

FN:s kommitté för barnets rättigheter

**Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 19 (2016)
om offentlig budgetering för förverkligandet av barns
rättigheter (artikel 4)**

Originalspråk: engelska

FN:S KOMMITTÉ FÖR BARNETS RÄTTIGHETER

I. Inledning

1. I artikel 4 i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter står som följer: Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i denna konvention. I fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska konventionsstaterna vidta sådana åtgärder med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser och, där så behövs, inom ramen för internationellt samarbete. Denna allmänna kommentar är ett stöd till konventionsstaterna i att genomföra artikel 4 med avseende på offentliga budgetar. I kommentaren anges konventionsstaternas förpliktelser och det ges rekommendationer om hur alla rättigheterna enligt konventionen, i synnerhet för barn i utsatta situationer, ska förverkligas genom verkningfulla, effektiva, rättvisa, transparenta och hållbara budgetbeslut.

2. Eftersom artikel 4 handlar om alla barnets rättigheter, och då alla dessa rättigheter kan påverkas av offentliga budgetar, så är denna allmänna kommentar tillämplig på konventionen och dess fakultativa protokoll. Genom den här kommentaren får konventionsstaterna ett ramverk för att säkerställa att offentliga budgetar bidrar till förverkligandet av rättigheterna. I avsnitt III görs dessutom en analys av konventionens grundläggande principer, som formuleras i artikel 2, 3, 6 och 12.

3. Med "barn" avses i denna allmänna kommentar alla personer under 18 års ålder oavsett kön, vilkas rättigheter påverkas eller kan påverkas av beslut som rör offentliga budgetar, oavsett om det är direkt eller indirekt, positivt eller negativt. Med "barn i utsatta situationer" menas de vilkas rättigheter löper särskilt stor risk att kränkas, bland annat barn med funktionsnedsättningar, barn i flyktingsituationer, barn från minoritetsgrupper, barn som lever i fattigdom, barn som står under alternativ vård, och unga lagöverträdare.

4. I denna allmänna kommentar gäller följande definitioner:

- a) "Budget" omfattar staternas mobilisering av offentliga intäkter, budgetanslag och utgifter.
- b) "Genomförandeförpliktelser" syftar på konventionsstaternas förpliktelser enligt punkt 27 nedan.
- c) "Konventionens grundprinciper" syftar på principerna som formuleras i avsnitt III.
- d) "Budgetprinciperna" syftar på principerna som formuleras i avsnitt IV.
- e) "Lagstiftning" syftar på alla fördrag och/eller lagar på internationell, regional, nationell och subnationell nivå, som är relevanta för barns rättigheter.
- f) "Policyer" syftar på alla offentliga policyer, strategier, regler, riktlinjer och deklARATIONER, inklusive deras syften, mål, indikatorer och avsedda resultat, som påverkar eller skulle kunna påverka barnets rättigheter.
- g) "Program" syftar på de ramarverk inom vilka konventionsstaterna strävar efter att nå målen med sina lagar och policyer. Programmen kan påverka barn direkt eller indirekt, till exempel genom att påverka specifika rättigheter, offentliga budgetprocesser, infrastruktur eller arbete.
- h) "Subnationell" syftar på förvaltningsnivån/förvaltningsnivåer nedanför den nationella, exempelvis regioner, provinser, län eller kommuner.

5. I avsnitt I presenteras den allmänna kommentarens bakgrund, motiv och syfte. Avsnitt II ges en juridisk analys av artikel 4 med avseende på offentliga budgetar. Avsnitt III tolkar konventionens grundprinciper i detta sammanhang. Avsnitt IV handlar om principerna för offentlig budgetering. I avsnitt V begrundas hur offentliga budgetar bidrar till förverkligandet av barnets rättigheter. I avsnitt VI ges riktlinjer för spridning av den allmänna kommentaren.

A. Bakgrund

6. Denna allmänna kommentar bygger vidare på allmän kommentar nr 5 (2003), Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter, där det slås fast att begreppet "allmänna åtgärder för genomförandet" är komplext, och att kommittén längre fram troligen kommer att utarbeta mer detaljerade allmänna kommentarer om enskilda delar.¹ En sådan del är hur offentliga budgetar utnyttjas. Denna allmänna kommentar bygger också vidare på den allmänna diskussionsdag som hölls av kommittén år 2007 angående staters ansvar när det gäller resurser till barnets rättigheter.

7. Denna allmänna kommentar har tagit intryck av flera FN-resolutioner och FN-rapporter som presenterar budgetprinciper ur ett människorättsperspektiv, bland annat:

- (a) Förenta nationernas råd för mänskliga rättigheter, resolution 28/19 som syftar till bättre satsningar på barnets rättigheter², och rapporten från Förenta nationernas högkommissarie för mänskliga rättigheter som föregick resolutionen, med titeln *Towards better investment in the rights of the child* ("Bättre satsningar på barnets rättigheter") (A/HRC/28/33). De behandlar den roll som nationella policyer, mobilisering av resurser, transparens, ansvarsutkrävande, deltagande, budgetanslag och utgifter, barnskyddssystem, internationellt samarbete och uppföljningsarbete spelar när det gäller att investera i barn.
- (b) Förenta nationernas generalförsamlings resolution 67/218 om främjande av transparens, deltagande och ansvarsutkrävning i offentliga finanser, som betonar behovet av att policyer inom offentliga finanser är av bättre kvalitet samt mer effektiva och verkningsfulla, och som uppmanar medlemsstaterna att intensifiera sitt arbete med att öka transparensen, deltagandet och ansvarsutkrävningen inom offentliga finanser.

8. Denna allmänna kommentar har även tagit intryck av konsultationer som kommittén hållit med representanter för stater, Förenta nationerna och NGO-organisationer, samt med barn och enskilda experter, med hjälp av enkätundersökningar, möten och regionala konsultationer i Asien, Europa, Latinamerika och Karibien, Mellanöstern och Nordafrika, samt Afrika söder om Sahara. Kommentaren har dessutom tagit intryck av en global konsultation med 2693 barn från 71 länder³ som genomfördes med hjälp av en webbenkät, med hjälp av fokusgrupper och med hjälp av regionala konsultationer i Asien, Europa och Latinamerika. I konsultationen ingick bidrag från pojkar och flickor med olika bakgrund vad gäller ålder, kön, förmåga, socioekonomisk miljö, språk, etnicitet, skolgång, migration, och erfarenhet av budgetering där barn haft möjlighet att delta. Barnen hade bland annat följande budskap att framföra till beslutsfattare med ansvar för offentliga budgetar:

- (a) Planera noga. Det ska finnas tillräckligt med pengar i budgeten för att barns alla rättigheter ska kunna tillgodoses.

¹ Se förordet till allmän kommentar nr 5.

² Resolutionen antogs utan omröstning.

³ Laura Lundy, Karen Orr and Chelsea Marshall, "Towards better investment in the rights of the child: the views of children" ("Bättre satsningar på barnets rättigheter: barns åsikter") (Centre for Children's Rights, Queen's University, Belfast, och Child Rights Connects arbetsgrupp om barnsatsningar, 2015).

- (b) Det är omöjligt för er att satsa på oss om ni inte frågar oss vad ni ska satsa på! Vi vet – ni borde fråga oss.
- (c) Glöm inte att ta med barn med särskilda behov i era budgetar.
- (d) Spendera pengar på ett rättvist och klokt sätt. Gör inte av med våra pengar på saker som inte gör någon nytta – var effektiva, spara pengar.
- (e) Att satsa på barn är en långsiktig investering, och den ger stor avkastning, så kom i håg att tänka på det.
- (f) Att satsa på våra familjer är också ett viktigt sätt att trygga våra rättigheter.
- (g) Se till att det inte finns någon korruption.
- (h) Erkänn alla medborgares rättigheter, både ungas och gamlas, genom att lyssna till folks åsikter i frågor som rör styrning.
- (i) Jag skulle vilja att statsapparaten var mer ansvarstagande och hade större transparens.
- (j) Redovisa utgifterna offentligt.
- (k) Ge alla barn budgetinformation på sätt som är lätta att förstå och i medier som är populära bland barn, till exempel sociala medier.

