

Barnrättsperspektivet i EU:s migrations- och asylpakt

Rebecca Thorburn Stern

Den Europeiska unionens (EU) nya migrations- och asylpakt (pakten), som i allt väsentligt ska börja tillämpas i mitten av juni 2026, innebär omfattande förändringar av hur asyl och migration hanteras i EU. Samtidigt väcker den frågor om hur barns rättigheter kommer att upprätthållas och tillgodoses. Denna policy brief analyserar i vilken utsträckning ett barnrättsperspektiv präglar pakten och vilka konsekvenser dess genomförande kan få för barn i en asylkontext, med särskilt fokus på Sverige.

Inledning

Syftet med EU:s migrations- och asylpakt är att skapa ett nytt och hållfast europeiskt ramverk för hantering av migration i olika former som tar hänsyn till medlemsstaternas behov samtidigt som det erbjuder "säkerhet, tydlighet och värdiga förhållanden" till de personer som anländer till EU (Kommissionen 2020). Kommissionens förslag om ett reformpaket – pakten – var tänkt som en nystart och ett sätt att lösa upp de spänningar som fanns mellan olika medlemsstater bland annat som en följd av flyktingkrisen 2015, inte minst när det gällde fördelning av asylsökande och hantering av stora migrationsströmmar på kort tid (Parusel & Thorburn Stern 2026). Det nya regelverket fastställer hur asylprocessen inom EU ska organiseras, hur kontrollen av migranter vid gränsen ska genomföras och vilka åtgärder

medlemsstaterna ska vidta när många personer samtidigt anländer till EU för att ansöka om asyl (Parusel & Thorburn Stern 2026).

Migrations- och asylpakten bygger på ett förslag kommissionen presenterade 2020 samt ett antal tidigare lagförslag. Reformförslagen har sedan kompletterats och justerats under förhandlingarna mellan Ministerrådet och Europaparlamentet. I sin slutgiltiga form består migrations- och asylpakten av ett lagstiftningspaket på tio rättsakter, varav nio är förordningar och en är ett direktiv. En EU-förordning är en bindande rättsakt som alla medlemsstater ska tillämpa i sin helhet. Ett EU-direktiv sätter upp mål som medlemsländerna ska nå, men de får själva bestämma hur direktivet ska genomföras på nationell nivå. De nya rättsakterna introducerar ett antal förändringar och nya inslag jämfört med det tidigare systemet. Pakten färdigförhandlades våren 2024 och trädde formellt i kraft i maj 2024. Förordningarna i pakten ska i allt väsentligt börja tillämpas den 12 juni 2026 (Regeringen 2026a, 151).¹ Tvåårsfristen mellan ikraftträdande och genomförande beror på att medlemsländerna måste få tid att anpassa nationella regelverk samt infrastruktur till de nya reglerna. När de nya rättsakterna börjar tillämpas upphör också de tidigare att gälla.

Kommissionen och andra förespråkare har beskrivit migrations- och asylpakten som att den kommer att effektivisera asylprocessen i EU, bidra till ökad solidaritet mellan medlemsländer samtidigt som människor kan beredas internationellt skydd (Kommissionen 2024). Kritiker har å sin sida framhållit att pakten inte tar tillräcklig hänsyn till mänskliga rättigheter utan främst ser till staternas intressen av att kontrollera migrationen, att det finns en risk att rättssäkerheten i asylprocessen äventyras och att pakten riskerar att skapa utsatthet och lidande för människor vid EU:s gränser (PICUM 2023, ICJ 2023). Många av de rättsliga instrument som ingår i migrations- och asylpakten innehåller regler som, på olika sätt, direkt och indirekt berör barn. Även om det från EU:s håll har hävdats att pakten kommer att medföra ett ökat skydd av barn (Kommissionen 2020), har pakten också kritiserats för att snarare skapa sämre förutsättningar för barn i en asylkontext (PICUM 2024).

¹ Ändringarna av svensk rätt som pakten föranleder föreslås emellertid börja gälla den 12 juli 2026, se vidare nedan (Regeringen 2026a).

Syfte

barns rättigheter i migrations- och asylopakten generellt, dels att kort diskutera potentiella konsekvenser pakten kan få för barn i en asylkontext i Sverige. Studien anlägger ett barnrättsperspektiv och utgår från pakten samt de förslag på åtgärder som presenterats i departementspromemorian Migrations- och asylopakten (ds. 2025:30) och i den lagrådsremiss som presenterades den 23 mars 2026. Föreliggande policy brief baseras på min tidigare forskning om pakten (Parusel & Thorburn Stern 2026, Thorburn Stern 2021) samt om barns rättigheter (Thorburn Stern 2017, Thorburn Stern 2025). Denna har kompletterats med annan relevant forskning, publikt tillgängliga dokument från EU och Migrationsverket samt rapporter från icke-statliga organisationer gällande paktens konsekvenser för barn. Med tanke på policy briefens begränsade omfång går analysen inte in djupare på varje enskild del av lagstiftningspaketet och gör inte heller en systematisk jämförelse med tidigare regler.

