkor för landets biståndspolitik.<sup>20</sup> Finland tillämpade denna metod 2024 då utrikesministeriet suspenderade det bilaterala landprogrammet med Somalia – utan att avsluta pågående projekt, till följd av bristande framsteg i återtagandefrågorna.<sup>21</sup>

### Incitamentbaserade villkor

**Tysklands** biståndsministerium (BMZ) tillämpar kapacitetsbaserat villkorande genom sin återintegreringsstrategi "Returning to New Opportunities", där biståndsfinansierat stöd för återintegration och institutionell koordination ges på villkor att mottagarlandet aktivt deltar i kapacitetsuppbyggande insatser och uppfyller överenskomna milstolpar för stärkt hantering av återvändande – detta utgör i sin tur en förutsättning för fördjupat återtagandesamarbete.<sup>22</sup> GIZ driver på uppdrag av BMZ rådgivnings- och återintegreringscenter i ett flertal länder – däribland tidigare Kosovo (DIMAK, 2015–2025), Irak, Marocko och Tunisien – som stödjer återvändande med vägledning om arbetsmarknad, yrkesutbildning och

---

<sup>18</sup> Schengen News (2022): "France to Remove Schengen Visa Cap for Tunisians"; Reuters (2022), "France announces it will end visa restrictions with Morocco | Reuters"; Dispatch Risk (2022), "Tunisia: France Lifts Artificial Visa Limits Following Migrant Repatriation Cooperation - Dispatch Risk Advisory | Tunis, Tunisia", Morocco world news (2022): "France Ends Visa Restrictions on Tunisia After Tunisian Reforms".

<sup>19</sup> EU-rådet, Ethiopia: Council restricts visa provision, 29 april 2024.; Europeiska kommissionen, Proposal for a Council Implementing Decision on the temporary suspension of certain provisions of Regulation (EC) No 810/2009 in respect of nationals of Iraq, COM(2021) 414 final

<sup>20</sup> Finland, statsrådet (2023). A Strong and Committed Finland: Programme of Prime Minister Petteri Orpo's Government, 20 June 2023. Helsingfors: Finska regeringen.

<sup>21</sup> Utrikesministeriet, Finland, Foreign Ministry to suspend country programme for development cooperation with Somalia. Helsingfors: Utrikesministeriet 20 november 2024.

<sup>22</sup> Erler, J., Heller, L., Jechel, L., Leßke, F., Camacho Garland, G. & Bruder, M. (2025). Return and Reintegration – Evaluation of BMZ's Support to Promote Sustainable Reintegration of Returnees from Germany in their Countries of Origin. German Institute for Development Evaluation (DEval), Bonn.

företagsetablering.<sup>23</sup> Tysklands engagemang i Västra Balkan illustrerar hur incitamentbaserade villkor kan utformas i flera lager: parallellt med detta kapacitetsstöd erbjuds medborgare från Västra Balkan tidsbegränsade arbetsvisum via Västra Balkan-regleringen, förlängd på obestämd tid sedan 2023 med en kvot om 50 000 arbetstillstånd per år sedan 2024.<sup>24</sup>

**Tysklands** migrationsavtal med Indien (2023) och Kenya (2024) kombinerar legala migrationsvägar med återtagandesamarbete.<sup>25</sup>

**Norge** har genom sin återvändandestrategi 2025–2030 stärkt kopplingen mellan återintegreringsstöd och bilateralt samarbete med ursprungsländer om återvändande. Det norska justitiedepartementet finansierar kapacitetsbyggande projekt i ursprungs- och transitländer som syftar till att underbygga dialog och förhandlingar om återtagande.<sup>26</sup>

**EU:s stöd till Marocko** ställer incitamentbaserade villkor på stärkt kapacitet: finansiering frigörs i takt med att Marocko uppnår överenskomna mål i sin nationella migrationsstrategi, med medel som samtidigt finansierar den kapacitetsuppbyggnad som krävs.<sup>27</sup>

**Belgiens biståndsmyndighet Enabel** visar hur legala mobilitetslösningar för entreprenörer i Senegal och Elfenbenskusten kan fungera som incitament, genomfört i samverkan mellan biståndsorganisationen, immigrationsmyndigheten och den privata sektorn.<sup>28</sup> Det saknas dock belägg i tillgängliga källor för att stödet är explicit villkorat mot migrationssamarbete, exemplet illustrerar snarare hur sådana mobilitetslösningar kan fungera som incitament.

### **Normbaserade villkor**

**EU:s NDICI-förordning** (2021/947) innehåller bindande normklausuler om mänskliga rättigheter och demokrati som villkor för EU:s externa finansiering, och utgör därmed en direkt referensram för denna typ av villkorade samarbeten.<sup>29</sup> Normklausuler av samma slag återfinns i EU:s partnerskapsavtal med AVS-staterna – från Cotonou-avtalets artiklar 9 och 96 till det nu gällande Samoa-avtalet (2023).<sup>30</sup>

---

<sup>23</sup> GIZ/BMZ, “Centres for Migration and Development” (Startfinder-programmet, status juli 2025).

<sup>24</sup> Tyska federala regeringen, “Make it in Germany – The new Skilled Immigration Act” (avsnittet “The Western Balkans regulation”).

<sup>25</sup> Federal Ministry of the Interior (Germany) (2022), “Migration agreement with India”, pressmeddelande, 14 december 2022; Federal Government of Germany (2024), “Scholz meets Ruto”.

<sup>26</sup> Norges regering (2025), Return Strategy 2025–2030, Justis- og beredskapsdepartementet, Oslo samt Paasche, E. (2022), Contested Conditionality in Return and Readmission, EMN Norway Occasional Paper, UDI.

<sup>27</sup> European Commission. (2023). “EU launches new cooperation programmes with Morocco”, mars.

<sup>28</sup> Enabel, Skills mobility and entrepreneurship: “Bridges for the future (2025)”; Migration Partnership Facility, “Creating business opportunities between Belgium and Senegal – PEM WECCO (2024)”; Flanders Investment & Trade, “Enabel and FIT join forces on mobility project in Senegal (2022)”.

<sup>29</sup> Europaparlamentet och rådet (2021). Förordning (EU) 2021/947 om instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete (NDICI – Global Europe).

<sup>30</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/947 av den 9 juni 2021 (NDICI – Europa i världen), EUT L 209, 14.6.2021. Samoa-avtalet (ACP–EU Partnership Agreement, 2023).