9. Alla de centrala människorättsfördragen innehåller bestämmelser som liknar artikel 4 i konventionen. De allmänna kommentarer angående offentliga budgetar som har utfärdats för de bestämmelserna bör därför ses som komplement till denna allmänna kommentar.⁴

10. Denna allmänna kommentar handlar om hantering av konventionsstaternas finansiella resurser som direkt eller indirekt påverkar barn inom deras jurisdiktion. I kommentaren beaktas Addis Abeba-åtgärdsplanen från tredje internationella konferensen om utvecklingsfinansiering (2015) och Agenda 2030 för hållbar utveckling (2015). Agendorna handlar om konventionsstaternas hantering av resurser med koppling till internationellt samarbete som påverkar barn, till exempel program-, sektor- och budgetstöd, syd-syd-samarbete och interregionalt samarbete. Kommittén påminner om uttalandet om en gemensam förståelse av människorättsbaserade arbetsätt i utvecklingssamarbete och utvecklingsprogram, som antogs 2003 av FN:s utvecklingsgrupp (UNDG), Parisdeklarationen om biståndseffektivitet: ägarskap, harmonisering, anpassning, resultat och ömsesidigt ansvar (2005), Accraåtgärdsplanen (2008), och partnerskapet för effektivt utvecklingssamarbete från Busan (2011), som alla är inriktade på samma hantering. Kommittén är också medveten om att befintliga och framväxande nationella, regionala och internationella standarder för hantering av offentliga finanser kan ha relevans för denna allmänna kommentar, under förutsättning att dessa standarder inte strider mot bestämmelserna i konventionen. Tre exempel är: *The International Handbook of Public Financial Management* (Internationella handboken om hantering av offentliga finanser)⁵, som betonar att hantering av offentliga finanser måste vara verkningsfull, effektiv och rättvis; *The Fiscal Transparency Code* (regler för transparens i offentliga finanser) som antogs av Internationella valutafonden (IMF) år 2014, och som kräver att offentlig redovisning av gångna, nuvarande och framtida offentliga finanser ska vara heltäckande, tydlig, tillförlitlig, ske i rätt tid och vara relevant, för att hanteringen av finanser och ansvarsutkrävandet ska stärkas; och slutligen *Principles on Promoting Responsible Sovereign*

⁴ Se till exempel FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr 3 (1990) om arten av konventionsstaternas förpliktelser.

⁵ Richard Allen, Richard Hemming och Barry Potter, red.: *The International Handbook of Public Financial Management* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013).

Lending and Borrowing (Principer för främjande av ansvarsfull upp- och utlåning), som antogs år 2012 av Förenta nationernas konferens för handel och utveckling.

B. Motiv

11. Kommittén erkänner de betydande framsteg konventionsstaterna har gjort när det gäller att se över nationella lagar, policyer och program och få dem att överensstämma med bestämmelserna i konventionen och dess fakultativa protokoll. Samtidigt betonar kommittén att sådana lagar, policyer och program inte kan genomföras utan att tillräckliga finansiella resurser mobiliseras, anslås och spenderas på ett sätt som möjliggör utkrävande av ansvar, är verkningfullt, effektivt och rättvist, erbjuder deltagande, samt är transparent och hållbart.

12. När kommittén har gått igenom konventionsstaternas rapporter till kommittén, diskuterat med konventionsstaternas representanter, och tagit fram sina slutsatser, så har den uttryckt oro för huruvida budgeten räcker till för att förverkliga barnets rättigheter. Kommittén vill återigen påpeka att om man, som konventionen kräver, prioriterar barns rättigheter i budgetar, såväl på nationell som på subnationell nivå, så bidrar det inte bara till att förverkliga rättigheterna, utan också till långsiktiga positiva effekter på framtida ekonomisk tillväxt, hållbar och inkluderande utveckling, och social sammanhållning.

13. Med utgångspunkt i ovanstående betonar kommittén att konventionsstaterna bör beakta barns samtliga rättigheter på alla stadier i budgetprocessen och i förvaltningssystem på nationell och subnationell nivå. Visserligen skiljer sig budgetprocesserna i viss mån åt mellan olika stater, och vissa stater har utvecklat egna metoder för budgetering för barns rättigheter, men i denna allmänna kommentar ges vägledning i fråga om fyra övergripande budgetstadier som gäller alla stater, nämligen planering, godkännande, verkställande och uppföljning.

C. Syfte

14. Denna allmänna kommentar har som syfte att förbättra kunskapen om de förpliktelser som konventionen föreskriver när det gäller att budgetera för barns rättigheter så att förverkligandet av rättigheterna stärks, och att främja verklig förändring av det sätt på vilket budgetar planeras, godkänns, verkställs och följs upp, med målet att främja genomförandet av konventionen och dess fakultativa protokoll.

15. Detta syfte har betydelse för de åtgärder som vidtas genom hela budgetprocessen av statens olika grenar (den verkställande, lagstiftande och dömande makten), nivåer (den nationella och den subnationella) och strukturer (som regeringsdepartement, ämbetsverk eller myndigheter). Förpliktelserna omfattar biståndsgivare och biståndstagare inom internationellt samarbete.

16. Syftet har också betydelse för andra intressenter inom budgetprocessen, till exempel nationella människorättsinstitutioner, medier, barn, familjer och organisationer inom civilsamhället. Konventionsstaterna bör, på sätt som är lämpliga med tanke på sammanhanget, skapa gynnsamma miljöer för att intressenterna ska kunna övervaka budgetprocessen aktivt och delta i den på ett meningsfullt sätt.

17. Syftet har dessutom betydelse för konventionsstaterna när det gäller att öka medvetenhet och bygga kapacitet hos relevanta offentliga befattningshavare och andra när det gäller innehållet i denna allmänna kommentar.

II. Juridisk analys av artikel 4 med avseende på offentliga budgetar

A. "Konventionsstaterna ska vidta"

18. Orden "ska vidta" betyder att konventionsstaterna inte kan välja om de ska uppfylla sin förpliktelse att vidta lämpliga lagstiftningsåtgärder samt administrativa och andra åtgärder som krävs för att förverkliga barns rättigheter, inklusive åtgärder som har att göra med offentliga budgetar.

19. Alla sektorer, nivåer och strukturer inom staten som har en roll i att utforma offentliga budgetar ska därför utöva sina funktioner på ett sätt som överensstämmer med konventionens grundprinciper och de budgetprinciper som läggs fram i avsnitt III och IV i denna allmänna kommentar. Konventionsstaterna bör också skapa en miljö som tillåter de lagstiftande och rättsliga institutionerna och den högsta revisionsinstansen att göra samma sak.

20. Konventionsstaterna bör ge budgetbeslutsfattare på alla nivåer inom verkställande myndigheter och lagstiftande församlingar tillgång till nödvändig information, data och resurser och bygga kapacitet för att förverkliga barnets rättigheter.

B. "alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder"

21. I förpliktelsen att vidta "alla lämpliga åtgärder" ingår skyldigheten att se till att:

- (a) det finns lagar och policyer som stödjer mobilisering av resurser, budgetanslag och utgifter i syfte att förverkliga barns rättigheter.
- (b) de data och den information om barn som behövs samlas in, genereras och sprids till stöd för att utforma och genomföra relevanta lagar, policyer, program och budgetar som krävs för att främja barnets rättigheter.
- (c) tillräckliga offentliga resurser mobiliseras, anslås och används på ett verkningsfullt sätt för att fullt ut genomföra godkända lagar, policyer, program och budgetar.
- (d) budgetar systematiskt planeras, godkänns, genomförs och redovisas på nationell och subnationell nivå i staten, på ett sätt som säkerställer att barns rättigheter förverkligas.

22. Åtgärder betraktas som lämpliga om de är relevanta för att direkt eller indirekt främja barns rättigheter i ett visst sammanhang, inklusive inom offentliga budgetar.