Barnrättsperspektivet

Att anlägga ett barnrättsperspektiv innebär att se barnet som en rättighetsbärare; det vill säga inte enbart eller främst ett skyddsvärt objekt utan som ett subjekt eller aktör; en individ med agens (Thorburn Stern 2017). FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), det folkrättsliga instrument som särskilt etablerar barns rättigheter, ger uttryck för sådant perspektiv. Barnkonventionen ger uttryck för fyra allmänna principer i ljuset av vilka övriga rättigheter i konventionen ska tolkas: förbudet mot diskriminering (artikel 2), principen om barnets bästa (artikel 3.1), rätten till liv och utveckling (artikel 6) samt barnet sätt att komma till tals och att dess åsikter tillmäts vikt (artikel 12). Alla EU:s medlemsstater är bundna folkrättsligt av barnkonventionen och i vissa av länderna, däribland Sverige, är barnkonventionen även nationell lag. I många länder, som Sverige, har vissa av barnkonventionens artiklar också arbetats in i nationell lagstiftning, som exempelvis i första kapitlet i den svenska utlänningslagen (2005:716).

Barnrättsperspektivet återfinns också i EU:s primärrätt.² Artikel 3.5 i EU-fördraget anger att unionen ska skydda barns rättigheter. Artikel 24 i EU:s stadga om grundläggande rättigheter (EU-stadgan), som tar avstamp i barnkonventionen, anger bland annat att barn har rätt till skydd och

² EU-s primärrätt består, enkelt uttryckt, av EU-fördragen och EU-s stadga om grundläggande rättigheter. Primärrätten är den främsta rättskällan i EU.

omvårdnad, att de har rätt att uttrycka sina åsikter och att dessa ska beaktas, att barn har rätt till kontakt med sina föräldrar samt att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner. EU-stadgans artikel 51 stadgar att såväl EU:s institutioner som medlemsstaterna ska respektera, iakttä och främja de rättigheter och principer som stadgan etablerar när de tillämpar EU-rätt.

Av dessa bestämmelser framgår att barns rättigheter, som de formuleras i folkrättsliga och EU-rättsliga rättighetskataloger, ska beaktas vid tillämpningen av migrations- och asylpakten.

Om migrations- och asylpakten

Pakten är ett komplext lagstiftningspaket som innehåller flera av de tidigare rättsakterna i det gemensamma europeiska asylsystemet i omarbetad version samt ett antal nya. En viktig aspekt av den nya migrations- och asylpakten är att den innebär en ökad centralisering, vilket ger kommissionen och EU:s asylbyrå (EUAA) en starkare roll (Parusel & Thorburn Stern 2026). Samtidigt minskar medlemsstaternas utrymme att ta hänsyn till nationella förhållanden eftersom flera direktiv i det gemensamma europeiska asylsystemet ersätts av direkt tillämpliga förordningar. Detta innebär att handlingsutrymmet för medlemsländerna att överväga andra alternativ i många avseenden är begränsat. Regelverket harmoniseras alltså i högre grad än tidigare, även om systemet fortfarande innehåller undantag och särskilda regler för vissa situationer.

Ansvar för genomförande av pakten ligger i första hand på medlemsstaterna, men organisationsförändringar är nödvändiga även på EU-nivå, framför allt inom kommissionen och EUAA. I juni 2024 publicerade kommissionen en gemensam genomförandeplan (Kommissionen 2024a). Kommissionens genomförandeplan ligger till grund för nationella genomförandeplaner, inklusive den svenska (Justitiedepartementet 2024). Inte minst för svensk del innebär genomförandet av migrations- och asylpaktens olika delar stora förändringar såväl av utlänningslagen och relaterad lagstiftning som olika myndigheters mandat och arbetssätt. Detta gäller främst Migrationsverket, Polismyndigheten, migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen, men även andra myndigheter.

Box 1 De centrala rättsakterna i migrations- och asylpakten

Asylprocedurförordningen: Reglerar asylprocessen inom EU. Inför bland annat ett obligatoriskt gränsförfarande och ger ökat utrymme för att avvisa asylansökningar jämfört med tidigare regler. Förordningen ersätter asylprocedurdirektivet.

Skyddsgrundsförordningen: Anger under vilka förutsättningar internationellt skydd (asyl) kan beviljas. Införlivar FN:s konvention om flyktingars rättsliga ställning (flyktingkonventionen) i EU-lagstiftningen. Förordningen ersätter skyddsgrundsdirektivet.

Screeningförordningen: Genom förordningen införs en kontroll (screening) av personer som passerat EU:s yttre gräns eller som vistas i en medlemsstat utan tillstånd. Det som kontrolleras är personens identitet, hälsa, om hen utgör ett säkerhetshot samt om hen tillhör en särskilt sårbar grupp. Efter screeningen ska personen hänvisas antingen till ett asylförfarande, ett återvändandeförfarande eller överföring till ansvarigt medlemsland.

Förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening: Förordningen genomför nödvändiga förändringar i annan EU-rätt för att screeningförfarandet enligt screeningförordningen ska kunna genomföras.

Asyl- och migrationshanteringsförordningen (AMMF): Anger reglerna för att fastställa vilket medlemsland som är ansvarigt för att pröva en asylansökan samt inrättar ett obligatoriskt men flexibelt solidaritetssystem för medlemsländer som är utsatta för migrationstryck. Ersätter den så kallade Dublinförordningen.

Förordningen om ett gränsförfarande för återvändande: Skapar ett förfarande som gäller tredjelandsmedborgare och statslösa personer vars ansökningar har avslagits inom ramen för det gränsförfarandet för asyl som etableras i asylprocedurförordningen.

Vidarebosättningsförordningen: Reglerar genomförandet av vidarebosättning av så kallade kvotflyktingar samt för inresa av humanitära skäl.

Förordningen om krissituationer och force majeure-situationer: behandlar krissituationer, inbegripet instrumentalisering³ och force majeure, och innehåller undantag och solidaritetsåtgärder för medlemsländerna i sådana situationer.

Eurodacförordningen: Förordningen omvandlar regelverket kring den befintliga Eurodac-databasen till en fullt utvecklad asyl- och migrationsdatabas. I Eurodac-databasen samlas bland annat biometrisk information om asylsökande.

Mottagandedirektivet (omarbetat): anger miniminormer för medlemsländernas stöd till asylsökande. Direktivet måste genomföras i nationell lagstiftning.

³ I detta sammanhang avser "instrumentalisering" en situation där människor tvångsförflyttas mot en internationell gräns och förmås att korsa den för att ansöka om asyl. Syftet är att utöva påtryckningar på den berörda staten. Se t.ex. European Union Agency for Fundamental Rights (2025), Countering the instrumentalisation of migrants and refugees and respecting fundamental rights, FRA Position Paper, Vienna, punkt 24–31.

Har pakten ett barnrättsperspektiv?

Varken barn eller barns rättigheter tar någon framträdande plats i kommissionens ursprungliga plan för en migrations- och asylpakt. I kommissionens meddelande om pakten från 2020 anges förvisso att "[R]eformen av EU:s regler om asyl och återvändande är ett tillfälle att stärka skyddsåtgärderna och skyddsnormerna för migrerande barn i EU-lagstiftningen", att "de nya reglerna kommer att säkerställa att barnets bästa sätts i främsta rummet i alla beslut som rör migrerande barn och att barnets rätt att bli hörd respekteras", samt att "[S]ystemet måste anpassas så att det återspeglar barns särskilda behov i varje skede" (Kommissionen 2020,7). Det beskrivs emellertid inte tydligare än så hur detta ska ske, eller hur barns rättigheter mer generellt ska upprätthållas och tillgodoses. Kommissionens genomförandeplan från juni 2024 är mer konkret när det gäller hur barnets bästa ska tillgodoses i hanteringen av migrationsströmmar vid EU:s yttre gräns och vilka skyddsåtgärder som krävs för "utsatta personer" (i vilket barn ingår) (Kommissionen 2024a). Kommissionens genomförandeplan sätter ramen för vad medlemsstaterna såväl som kommissionen behöver ta hänsyn till för att säkerställa att pakten kan börja genomföras som planerat i mitten av 2026. Genomförandeplanen lyfter särskilt fram att medlemsstaterna, när de genomför pakten, alltid måste se till att skyddet av barn är centralt och att barnet bästa kommer i främsta rummet (Kommissionen 2024a, 36). Vikten av att se till barnets bästa lyfts också fram i den checklista som bifogas genomförandeplanen (Kommissionen 2024b) och i vägledning från EUAA (EUAA 2026). Checklistan är en vägledande, icke uttömmande beskrivning av de åtgärder som krävs för att genomföra pakten.