23. I de "lagstiftningsåtgärder" som konventionsstaterna är förpliktade att vidta med avseende på offentliga budgetar ingår att se över befintliga lagar och att ta fram och stifta lagar som syftar till att säkerställa att det finns tillräckligt budgetutrymme för att förverkliga barns rättigheter på nationell och subnationell nivå. I "Administrativa åtgärder" ingår att ta fram och genomföra program som uppfyller de överenskomna lagarnas syften, och att se till att det finns tillräckligt utrymme för detta i offentliga budgetar. I "andra åtgärder" kan det anses ingå exempelvis att ta fram mekanismer för deltagande i utformningen av offentliga budgetar, samt data eller policyer som har att göra med barns rättigheter. Offentliga budgetar kan anses spänna över alla dessa tre åtgärds-kategorier, samtidigt som de också är oumbärliga för att förverkliga andra lagstiftningsåtgärder, administrativa och andra åtgärder. Alla sektorer, nivåer och strukturer inom staten är ansvariga för att främja barnets rättigheter.

24. Kommittén betonar att konventionsstaterna har en förpliktelse att visa hur de åtgärder som de väljer att vidta när det gäller offentliga budgetar medför förbättringar för barns rättigheter. Konventionsstaterna ska kunna ge belägg för de resultat som uppnåtts för barn som följd av åtgärderna. För att artikel 4 i konventionen ska vara uppfylld räcker det inte med belägg för att åtgärder vidtagits, utan det krävs också belägg för resultat.

C. "för att genomföra de rättigheter som erkänns i denna konvention"

25. I "de rättigheter som erkänns i denna konvention" ingår medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Konventionsstaterna är förpliktigade att omedelbart förverkliga medborgerliga och politiska rättigheter, samt att genomföra ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter "till det yttersta av sina tillgängliga resurser". Detta innebär att det fullständiga förverkligandet av dessa rättigheter med nödvändighet måste åstadkommas successivt (se avsnitt II D i denna allmänna kommentar).

26. För att barnets rättigheter ska kunna genomföras krävs att man noga beaktar samtliga fyra stadier i den offentliga budgetprocessen: planering, godkännande, verkställande och uppföljning. Konventionsstaterna bör beakta alla barns rättigheter genom hela budgetprocessen, i enlighet med konventionens grundläggande principer och de budgetprinciper som beskrivs i denna allmänna kommentar.

27. I budgetsammanhang betyder "genomföra barns rättigheter" att konventionsstaterna är förpliktigade att mobilisera, anslå och spendera offentliga resurser på ett sätt som står i överensstämmelse med deras genomförandeförpliktelser. Konventionsstaterna ska respektera, skydda och uppfylla alla barnets rättigheter enligt följande:

(a) Med "respektera" menas att konventionsstaterna inte direkt eller indirekt bör inskränka barns åtnjutande av sina rättigheter. I budgetsammanhang betyder detta att staten bör avhålla sig från att inskränka barns åtnjutande av sina rättigheter till exempel genom att diskriminera vissa grupper av barn i budgetbeslut, eller genom att dra in finansiering eller omfördela resurser från befintliga program som främjar barns åtnjutande av ekonomiska, sociala eller kulturella rättigheter, med undantag för de omständigheter som beskrivs i punkt 31 nedan.

(b) Med "skydda" menas att konventionsstaterna ska hindra tredje part från att inskränka rättigheter som garanteras av konventionen och dess fakultativa protokoll. När det gäller offentliga budgetar kan tredje part exempelvis vara näringslivet⁶ samt regionala eller internationella finansinstitut som kan ha en roll i de olika stadierna i den offentliga budgetprocessen. Förpliktelsen att skydda innebär att konventionsstaterna bör sträva efter att säkerställa att deras mobilisering av intäkter, budgetanslag och utgifter inte inskränks eller undergrävs av tredje part. Detta kräver att konventionsstaterna reglerar sådana tredje parters roll, upprättar klagomålsmekanismer, och systematiskt ingriper om överträdelser sker.

(c) "Uppfylla" innebär ett krav på att konventionsstaterna vidtar åtgärder för att säkerställa att barnets rättigheter förverkligas fullt ut. Konventionsstaterna bör:

(i) underlätta uppfyllandet av barns rättigheter genom att vidta åtgärder som möjliggör för och hjälper barn att åtnjuta sina rättigheter. I budgetsammanhang inbegriper det bland annat att alla nivåer och strukturer inom den verkställande, lagstiftande och dömande makten får de resurser och den information som behövs för att främja alla barns rättigheter på ett heltäckande och hållbart sätt. Det innefattar att sätta in åtgärder för att öka kunskapen om och förståelsen av konventionen och dess fakultativa protokoll inom statens funktioner, och att odla en kultur där barns rättigheter respekteras, skyddas och uppfylls.

(ii) möjliggöra förverkligandet av barns rättigheter där staterna, av orsaker de inte råder över, inte själva kan förverkliga rättigheterna med de medel som står dem till buds. I denna förpliktelse ingår att se till att data och information som är tillförlitliga och uppdelade på rätt detaljnivåer finns offentligt tillgängliga så att det är möjligt att bedöma och bevaka i hur stor utsträckning barn exempelvis kan utöva sina rättigheter i olika delar av den aktuella staten.

⁶ Se allmän kommentar nr 16 (2013) om staternas skyldigheter rörande näringslivets påverkan på barnets rättigheter, där kommittén anger att "staterna måste vidta alla nödvändiga, lämpliga och skäliga åtgärder för att förhindra att företag orsakar eller bidrar till kränkningar av barns rättigheter" (punkt 28).

(iii) främja barns rättigheter genom att se till att det finns lämplig utbildning och allmän kunskap om budgetbeslutsprocesser och den påverkan de har. I budgetsammanhang innebär detta att mobilisera, anslå och spendera tillräckliga medel på att kommunicera med och engagera barn, deras familjer och deras omvårdare när det gäller budgetrelaterade beslut, inklusive lagar, policyer och program som påverkar dem. Konventionsstaterna bör kontinuerligt bedöma resultaten inom olika grupper så att de kan avgöra var rättigheterna måste främjas mer verkningsfullt.

D. "I fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska konventionsstaterna vidta sådana åtgärder med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser"

28. I linje med denna förpliktelse ska konventionsstaterna vidta alla åtgärder som är möjliga för att mobilisera, anslå och spendera tillräckliga finansiella resurser. Medel som anslås till policyer och program som främjar förverkligandet av rättigheterna i konventionen och dess fakultativa protokoll bör användas optimalt och i linje med konventionens grundläggande principer och de budgetprinciper som beskrivs i denna allmänna kommentar.

29. Kommittén är medveten om hur begreppen "med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser" och "successivt förverkligande" utvecklats i andra centrala internationella människorättsfördrag⁷, och är av uppfattningen att artikel 4 i konventionen speglar dem båda. Konventionsstaterna ska därför vidta åtgärder med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser när det gäller ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och, där så behövs, inom ramen för internationellt samarbete, utan att detta påverkar de förpliktelser som är direkt tillämpliga enligt internationell rätt.

30. Med "ska konventionsstaterna vidta sådana åtgärder med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser" menas att konventionsstaterna förväntas visa att de har gjort allt för att mobilisera, anslå och spendera budgetresurser för att uppfylla alla barns ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Kommittén understryker att barns rättigheter är ömsesidigt beroende av varandra och odelbara, och att man bör vara försiktig när man skiljer mellan å ena sidan ekonomiska, sociala och kulturella och å andra sidan medborgerliga och politiska rättigheter. Om barns ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter förverkligas påverkar det ofta deras förmåga att till fullo utöva sina politiska och medborgerliga rättigheter – och omvänt.

31. Förpliktelsen att "med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser" förverkliga barns ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som konventionsstaterna åläggs genom artikel 4, innebär också att konventionsstaterna inte avsiktligt bör vidta åtgärder som för utvecklingen bakåt när det gäller ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter⁸. Konventionsstaterna bör inte tillåta att barns befintliga nivå av åtnjutande av sina rättigheter sjunker. I ekonomiska kristider får åtgärder som för utvecklingen bakåt bara övervägas sedan alla andra alternativ har övervägts, och bara om det säkerställs att barnen är de sista som drabbas, i synnerhet barn i utsatta situationer. Om konventionsstaterna vidtar sådana åtgärder ska de kunna visa att åtgärderna är nödvändiga, rimliga, proportionerliga, icke-diskriminerande och tillfälliga, och att eventuella rättigheter som de påverkar kommer att återställas snarast möjligt. Konventionsstaterna bör vidta lämpliga åtgärder för att de grupper av barn som påverkas, och andra som har kännedom om de barnens situation, ska delta i beslutsprocessen angående åtgärderna i fråga. De direkta och minimala kärnförpliktelser⁹ som barns rättigheter medför får inte inskränkas av några som helst åtgärder som för utvecklingen bakåt, inte ens i ekonomiska kristider.