Ser man sedan närmare på de enskilda rättsakterna så nämns barn och barns särskilda villkor på olika sätt i de rättsliga instrumenten, såväl i rättsakternas ingresser ("skäl")⁴ som i de rättsligt bindande artiklarna. Vikten av att ta särskilda hänsyn till ensamkommande barns utsatta situation betonas exempelvis återkommande (screeningförordningen artikel 13, asylprocedurförordningen artikel 23, asyl- och migrationshanteringsförordningen (AMMF) artikel 23), liksom vikten av barnanpassad information och intervjuformer (asylprocedurförordningen skäl 30, artikel 8.2, artikel 22). Uttryckliga hänvisningar till "barns rättigheter" förekommer i viss mån (asylprocedurförordningen skäl 36, 62,

⁴ Ingressen till en rättsakt är inte juridiskt bindande men används för att tolka rättsaktens artiklar.

skyddsgrundsförordningen skäl 11), liksom hänvisningar specifikt till barnkonventionen (asylprocedurförordningen skäl 23, AMMF skäl 46, förordningen om krissituationer och force majeure-situationer skäl 8, Eurodacförordningen artikel 14.1) och till EU-stadgans artikel 24 (asylprocedurförordningen skäl 23, screeningförordningen skäl 25, mottagandedirektivet skäl 31). Allra vanligast är hänvisningar till "barnets bästa": i flera delar av rättsakterna betonas att barnets bästa ska vara styrande. I asylprocedurförordningen skäl 23 anges exempelvis att "medlemsstaterna bör sätta barnets bästa i främsta rummet [...] i enlighet med [...] stadgan och FN:s konvention om barnets rättigheter från 1989". På motsvarande sätt föreskrivs i förordningen om ett gränsförfarande för återvändande, skäl 5, att "barnets bästa bör komma i främsta rummet [...] när [...] bestämmelser [...] kan påverka underåriga", och i skyddsgrundsförordningen skäl 15 att vad som bedöms vara barnets bästa ska beaktas i första hand. Detta återkommer även i operativa bestämmelser. Enligt asylprocedurförordningen artikel 22.1 "ska [b]arnets bästa [...] komma i främsta rummet", och enligt screeningförordningen artikel 13.1 ska det "alltid komma i främsta rummet [...] i enlighet med artikel 24.2 i [...] stadgan". Även i AMMF artikel 23.1 anges att medlemsstaterna ska betrakta barnets bästa "som en fråga av största vikt vid alla förfaranden".

Vid konkreta åtgärder preciseras principen ytterligare.

Asylprocedurförordningen artikel 54.2 kräver att medlemsstaterna säkerställer att familjer med underåriga placeras i mottagningsanläggningar anpassade efter deras behov efter en bedömning av barnets bästa. I mottagandedirektivet artikel 26.1 anges att medlemsstaterna ska "i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa" när bestämmelser som påverkar barn genomförs, vilket även bekräftas i direktivets artikel 13.2 b. AMMF skäl 46 utvecklar innebörden och anger att barnets bästa ska komma i främsta rummet och att medlemsstaterna särskilt ska beakta "den underårigas välbefinnande och sociala utveckling [...] och den underårigas egna synpunkter [...] i enlighet med hans eller hennes ålder och mognad". Samtidigt öppnar AMMF skäl 65 för att underåriga i undantagsfall, som en sista utväg, "skulle [...] kunna tas i förvar [...] efter att förvar har bedömts vara barnets bästa". Slutligen innehåller Eurodacförordningen artikel 14.1 särskilda garantier vid biometrisk registrering, där det anges att uppgifter ska tas av särskilt utbildad personal "på ett barnvänligt och barnanpassat sätt och med full respekt för barnets bästa [...]".

Utöver principen om barnets bästa förekommer även, om än i mindre omfattning, hänvisningar i rättsakterna till barnets rätt till liv och utveckling (artikel 6 barnkonventionen) och barnets rätt att komma till tals (artikel 12 barnkonventionen samt artikel 24.1 EU-stadgan), exempelvis i asylprocedurförordningen skäl 23, AMMF skäl 46, asylprocedurförordningen artikel 22, 23 och 54 samt mottagandedirektivet artikel 26.

Ovanstående exempel indikerar att barns behov och barns rättigheter förvisso är ett viktigt hänsynstagande i pakten, även om fokus främst tycks ligga på skydd av barn (barnets behov, barnets bästa) snarare än på barnet som en självständig individ med rätt att påverka sin egen situation (Thorburn Stern 2017). Vikten av att beakta principen om barnets bästa i de olika rättsakterna lyfts fram mer systematiskt än tidigare. Här ska också kravet på inrättandet av en oberoende övervakningsmekanism som ska övervaka efterlevnaden av mänskliga rättigheter i samband med screening och säkerställa korrekt behandling vid gränsen lyftas fram, liksom att åldersbedömning av underåriga ska utgå från flerdisciplinära metoder, inte enbart medicinska. Tydligare än tidigare betonas också vikten av att barn som inte anlänt tillsammans med vårdnadshavare tilldelas en företrädare och vilken kompetens dessa företrädare bör ha.

Det faktum att barns behov och deras rätt till skydd lyfts fram i pakten innebär emellertid inte att pakten generellt kan beskrivas som barnvänlig, eller att den sätter barnets bästa i främsta rummet som sådant. Tvärtom finns det ett antal områden där barns rättigheter riskerar att åsidosättas eller inskränkas. I det följande ges några exempel:

- Införandet av den så kallade "fiktionen om icke-inresa" ("fiction of non-entry"). Denna rättsliga konstruktion som används exempelvis i screeningförordningen och i asylprocedurförordningen innebär i korthet att en tredjelandsmedborgare inte anses ha rest in i ett land i rättslig bemärkelse förrän han eller hon formellt beviljats inresa även om personen i fråga befinner sig på destinationslandets territorium (Peers 2024, Rondine 2024). En sådan konstruktion innebär en ökad risk för rättighetskränkningar och kan skapa ett vakuum i fråga om ansvarsfördelning mellan myndigheter för de personer som befinner sig i denna situation, något som är särskilt allvarligt för sårbara grupper som barn.

- Åldersbedömningar av underåriga är enligt pakten inte längre något som är reserverat för ensamkommande barn, utan tycks numera även tillämpligt på barn i familj (APF artikel 25, PICUM 2024, 27). Att vägra underkasta sig en medicinsk ålderbedömning innebär en, förvisso ifrågasättbar, presumtion för att personen är över 18 år (asylprocedurförordningen artikel 25.6), något som sätter hård press på såväl den sökande som ansvariga vuxna att ge medgivande till en sådan medicinsk undersökning (PICUM 2024, 27, se även Cegrell Karlander 2025). Det är tveksamt om ett sådant förfarande är förenligt med barnets bästa.
- I pakten görs skillnad på ensamkommande barn och barn i familj i fråga om tillgång till rättigheter och skydd. Ett exempel är tillämpningen av gränsförfarandet (jfr asylprocedurförordningen artiklarna 42 och 53). Ensamkommande barn kan bara vara föremål för ett sådant förfarande om barnet anses utgöra en fara för den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen (Artikel 42.3.b), medan barn i familj kan omfattas av gränsförfarandet i betydligt fler situationer, så länge deras särskilda behov tillgodoses (asylprocedurförordningen artikel 53.2.b). Samma skillnad gäller i förhållande till vilka barn som kan vara föremål för påskyndade prövningsförfaranden (asylprocedurförordningen artikel 42); ett sådant förfarande är tillämpligt i betydligt fler fall på barn i familj än på ensamkommande barn.
- Pakten tillåter att barn tas i förvar, trots att en sådan åtgärd inte anses förenlig med barns rättigheter (Migrantarbetarkommittén & Barnrättskommittén 2017, UNHCR 2017, ICJ 2024). Även om kommissionen framhållit att barn i regel inte bör hållas i förvar (Kommissionen 2024, 37), och att förvar ska vara en sista utväg så medger såväl screeningförordningen, asylprocedurförordningen som förordningen om ett gränsförfarande för återvändande att så sker (ICJ 2024).
- Åldersgränsen för inhämtandet av biometriska data från barn enligt Eurodacförordningen (artikel 14) är nu satt till sex år, vilket är en sänkning med åtta år jämfört med tidigare bestämmelse. Vidare tillåts, i de fall barnet inte vill medverka till att lämna sådana uppgifter, "en proportionerlig grad av tvång" tillåts. Både den låga åldersgränsen och möjligheten att tvinga barn att lämna biometriska

data till migrationsmyndigheter har ifrågasatts utifrån såväl ett barnrättsperspektiv (UNICEF 2018) som rätten till integritet och privatliv (Marcu 2021).

Potentiella konsekvenser för barn som söker asyl i Sverige

Förslag på förändringar för att anpassa svensk rätt till pakten har presenterats i flera steg, varav den mest omfattande utredningen, Migrations- och asylpakten (ds. 2025:30) lades fram i november 2025 (se även Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) och Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31)). I slutet av mars 2026 lämnade regeringen flera lagrådsremisser relevanta för genomförandet av pakten till Lagrådet (Regeringen 2026a, Regeringen 2026b). Regeringens förslag överensstämmer i huvudsak med utredningarnas. Lagändringarna med anledning av pakten föreslås, med undantag för ändringarna i den nya mottagandelagen, träda i kraft den 12 juli 2026 (Regeringen 2026a). Lagrådets yttrande gällande lagrådsremissen om pakten lämnades den 22 april 2026 (Lagrådet 2026). Vilka konsekvenserna blir i praktiken av de förändringar som införs får emellertid framtiden utvisa. I det följande ges några övergripande reflektioner om vad konsekvenserna av paktens genomförande skulle kunna bli för asylsökande barn i Sverige.