⁷ Se till exempel artikel 4.2 i Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

⁸ Se till exempel punkt 24 och 25 i rekommendationerna från den allmänna diskussionsdagen om frågor om resurser för barnets rättigheter: staternas ansvar (2007), allmän kommentar nr 15 (2013) om barnets rätt till bästa uppnåeliga hälsa, punkt 72, och allmän kommentar nr 3 av FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, punkt 9.

⁹ Se kärnförpliktelserna som anges i de allmänna kommentarerna av FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, till exempel nr 13 (1999) om rätten till utbildning, nr 14 (2000) om rätten till bästa tillgängliga hälsa, och nr 19 (2007) om rätten till social trygghet.

32. Genom artikel 44 i konventionen åläggs konventionsstaterna att regelbundet rapportera om hur arbetet med att främja barns rättigheter i respektive jurisdiktion fortskrider. Tydliga och konsekventa kvalitativa och kvantitativa mål och indikatorer bör användas för att illustrera det successiva förverkligandet av barns ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter med utnyttjande till det yttersta av tillgängliga resurser, liksom även förverkligandet av de omedelbara förpliktelser som dessa rättigheter innebär, samt förverkligandet av medborgerliga och politiska rättigheter. Konventionsstaterna förväntas regelbundet se över och förbättra sina åtgärder för att säkerställa att resurserna för alla barns rättigheter är tillgängliga och så stora som möjligt.

33. Kommittén ser beslutsprocesser på nationell och subnationell nivå som präglas av ansvarsutkrävande, transparens, inkluderande och deltagande som ett mycket viktigt medel för att få de resurser som behövs för att genomföra barns rättigheter, inklusive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

34. Korruption och misskötsel av offentliga resurser i en stats mobilisering av intäkter, budgetanslag och utgifter innebär att staten inte uppfyller sin förpliktelse att utnyttja alla tillgängliga resurser till det yttersta. Kommittén understryker hur viktigt det är att konventionsstaterna anslår resurser för att förhindra och eliminera korruption som drabbar barns rättigheter, i enlighet med Förenta nationernas konvention mot korruption.

E. "och, där så behövs, inom ramen för internationellt samarbete"

35. Konventionsstaterna är förpliktigade att samarbeta med varandra när det gäller att främja att de mänskliga rättigheterna, inklusive barnets rättigheter, respekteras och följs av alla¹⁰. De stater som saknar tillräckliga resurser för att genomföra de rättigheter som föreskrivs i konventionen och dess fakultativa protokoll är förpliktigade att söka internationellt samarbete, vare sig det är bilateralt, regionalt, interregionalt, globalt eller multilateralt. Konventionsstater som har resurser för internationellt samarbete är förpliktigade att bistå med sådant samarbete i syfte att underlätta genomförandet av barns rättigheter i mottagarstaten.

36. Konventionsstaterna bör visa att de, där så behövs, har gjort allt de kunnat för att söka och genomföra internationellt samarbete för att förverkliga barnets rättigheter. I samarbetet kan det exempelvis ingå tekniskt och ekonomiskt bistånd när det gäller att genomföra barns rättigheter i budgetprocessen, vilket inkluderar bistånd från Förenta nationerna¹¹.

37. Konventionsstaterna bör samverka med andra staters insatser för att till det yttersta mobilisera tillgängliga resurser för barns rättigheter.

38. Konventionsstaternas samarbetsstrategier, både givar- och mottagarländer, bör bidra till genomförandet av barns rättigheter, och får inte drabba barn negativt, i synnerhet de barn som är mest utsatta.

39. Konventionsstaterna bör uppfylla sina förpliktelser enligt konventionen och dess fakultativa protokoll när de deltar i utvecklingssamarbete i egenskap av medlemmar i internationella organisationer¹² och när de undertecknar internationella avtal. På motsvarande sätt bör konventionsstaterna beakta potentiell påverkan på barns rättigheter när de planerar och genomför ekonomiska sanktioner.

III. Konventionens grundläggande principer och offentliga budgetar

¹⁰ Se deklARATIONEN om folkrättsliga principer rörande vänskapliga förbindelser och samarbete mellan stater i enlighet med FN:s stadga (1970).

¹¹ Se artikel 45 i konventionen.

¹² Se allmän kommentar nr 5, punkt 64.

40. Konventionens fyra grundläggande principer utgör grunden för alla beslut som stater fattar och alla åtgärder de vidtar som är direkt eller indirekt kopplade till barns rättigheter, däribland offentliga budgetar.

A. Rätten till icke-diskriminering (artikel 2)

41. Konventionsstaterna är förpliktigade att skydda barn från alla typer av diskriminering, ”oavsett barnets eller dess föräldrars eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt” (artikel 2.1). Konventionsstaterna bör på alla förvaltningsnivåer sträva efter att förhindra diskriminering, och får inte, vare sig direkt eller indirekt, diskriminera barn i budgetrelaterad lagstiftning, policyer eller program, med avseende på vare sig innehåll eller genomförande.

42. Konventionsstaterna bör vidta förebyggande åtgärder för att säkerställa positiva resultat för alla barn när det gäller lagar, policyer och program, genom att mobilisera tillräckliga intäkter och anslå och spendera medel på lämpligt vis. För att uppnå faktisk jämlikhet bör konventionsstaterna identifiera vilka grupper av barn som kvalificerar sig för särskilda åtgärder, och använda offentliga budgetar för att genomföra åtgärderna.

43. Konventionsstaterna bör skapa en icke-diskriminerande miljö och ta steg, även via resursfördelning, för att alla grenar, nivåer och strukturer inom staten, samt inom civilsamhället och näringslivet, aktivt ska främja barns rätt att slippa diskriminering.

44. För att åstadkomma budgetar som bidrar till positiva resultat när det gäller barns åtnjutande av sina rättigheter ska konventionsstaterna åtgärda ojämlikhet mellan barn genom att se över och revidera relevant lagstiftning, policyer och program, genom att öka eller omprioritera delar av budgeten, eller göra sina budgetar mer verkningsfulla, effektiva och rättvisa.

B. Barnets bästa (artikel 3)

45. I artikel 3.1 i konventionen anges barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa vid alla åtgärder som rör barn. Konventionsstaterna är förpliktigade att införliva och tillämpa denna princip i alla lagstiftande, administrativa och rättsliga processer som direkt eller indirekt påverkar barn¹³, även budgetar. Det ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa i varje fas i budgetprocessen och i alla budgetbeslut som påverkar barn.

46. Kommittén påpekade i sin allmänna kommentar nr 14 (2013) om barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa att de rättigheter som anges i konventionen och dess fakultativa protokoll bildar ramarna för att bedöma och avgöra vad som är barnets bästa. Denna förpliktelse är avgörande när staterna ska prioritera mellan olika budgetanslag och utgifter. Konventionsstaterna bör kunna visa hur barnets bästa har tagits i beaktande i budgetbeslut, inklusive hur det har vägts mot andra hänsyn.

47. Konventionsstaterna bör göra barnkonsekvensanalyser¹⁴ för att fastställa vilken effekt lagar, policyer och program kommer att ha för alla barn på nationell och subnationell nivå, särskilt barn i utsatta situationer som kan ha särskilda behov och därför kan behöva en oproportionerligt stor andel utgifter för att deras rättigheter ska förverkligas. Barnkonsekvensanalyser bör finnas med på varje stadium i budgetprocessen och bör vara ett komplement till annan övervakning och utvärdering. Olika stater kommer att använda olika metoder och praxis när de gör

¹³ Se allmän kommentar nr 14 (2013) om barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa, punkt 6a.