De förslag som läggs fram gällande implementering av pakten måste ses i ljuset av Tidöavtalets formulering om att Sverige "inte i något avseende [ska] vara mer generöst i synen på asyl än vad som följer som förpliktelser enligt EU-rätt eller andra juridiskt bindande internationella traktat" (Tidöavtalet 2022, 29). I ds 2025:30, som innehåller majoriteten av förslagen om anpassning till pakten, nämns enbart EU-rättens miniminivåer som utgångspunkten för förslagen (ds 2025:30, 223). Folkrådet, inklusive barnkonventionen, tycks i sammanhanget således tillmätas mindre vikt. Detta fokus på EU-rättens miniminivåer medför bland annat att när ett av paktens instrument medger en mer generös hållning, exempelvis gällande tidsfrister, rätten att stanna kvar på territoriet eller tillgång till offentligt biträde, så väljs generellt det mest restriktiva alternativet (Regeringen 2026a, 151). På vissa punkter måste dock svensk lagstiftning anpassas i mer "generös" riktning eftersom pakten kräver det; ett exempel är vilka metoder

som ska användas för åldersbedömningar (asylprocedurförordningen artikel 25 jämfört med UtL 13 kap. 17–18 §§).

En indikation på vilken vikt barnrättsperspektivet generellt tillmäts vid genomförandet av pakten ges i utredningarnas och lagrådsremissernas konsekvensanalyser. I SOU 2025:31, som bland annat ger förslag om hur svensk rätt ska anpassas till pakten gällande rätt till rättslig rådgivning och offentligt biträde, anges att utredningens förslag förvisso innebär "vissa generella försämringar ur ett barnrättsperspektiv" men att "barnets bästa [...] bara är ett av flera relevanta och nödvändiga intressen att ta hänsyn till" (SOU 2025:31, 252). Utredningen konstaterar vidare att de förslag den lämnar innebär en tydlig skärpning av det svenska regelverket, även för barn (SOU 2025:31, 253), något som emellertid inte gör att förslagen anses oproportionerliga. Barnkonsekvensanalysen i ds 2025:30 är kort och övergripande och går inte in i detalj på de många olika förslagens potentiella konsekvenser, särskilt inte de eventuellt negativa. I lagrådsremissen om anpassning av svensk rätt till pakten konstateras att ett antal av förslagen förvisso innebär en försämring för barn jämfört med nuvarande ordning, men att pakten också "syftar till att stärka barns och ungdomars rättigheter" (Regeringen 2026a, 393). Lagrådsremissen anger också att säkerställa barns rättigheter "handlar ytterst om att väga olika intressen mot varandra" vilket innefattar att göra val och prioriteringar (Regeringen 2026a, 393).

Intrycket av förslagen och konsekvensanalyserna är att barnrättsperspektivet inte tillmäts någon större vikt i sammanhanget, eller att det i varje fall inte är prioriterat. Detta, samt att förslagen i stor utsträckning är såväl otydliga som onödigt restriktiva, har framhållits av ett antal remissinstanser (Institutet för mänskliga rättigheter 2025, Asylrättscentrum 2025, Migrationsverket 2026, Advokatsamfundet 2026, Rädda barnen 2026, Svenska Röda Korset 2026). Frågor som remissinstanserna tar upp som problematiska är bland annat hur barns rättigheter ska tillgodoses inom det påskyndade förfarandet och gränsförfarandet, konsekvenserna för barn av den legala fiktionen om icke-inresa, utökningen av möjligheten att ta barn i förvar, konsekvenser för barn av åtgärder som riktas mot vuxna som också är föräldrar, och det nya mottagandesystemet. Flera av remissinstanserna framhåller också att ett antal frågor antingen är otillräckligt, eller inte alls, utredda, samt det faktum att det är så många utredningar på migrationsområdet på gång samtidigt gör att de sammantagna effekterna är svåröverskådliga. Lagrådet framhåller i

sitt yttrande om förslagen med anledning av pakten vikten av proportionalitetsbedömningar när det gäller åtgärder som rör barn samt vikten av att barnkonventionen beaktas (Lagrådet 2026).

Slutsatser

Analysen visar att pakten innehåller en rad målsättningar och bestämmelser som syftar till att stärka skyddet för barn, bland annat genom tydligare hänvisningar till principen om barnets bästa och särskilda garantier för minderåriga. Det finns emellertid betydande utmaningar när det gäller hur dessa rättigheter ska omsättas i praktiken. Om man ser på pakten som en helhet riskerar barn att i första hand behandlas som migranter – med allt vad det innebär gällande kontroll och restriktioner – snarare än som barn som är i en särskilt utsatt situation. Det här är problematiskt dels med hänsyn till vad principen om barnets bästa faktiskt kräver, dels i ljuset av att de förpliktelser medlemsstaterna har utifrån barnkonventionen och EU-stadgan i fråga om barn gäller alla barn inom medlemsstatens jurisdiktion, oavsett rättslig status (Thorburn Stern 2025).

Liknande farhågor finns gällande paktens konsekvenser för asylsökande barn i Sverige. Det uttalade målet för genomförandet är att inte gå längre än vad EU-rättens miniminivå kräver. Detta innebär, som ovan citerade uttalanden visar, att barnrättsperspektivet är ett av flera intressen som ska beaktas, och att försämringar av regelverket ur ett barnrättsperspektiv inte är ett hinder för att de ska genomföras. Hanteringen av spänningen mellan migrationspolitiska mål och barnrättsperspektivet, och vilka prioriteringar detta leder till, blir därför en central fråga för hur pakten ska genomföras i praktiken och vilka konsekvenser det nya regelverket kommer att ha för barn.

Rekommendationer

- **Operationalisera barnrättsperspektivet i tillämpningen av pakten**
Nationella riktlinjer bör tas fram för hur barns rättigheter ska tillgodoses i praktiken, inklusive barnanpassad information och kommunikation, hur rätten att komma till tals kan tillgodoses för alla barn, både ensamkommande och barn i familj, samt krav på barnrättskompetens hos alla berörda myndigheter.

- **Begränsa tillämpningen av gräns- och snabbförfaranden för barn**
Det handlingsutrymme som asylprocedurförordningen ger bör så långt som möjligt undanta barn från gräns- och påskyndade förfaranden. Bedömningen av barnets bästa bör som huvudregel leda till att barn hänvisas till ordinarie asylprocess med fulla rättssäkerhetsgarantier.
- **Värna privatlivet och den personliga integriteten**
Begränsa inhämtandet av biometriska data gällande barn till det absolut mest nödvändiga och uteslut användning av alla former av tvång mot barn i dessa situationer. Vid tveksamhet om barnet i fråga har fyllt sex år bör en försiktighetsprincip tillämpas så att inte barn ännu yngre än sex år riskerar att få sina fingeravtryck och andra biometriska data insamlade. -
- **Behandla barn som barn i första hand, migranter i andra**
Migrationspolitiska mål om en begränsad invandring bör inte tillåtas överskugga de förpliktelser som barnkonventionen och andra rättighetskataloger innebär för stater. Barn som befinner sig i en migrationskontext bör i första hand behandlas som barn, med allt vad det innebär i form av hänsyn till barnets bästa och andra i barnkonventionen centrala principer, och först i andra hand som migranter. Detta gäller inte minst när barn de facto befinner sig på svenskt territorium men rättsligt sett betraktas som icke inresta (exempelvis om de är föremål för en gränsförfarande). Vidare måste åtgärder som tar sikte på vuxna personer analyseras också utifrån de konsekvenser de kan ha mot barn dessa vuxna eventuellt är ansvariga för.

Referenser

Advokatsamfundet (2026) R-2025/2881 Remissvar: Migrations- och asylpakten (Ds 2025:30)

https://www.advokatsamfundet.se/globalassets/advokatsamfundet_sv/remissvar/20260107_migrations-_och_asylpakten_ds_2025_30.pdf

Asylrättscentrum (2025) Remissvar gällande delbetänkande Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31) <https://asylrattscentrum.se/wp-content/uploads/2025/06/Asylrattscentrums-remissvar-Utmönstring-av-PUT-och-vissa-anpassningar-till-miniminivan-SOU-2025-31.pdf>

Cegrell Karlander, I. (2025) "Medicinska åldersbedömningar i asylprocessen: Bevisning på skakig grund?" Svensk Juristtidning, 2, s. 164–183

Ds 2025:30 Migrations- och asylpakten. Stockholm

European Commission (2020) A new Pact on Migration and Asylum. COM(2020) 609

European Commission (2024a) Joint implementation plan for the Pact on Migration and Asylum

European Commission (2024b) Operational checklist and list of Commission implementing and delegated acts to be adopted for the implementation of the Pact on Migration and Asylum

European Union Agency for Asylum (2026) Practical guide on the best interests of the child in the framework of international protection