¹⁴ Se allmän kommentar nr 5 punkt 45 och nr 14 punkt 35 och 99.

barnkonsekvensanalyser, men när de tar fram ramarna för dem bör de använda konventionen och dess fakultativa protokoll, och även relevanta sammanfattande slutsatser och rekommendationer och allmänna kommentarer från kommittén. Barnkonsekvensanalyserna bör ta intryck av intressenter, till exempel barn, organisationer inom civilsamhället, experter, myndigheter och akademiska institutioner. Analysen bör utmynna i rekommendationer om ändringar, alternativ och förbättringar, och bör vara tillgänglig för allmänheten.

C. Rätten till liv, överlevnad och utveckling (artikel 6)

48. Enligt artikel 6 i konventionen har varje barn en inneboende rätt till livet, och konventionsstaterna ska säkerställa alla barns överlevnad och utveckling. I kommitténs allmänna kommentar nr 5 anges att barnets utveckling är "ett helhetsbegrepp som omfattar barnets fysiska, mentala, andliga, moraliska, psykologiska och sociala utveckling" och att "genomförandeåtgärderna ska syfta till att uppnå bästa möjliga utveckling för alla barn" (punkt 12).

49. Kommittén är medveten om att barn har olika behov på olika stadier i sin utveckling¹⁵. I sina budgetbeslut bör konventionsstaterna beakta alla faktorer som krävs för att barn i olika åldrar ska överleva, växa och utvecklas. Konventionsstaterna bör visa sitt engagemang för barns rättigheter genom att synliggöra de delar i sina budgetar som påverkar barn i olika åldersgrupper.

50. Kommittén är medveten om att man genom att satsa på utveckling i den tidiga barndomen positivt påverkar barns förmåga att utöva sina rättigheter, bryter fattigdomsspiraler, och skapar stora ekonomiska vinster. Att investera för lite i barn under de tidiga barndomsåren kan vara skadligt för den kognitiva utvecklingen, och kan befästa befintliga umbäranden, ojämlikheter och fattigdom genom generationerna.

51. För att trygga rätten till liv, överlevnad och utveckling måste man beakta budgetar för olika barngrupper inom den nuvarande generationen, samtidigt som man tar hänsyn till framtida generationer genom att ta fram hållbara intäcks- och utgiftsprojektioner för flera år framåt.

D. Rätten att bli hörd (artikel 12)

52. I artikel 12 i konventionen fastslås varje barns rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör hen, och att dessa åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad¹⁶. Konventionsstaterna bör regelbundet höra barns åsikter om budgetbeslut som påverkar dem, med hjälp av mekanismer för barns meningsfulla deltagande på nationell och subnationell nivå. De som deltar i mekanismerna bör kunna bidra fritt och utan rädsla för förtryck eller förlöjligande, och konventionsstaterna bör ge återkoppling till de som deltagit. I synnerhet bör konventionsstaterna rådgöra med barn som har svårt att göra sig hörda, till exempel barn i utsatta situationer.

53. Kommittén påminner om följande: "Att investera i genomförandet av barnets rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet, och att barnets åsikter beaktas, är enligt konventionen en tydlig och direkt juridisk skyldighet för konventionsstaterna. (...) Det krävs också ett åtagande för att se till att det finns resurser och utbildning"¹⁷. Detta understryker konventionsstaternas ansvar för att barn på ett meningsfullt sätt kan delta i alla beslut som påverkar dem. Kommittén är medveten om den viktiga roll som myndighetspersoner, oberoende barnombudsmän, utbildningsinrättningar, medier, organisationer inom civilsamhället (inklusive organisationer för barn) och lagstiftande församlingar har i fråga om att säkerställa barns deltagande när det rör offentliga budgetar.

¹⁵ Se allmän kommentar nr 7 (2005) om genomförandet av barnets rättigheter under tidig barndom, och allmän kommentar nr 20 om genomförandet av barnets rättigheter under ungdomsåren.

¹⁶ Se även allmän kommentar nr 12 (2009) om barnets rätt att bli hörd.

¹⁷ Se allmän kommentar nr 12, punkt 135.

54. Kommittén är medveten om att transparens i budgetar är en förutsättning för meningsfullt deltagande. Med transparens menas att användarvänlig information görs tillgänglig för allmänheten utan fördröjning med avseende på planering, godkännande, verkställande och uppföljning av budgetar. Det gäller både kvantitativa budgetdata och relevant information om lagar, policyer, program, tidplanen för budgetprocessen, motiveringar för hur prioriteringar görs och utgiftsbeslut fattas, resultat, och information om insatser som gjorts. Kommittén betonar att konventionsstaterna behöver budgetera för och tillhandahålla material, mekanismer och institutioner som är lämpliga för sammanhanget för att möjliggöra meningsfullt deltagande¹⁸.

55. Kommittén betonar att det är viktigt att konventionsstaterna, om meningsfullt deltagande i budgetprocessen ska vara möjligt, har lagar och policyer för informationsfrihet, där barn och opinionsbildare för barns rättigheter omfattas av eller åtminstone inte är exkluderade från rätten att ta del av viktiga budgetdokument, till exempel preliminära budgetkungörelser, budgetförslag, godkända budgetar, halvårsrapporter, rapporter under året, och revisionsrapporter.

56. Kommittén är medveten om att ett antal stater redan har erfarenhet av att engagera barn i meningsfullt deltagande i olika delar av budgetprocessen. Kommittén uppmuntrar konventionsstaterna att dela med sig av sådana erfarenheter och hitta exempel på god praxis som passar deras förutsättningar.

IV. Principer för offentlig budgetering för barns rättigheter

57. Så som fastslogs i avsnitt II ovan vill kommittén understryka det faktum att konventionsstaterna är skyldiga att vidta åtgärder i sina budgetprocesser för att generera intäkter och hantera utgifter på ett sätt som gör att barnets rättigheter förverkligas. Kommittén är medveten om att det finns olika sätt att ge förverkligandet av barns rättigheter tillräckliga resurser, inklusive att beakta konventionens grundläggande principer och budgetprinciperna som rör verkningsfullhet, effektivitet, rättvisa, transparens och hållbarhet. Konventionsstaterna är ansvariga för att uppfylla sina budgetrelaterade förpliktelser att förverkliga barnens rättigheter.

58. Kommittén är medveten om att konventionsstater redan har expertis och erfarenhet när det gäller att tillämpa konventionens grundläggande principer och de budgetprinciper som beskrivs i det följande i sina budgetprocesser. Konventionsstaterna uppmuntras att dela med sig av och utbyta erfarenheter av god praxis.

A. Verkningsfullhet

59. Konventionsstaternas planering, godkännande, utförande och uppföljning bör ske på ett sätt som främjar barns rättigheter. Konventionsstaterna bör investera i att få kunskap om situationen för barns rättigheter under sina egna förutsättningar, samt formulera och tillämpa lagar, policyer och program som är strategiskt utformade för att övervinna de hinder som finns för att förverkliga barnets rättigheter. Konventionsstaterna bör fortlöpande utvärdera hur budgetar påverkar olika grupper av barn och säkerställa att deras budgetbeslut resulterar i bästa möjliga utfall för störst antal barn, och rikta särskild uppmärksamhet mot barn i utsatta situationer.

B. Effektivitet

60. Offentliga resurser som avsatts till barnrelaterade policyer och program bör hanteras på ett sätt som ger valuta för pengarna, och som beaktar åtagandet att respektera, skydda och uppfylla barnens rättigheter. Utgifter som godkänts bör verkställas i enlighet med den fastslagna budgeten. Varor och tjänster som främjar barns rättigheter bör anskaffas och levereras med insyn och i tid,

¹⁸ Se artikel 13.1 i konventionen.

och hålla lämplig kvalitet. Dessutom bör det inte slösas med den finansiering som anslagits för barnets rättigheter. Konventionsstaterna bör vidta åtgärder för att övervinna institutionella hinder som försvårar effektiv användning av budgetmedel. Övervakning, utvärdering och granskning av offentliga finanser bör tillhandahålla kontrollmekanismer som främjar sund hantering av finanser.

C. Rättvisa

61. Konventionsstaterna får inte diskriminera något barn eller kategori av barn genom mobilisering av resurser eller genom hur man anslår eller spenderar offentliga medel. Att använda pengar rättvist betyder inte alltid att spendera samma summa på varje barn. I stället betyder det att fatta beslut om utgifter på ett sätt som leder till faktisk jämlikhet bland barn. Resurser bör riktas på ett rättvist sätt som främjar jämlikhet. Konventionsstaterna är skyldiga att avlägsna alla diskriminerande hinder som barn kan ställas inför när de ska ta del av sina rättigheter.

D. Transparens

62. Konventionsstaterna bör utveckla och vidmakthålla system och praxis för hur offentliga finanser hanteras som är öppna för granskning, och information om offentliga resurser bör lämnas ut fritt och utan fördröjning. Transparensen bidrar till effektivitet och bekämpar korruption och misskötsel av offentliga budgetar, vilket i sin tur ökar de offentliga resurser som finns tillgängliga för att främja barns rättigheter. Transparens är också en förutsättning för att verkställande myndigheter, lagstiftande församlingar och civilsamhället, inklusive barn, ska kunna delta i budgetprocessen på ett meningsfullt sätt. Kommittén vill understryka vikten av att konventionsstaterna aktivt främjar tillgången till information om offentliga intäkter, budgetanslag och utgifter som har att göra med barn, samt antar policyer som stödjer och uppmuntrar kontinuerligt samarbete med lagstiftande församlingar och civilsamhället, inklusive barn.

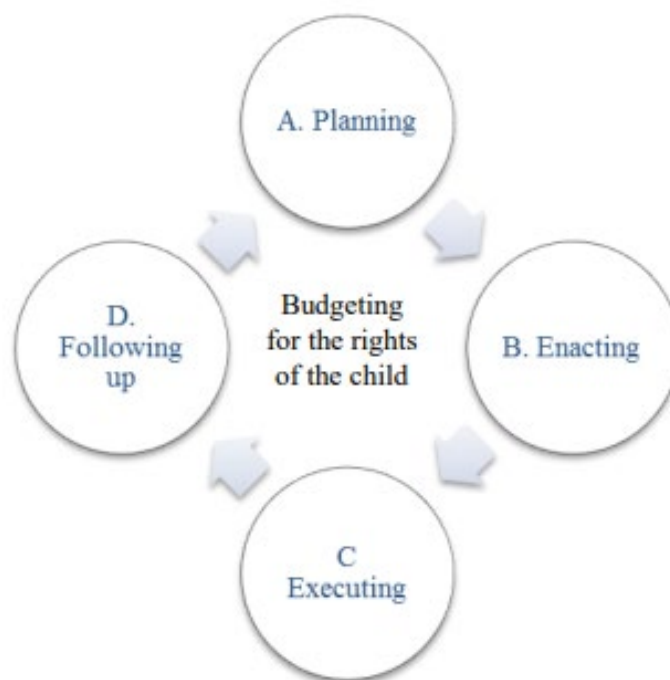
E. Hållbarhet

63. Nuvarande och framtida generationer barns bästa bör tas i allvarligt beaktande i alla budgetbeslut. Konventionsstaterna bör mobilisera intäkter och hantera offentliga resurser på ett sätt som säkerställer att det kontinuerligt antas policyer och inrättas program med det direkta eller indirekta målet att förverkliga barns rättigheter. Konventionsstater får bara vidta åtgärder som för utvecklingen när det gäller barns rättigheter bakåt under de förutsättningar som anges i punkt 31 i denna allmänna kommentar.

V. Tillämpningen av barnets rättigheter i offentliga budgetar

64. I det här avsnittet ger kommittén mer detaljerad vägledning och rekommendation om hur man ska förverkliga barns rättigheter i relation till vart och ett av de fyra stadierna i den offentliga budgetprocessen:

- (a) planering;
- (b) godkännande;
- (c) verkställande;
- (d) uppföljning.



[i bild] Att budgetera för barnets rättigheter
 [i bild] A. Planering
 [i bild] B. Godkännande
 [i bild] C. Verkställande
 [i bild] D. Uppföljning

65. I det här avsnittet fokuserar kommittén på nationella och subnationella offentliga budgetprocesser, men vill understryka att konventionsstaternas är förpliktigade att även främja genomförandet av konventionen genom internationellt samarbete¹⁹. Sådant samarbete bör synliggöras i nationella och subnationella budgetar när det är relevant.

66. Kommittén vill även understryka vikten av fungerande samordning mellan sektorer, regeringsdepartement och myndigheter, och samverkan genom hela budgetprocessen för att fullt ut tillämpa konventionen och dess fakultativa protokoll. Konventionsstaterna bör göra resurser tillgängliga och anpassa sina informationssystem för att bibehålla sådan samordning på nationell och subnationell nivå.

A. Planering

1. Att bedöma situationen

67. Budgetplanering kräver realistiska bedömningar av den ekonomiska situationen och av i vilken utsträckning befintliga lagar, policyer och program i tillräcklig utsträckning respekterar, skyddar och uppfyller barns rättigheter. Staterna behöver pålitlig, lämplig, tillgänglig och omfattande information och data på lämplig detaljnivå och i återanvändningsbara format om situationen vad gäller makroekonomi, budget och barns rättigheter, både den nuvarande och den förväntade. Sådan information är nödvändig för att ta fram lagar, policyer och program som direkt eller indirekt inriktar sig på och främjar barnets rättigheter.

68. I budgetplaneringen bör konventionsstaterna noggrant betänka situationen för olika grupper av barn, speciellt de i utsatta situationer, och därvid beakta situationen i det förflutna (åtminstone 3–5 år bakåt), i nuläget och i framtiden (åtminstone 5–10 år framåt). För att säkerställa tillgången till pålitlig och användbar information om barns situation, uppmanas konventionsstaterna att:

¹⁹ Se avsnitt II E i denna allmänna kommentar samt artikel 45 i konventionen.

(a) regelbundet granska statistikorgans och statistiksystems mandat och resurser för att samla, bearbeta, analysera och sprida barnrelaterade demografiska och andra relevanta data.

(b) säkerställa att tillgänglig information om barns situation är användbart uppdelad med tanke på olika grupper av barn och principen om icke-diskriminering i konventionens artikel 2 (se även avsnitt III A ovan);

(c) göra användarvänlig information och lämpligt uppdelade data om barns situation tillgänglig utan fördröjning för offentliga befattningshavare inom den verkställande makten och ledamöter i de lagstiftande församlingarna som är delaktiga i budgetarbete på nationell och subnationell nivå, liksom för civilsamhället, inklusive barn;

(d) skapa och underhålla en databas över alla policyer och resurser som påverkar barn, så att de som arbetar med tillämpningen och övervakningen av motsvarande program och insatser har löpande tillgång till objektiv och pålitlig information.

69. Konventionsstaterna bör utreda tidigare och möjliga framtida konsekvenser av budgetbeslut för barn, genom att:

(a) genomföra granskningar, utvärderingar och studier av vilka konsekvenser tidigare mobilisering av offentliga intäkter, budgetanslag och utgifter har haft för barn;

(b) rådgöra med barn, deras omvårdare och de som arbetar för deras rättigheter, och ta resultaten i allvarligt beaktande i budgetbeslut;

(c) granska befintliga, och skapa nya, mekanismer för att regelbundet under budgetåret rådgöra med barn;

2. Lagstiftning, policyer och program

70. Lagstiftning, policyer och program som är kopplade till statsfinansiella frågor, budgetprocessen eller specifika rättigheter för barn påverkar barn direkt eller indirekt. Konventionsstaterna är skyldiga att vidta alla tänkbara åtgärder för att säkerställa att alla lagar, policyer och program står i överensstämmelse med konventionen och dess fakultativa protokoll, speglar barns verklighet, speciellt barn i utsatta situationer, och inte skadar barn eller förhindrar att deras rättigheter förverkligas.

71. Kommittén är medveten om att makroekonomiska och statsfinansiella lagar, policyer och program kan påverka barn och deras vårdnadshavare och omvårdare indirekt. De kan till exempel påverkas av arbetsmarknadslagar och hantering av statsskulden. Konventionsstaterna bör göra barnkonsekvensanalyser av alla lagar, policyer och program, inklusive makroekonomiska och statsfinansiella, för att säkerställa att de inte underminerar förverkligandet av barns rättigheter.