European Union Agency for Fundamental Rights (2025) Countering the instrumentalisation of migrants and refugees and respecting fundamental rights. Vienna

Institutet för mänskliga rättigheter (2025) Remissvar: Migrations- och asylpakten <https://mrinstitutet.se/vara--publikationer/remissvar/remissvar-2025/2025-12-23-migrations--och-asylpakten>

International Commission of Jurists (ICJ) (2023) EU Migration Pact: agreement risks violating international human rights law, 20 December

International Commission of Jurists (ICJ) (2024) Never in the best interests of the child: Risks of child detention in the screening and border procedures under the 2024 EU Migration Pact

Justitiedepartementet (2024) Sveriges nationella plan för genomförande av migrations- och asylopakten. Stockholm

Lagrådet (2026) Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylopakt

Marcu, B.-I. (2021) "Eurodac: Biometrics, facial recognition, and the fundamental rights of minors", European Law Blog
<https://doi.org/10.21428/9885764c.1fc6d748>.

Migrationsverket (2026) Remissvar på promemorian Migrations- och asylopakten (Ds 2025:30)
https://www.migrationsverket.se/download/18.1e452a1c19ac4fe5669141b/1768223363681/Migrationsverket_Ju2025_02509.pdf

Parusel, B. & Thorburn Stern, R. (2026) "Migration och asyl: Hur lite solidaritet kommer EU:s medlemsstater undan med?" i Lundqvist, B., Michalski, A. & Oxelheim, L. (red.), Europaperspektiv 2026: Sammanhållning för ett slagkraftigt EU. Stockholm: Santérus

Peers, S. (2024) "The new EU asylum laws: taking rights half-seriously", Yearbook of European Law, 43, s. 113–183

PICUM (2023) Over 50 NGOs pen eleventh-hour open letter to EU on human rights risks in Migration Pact, 18 December <https://picum.org/blog/open-letter-eu-human-rights-risks-migration-pact/>

PICUM (2024) Children's rights in the 2024 Migration and Asylum Pact. Brussels <https://picum.org/wp-content/uploads/2024/10/PICUM-Analysis-Children-Rights.pdf>.

Rädda Barnen (2026) Remissvar på Ds 2025:30 Migrations- och asylopakten <https://press.raddabarnen.se/documents/raedda-barnens-remissvar-ds-2025-30-asyl-och-migrationspakten-pdf-452718>

Regeringen (2026a) Lagrådsremiss: Utmönstring av permanenta uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt, 23 mars

Regeringen (2026b) Lagrådsremiss: Skärpta regler om uppsikt och förvar, 23 mars

Rondine, F. (2024) "The fiction of non-entry in European migration law: Its implications on the rights of asylum seekers and irregular migrants at European borders", *European Journal of Migration and Law*, 26, s. 291-316

SOU 2025:16 Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar

SOU 2025:31 Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt

Svenska Röda Korset (2026) Yttrande över Migrations- och asylpakten <https://www.rodakorset.se/contentassets/fdaeb4b4150744c79ab4afc49446096d/ds-2025.30-migrations--och-asylpakten-remissyttrande-srk.pdf>

Thorburn Stern, R. (2017) *Implementing Article 12 of the Convention on the Rights of the Child: Participation, Power and Attitudes*, Leiden: Brill Nijhoff

Thorburn Stern, R. (2021) EU:s migrationspakt – vart är unionen på väg? *Sieps* 2021:13epa

Thorburn Stern, R. (2025) "The devil is in the details(?): Age-based discrimination of children in the context of migration" i Daly, A., Leviner, P. & Thorburn Stern, R. (red.), *Treated Like a Child – Age Discrimination and Children's Rights* Leiden: Brill Nijhoff

Tidöavtalet (2022) Överenskommelse för Sverige <https://www.liberalerna.se/wp-content/uploads/tidoavtalet-overenskommelse-for-sverige-slutlig.pdf>

Migrantarbetarkommittén & Barnrättskommittén (2017), *UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and Committee on the Rights of the Child (2017) Joint general comment No. 3 and No. 22 on children in the context of international migration*. Geneva

UNHCR (2017) UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context

<https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/58a458eb4.pdf>

UNICEF m.fl. (2018) Joint statement: Coercion of children to obtain fingerprints and facial images is never acceptable, 2 March

<https://www.unicef.org/eca/press-releases/joint-statement-coercion-children-obtain-fingerprints-and-facial-images-never>

Barnrättsperspektivet i EU:s migrations- och asylpakt

Rebecca Thorburn Stern

Delmi Policy Brief 2026:4
Stockholm 2026
ISBN 978-91-89993-60-0

Författarna ansvarar själva för innehåll, slutsatser och
policyrekommendationer