72. Lagstiftning, policyer och program som är relevanta för barn bör vara en del av det beslutsfattande och den verksamhet som ingår i internationellt utvecklingssamarbete och i konventionsstats medlemskap i internationella organisationer. En stat som bedriver internationellt utvecklingssamarbete eller finansieringssamarbete bör vidta alla nödvändiga åtgärder för att detta samarbete ska bedrivas i överensstämmelse med konventionen och dess fakultativa protokoll.

73. Kommittén vill understryka vikten av att konventionsstaterna gör uppskattningar av kostnaden för föreslagna lagar, policyer och program som påverkar barn, för att fastställa nivån på nödvändiga finansiella resurser och för att låta budgetplanerare och berörda beslutsfattare inom den verkställande och den lagstiftande makten fatta informerade beslut om vilka resurser som behövs för genomförandet.

3. Att mobilisera resurser

74. Kommittén är medveten om betydelsen av staternas lagar, policyer och system när det gäller att mobilisera intäkter och ta lån för att vidmakthålla befintliga resurser för barnets rättigheter. Konventionsstaterna bör vidta konkreta hållbara åtgärder för att mobilisera inhemska resurser på nationell och subnationell nivå, till exempel genom skatteinkomster eller andra inkomster.

75. Konventionsstaterna ska sträva efter internationellt samarbete om de tillgängliga resurserna inte är tillräckliga för att förverkliga barns rättigheter. Sådant samarbete ska ta konventionen och dess fakultativa protokoll med i beräkningen vad gäller både mottagar- och givarstater. Kommittén vill understryka att internationellt och regionalt samarbete för att förverkliga barns rättigheter kan omfatta dels att man mobiliserar resurser till specifika program, dels åtgärder kopplade till beskattning, kampen mot skatteflykt, skuldhantering, transparens och andra frågor.

76. Mobilisering av resurser för offentliga utgifter för barns rättigheter bör i sig utföras i enlighet med budgetprinciperna som beskrivs i avsnitt IV. Brist på transparens i resursmobiliseringssystem kan leda till ineffektivitet, misskötsel av offentliga finanser och korruption. Detta kan i sin tur leda till att det saknas tillräckliga resurser att spendera på barnets rättigheter. Skattesystem som inte tar familjers förmåga att betala med i beräkningen kan leda till orättvisor i mobiliseringen av resurser. Detta kan lägga oproportionerligt stora skattebördor på människor som redan har knappa ekonomiska resurser, varav en del kommer att ha barn i sin vård.

77. Konventionsstaterna bör mobilisera tillgängliga resurser till det yttersta av sin förmåga på ett sätt som överensstämmer med deras genomförandeförpliktelser, genom att:

- (a) göra barnrättskonsekvensanalyser av lagar och policyer som rör mobilisering av resurser;
- (b) granska och säkerställa att policyer och formler för fördelning av intäkter, både vertikalt (mellan olika nivåer inom staten) och horisontellt (mellan enheter på samma nivå), stödjer och förbättrar jämlikhet mellan barn i olika geografiska regioner;
- (c) granska och stärka sin förmåga att utforma och hantera skattelagar, skattepolicyer och skattesystem, inklusive undertecknandet av avtal mellan länder för att undvika skatteflykt;
- (d) skydda tillgängliga resurser för främjande av barns rättigheter genom att förebygga resursslöseri på grund av ineffektivitet eller misskötsel och bekämpa korrupt eller olagligt agerande på alla nivåer;
- (e) tillämpa budgetprinciperna som beskrivs i avsnitt IV i alla resursmobiliseringsstrategier;
- (f) se till att deras intäkts-, utgifts- och skuldposter leder till förverkligande av barns rättigheter för nuvarande och framtida generationer.

78. Kommittén är medveten om att hållbar skuldhantering från konventionsstaters sida, å borgenärers och låntagares vägnar, kan bidra till att resurser till barnets rättigheter mobiliseras. Hållbar skuldhantering inkluderar transparenta lagar, policyer och system med tydlig roll- och ansvarsfördelning för långivande och låntagande, och för att hantera och utöva tillsyn över skulder. Kommittén är även medveten om att en långsiktig ohållbar skuldsättning kan utgöra ett hinder för en stats förmåga att mobilisera resurser till barns rättigheter, och kan leda till skatter och användaravgifter som påverkar barn negativt. Barnkonsekvensanalyser bör därför utföras även när det gäller skuldavtal.

79. Skuldlättnad kan öka staters förmåga att mobilisera resurser för barnets rättigheter. När en konventionsstat erhåller skuldlättnad ska barns rättigheter noga beaktas i beslut som rör fördelningen av resurser som blivit tillgängliga som ett resultat av sådan lättnad.

80. Konventionsstaterna ska skydda barns rättigheter när de fattar beslut rörande mobiliserandet av resurser genom utvinning av naturresurser. Inhemska och internationella avtal angående sådana resurser bör till exempel ta hänsyn till de följder de kan få för nuvarande och framtida generationer barn.

4. Att utforma budgetar

81. Preliminära budgetkungörelser och budgetförslag utgör kraftfulla medel för konventionsstaterna att omsätta sina åtaganden rörande barnets rättigheter i konkreta prioriteringar och planer på nationell och subnationell nivå. Konventionsstaterna bör upprätta sina budgetrelaterade kungörelser och förslag på ett sätt som gör det möjligt att faktiskt jämföra och utöva tillsyn över budgetar som rör barn, genom att:

(a) följa internationella överenskommelser om klassificeringssystem för budgetar, till exempel indelning efter funktion (sektor eller delsektor), ekonomisk indelning (löpande utgifter och kapitalutgifter), administrativ indelning (regeringsdepartement, ämbetsverk) och indelning efter program (om programbaserad budgetering används), i den mån de står i överensstämmelse med barns rättigheter;

(b) granska sina administrativa riktlinjer och förfaranden för upprättande av preliminära budgetkungörelser och budgetförslag, som standardiserade arbetsblad och instruktioner för vilka intressenter som ska rådfrågas, för att försäkra sig om att de står i överensstämmelse med denna allmänna kommentar;

(c) ytterligare granska sina klassificeringssystem för att säkerställa att de omfattar budgetposter och budgetkoder som delar in budgetuppgifterna åtminstone efter samtliga de kategorier som anges i punkt 84 nedan;

(d) säkerställa att deras budgetposter och budgetkoder på nationell och subnationell nivå överensstämmer med varandra;

(e) publicera preliminära budgetkungörelser och budgetförslag som är användarvänliga, tillhandahålls utan fördröjning och är tillgängliga för lagstiftande församlingar, barn och opinionsbildare för barns rättigheter.

82. Preliminära budgetkungörelser och budgetförslag förmedlar nödvändig information om hur en stat planerar att uppfylla sina förpliktelser när det gäller barns rättigheter. Konventionsstaterna bör använda sina preliminära budgetkungörelser och budgetförslag till att:

(a) förklara hur lagar, policyer och program som påverkar barn kommer att finansieras och genomföras;

(b) ange vilka budgetanslag som direkt inriktar sig på barn;

(c) ange vilka budgetanslag som indirekt inriktar sig på barn;

(d) presentera resultat av utvärderingar och revisioner rörande tidigare budgetars påverkan på barn;

(e) redovisa åtgärder som nyligen vidtagits eller som kommer att vidtas i syfte att främja barns rättigheter;

(f) presentera finansiella uppgifter och förklarande text rörande vilka resurser som varit, är och förväntas vara tillgängliga att spendera på barns rättigheter, liksom faktiska utgifter;

(g) sätta upp mål som kopplar barnrelaterade program till budgetanslag och faktiska utgifter, så att resultat och påverkan på barn kan mätas, däribland för barn i utsatta situationer.

83. Preliminära budgetkungörelser och budgetförslag är viktiga informationskällor för barnrättsorganisationer, barn och deras omvårdare. Konventionsstaterna bör stärka sitt ansvarstagande inför människor från sina jurisdiktioner genom att producera sådan användarvänlig och tillgänglig information och sprida den till allmänheten.

84. Tydliga klassificeringssystem för budgetar utgör en grund som gör att stater och andra aktörer kan övervaka hur budgetanslag och faktiska utgifter som påverkar barn hanteras i förhållande till budgetprinciperna. Detta kräver budgetposter och budgetkoder som delar upp alla planerade, godkända, reviderade och faktiska utgifter som direkt påverkar barn åtminstone efter följande kategorier:

(a) ålder, med beaktande av att definitionen av åldersgrupper skiljer sig från stat till stat;

(b) kön;

(c) geografiskt område, till exempel subnationell enhet;

(d) nuvarande och möjliga framtida kategorier barn i utsatta situationer, med beaktande av artikel 2 i konventionen (se även avsnitt III A)

(e) Intäktskälla, vare sig den är nationell, subnationell, regional eller internationell;

(f) ansvariga organ, till exempel ämbetsverk, regeringsdepartement eller myndigheter på nationell eller subnationell nivå.

85. I sina budgetförslag bör konventionsstaterna ange vilka barnrelaterade program de eventuellt avser att lägga ut eller redan har lagt ut på den privata sektorn²⁰.

86. Kommittén noterar att de stater som har kommit längst när det gäller att synliggöra barns rättigheter i sina budgetar tenderar att utgå från ett programbaserat synsätt på budgetarbetet. Konventionsstaterna uppmanas att dela med sig av erfarenheter av detta arbetssätt och att överväga att tillämpa det och anpassa det till sin egen kontext.

B. Godkännande

1. Lagstiftares granskning av budgetförslag

87. Kommittén vill understryka vikten av att lagstiftare på nationell och subnationell nivå har tillgång till detaljerad, användarvänlig information om barns situation, och att de är på det klara med hur budgetförslag är tänkta att förbättra barns välfärd och främja deras rättigheter.

88. Lagstiftande församlingar på nationell och subnationell nivå måste också ha tillräckligt med tid, resurser och autonomi för att granska budgetförslag ur ett barnrättsperspektiv, och att, om så krävs, genomföra eller beställa analyser eller forskning för att kasta ljus på hur budgetanslag påverkar olika grupper av barn.

²⁰ Se allmän kommentar nr 16 (2013) om staternas skyldigheter rörande näringslivets påverkan på barnets rättigheter, punkt 25.

89. För att lagstiftande församlingars tillsynsroll ska främja barnets bästa bör ledamöter i lagstiftande församlingar och deras utskott ha befogenhet att ifrågasätta, se över och, om så krävs, kräva ändringar av budgetförslag, för att förslagen ska främja barnets rättigheter på ett sätt som står i överensstämmelse med grundprinciperna i konventionen och med budgetprinciperna.

90. Konventionsstaterna bör bidra till att ledamöter i lagstiftande församlingar är tillräckligt förberedda för att analysera och debattera hur budgetförslag påverkar alla barn innan budgetlagar antas, genom att se till att nationella och subnationella lagstiftande församlingar, inklusive relevanta lagstiftningsutskott:

(a) har tillgång till information om barns situation som är lätt att förstå och använda;

(b) får tydliga förklaringar från den verkställande makten av hur lagar, policyer och program som direkt eller indirekt påverkar barn omsätts i budgetposter;

(c) har tillräckligt med tid i budgetprocessen för att erhålla budgetförslaget, gå igenom och debattera det, och föreslå ändringar som rör barn innan budgetförslaget antas;

(d) har kapacitet att oberoende genomföra eller beställa analyser som belyser vilka följder ett budgetförslag har för barnets rättigheter;

(e) har möjlighet att anordna utfrågningar om budgetförslaget med intressenter i den aktuella staten, till exempel civilsamhället, opinionsbildare för barns rättigheter och barn;

(f) har tillräckliga resurser, exempelvis via en lagstiftande församlings budgetkontor, att vidta tillsynsåtgärder av den sort som beskrivs i (a)–(e) ovan.

91. Konventionsstaterna bör på godkännandestadiet framställa och sprida nationella och subnationella budgetdokument som:

(a) klassificerar budgetinformation på ett konsekvent och lättförståeligt sätt;

(b) underlättar analys och översyn genom att vara kompatibla med andra budgetförslag och utgiftsrapporter;

(c) inbegriper publikationer eller budgetsammanfattningar som är tillgängliga för barn och opinionsbildare för barns rättigheter, lagstiftande församlingar och civilsamhället.

2. Lagstiftande församlingars godkännande av budgetar

92. Kommittén vill understryka att budgetar som antas av den lagstiftande församlingen behöver vara klassificerade på ett sådant sätt att det går att göra jämförelser mellan planerade och faktiska utgifter, samt övervaka hur budgeten genomförs i relation till barns rättigheter.

93. Den godkända budgeten betraktas som en offentlig handling som inte bara är av avgörande betydelse för staten och för lagstiftande församlingar på nationell och subnationell nivå, utan också bör vara tillgänglig för civilsamhället, inklusive barn och opinionsbildare för barns rättigheter.

C. Verkställande

1. Överföring och användande av tillgängliga resurser

94. Konventionsstaterna bör inrätta och vidmakthålla transparenta och effektiva mekanismer och system för offentlig finansiering för att säkerställa god utdelning när varor och tjänster köps in för att främja barns rättigheter.

95. Kommittén vill understryka att konventionsstaterna är förpliktigade att avslöja och avhjälpa grundorsakerna till verkningsslösa och ineffektiva offentliga utgifter, till exempel dålig kvalitet på varor och tjänster, brister i system för finanshantering eller inköp, svinn, fördröjda utbetalningar, oklar roll- och ansvarsfördelning, dålig absorptionsförmåga, svaga budgetinformationssystem och korruption. När konventionsstater slösar med eller missköter resurser som ska främja barns rättigheter så har de en skyldighet att förklara varför det har inträffat och visa vad de har gjort åt orsakerna.

96. Under budgetåret kan policyer och program riktade till barn komma att inte nå alla avsedda förmånstagare som planerat, eller leda till resultat som inte avsetts. Konventionsstaterna bör utöva tillsyn över resultaten av utgifter under verkställandefasen så att de kan ingripa och snabbt vidta korrigerande åtgärder när det behövs.

2. Budgetrapportering under årets gång

97. Konventionsstaterna bör regelbundet utöva tillsyn över och rapportera om budgetar som rör barn på ett sätt som låter stater och tillsynsorgan följa arbetet med att främja barns rättigheter på det sätt som beskrivs i den godkända budgeten.

98. Kommittén vill understryka vikten av att budgetrapporter görs offentligt tillgängliga utan dröjsmål och att de uppmärksammar avvikelser mellan de godkända, reviderade och faktiska intäkterna och utgifterna i förhållande till lagar, policyer och program som påverkar barn.

99. Kommittén understryker att konventionsstaterna bör använda klassificeringssystem för budgetar som gör det möjligt att rapportera, följa och analysera utgifter som rör barnets rättigheter.

3. Verkställande av budgeten

100. Konventionsstaterna bör utöva tillsyn över och analysera mobiliseringen av intäkter, samt utgifters räckvidd och resultat för olika grupper av barn under budgetåret och från år till år, till exempel vad gäller tillgång, kvalitet, tillgänglighet och rättvis fördelning av insatser. Konventionsstaterna uppmanas att säkerställa att det finns resurser och kapacitet för att utföra sådan övervakning och analys, inklusive av tjänster som lagts ut på entreprenad till den privata sektorn.

101. Konventionsstaterna bör regelbundet utöva tillsyn över och offentligt rapportera om tillämpningen av fastslagna budgetar. Bland annat bör de:

(a) göra jämförelser mellan budgeterade och faktiska utgifter på olika administrativa nivåer över olika sociala sektorer;

(b) publicera en omfattande halvårsrapport som täcker faktiska utgifter, mobiliserade intäkter och skuldsättning halvvägs in i budgetåret.

(c) Publicera oftare återkommande rapporter under året, till exempel månadsrapporter eller kvartalsrapporter.

102. Konventionsstaterna är ålagda att skapa offentliga mekanismer för ansvarsutkrävande, som låter civilsamhället, inklusive barn, utöva tillsyn över resultaten av offentliga utgifter.

103. Konventionsstaterna bör ha inrättat intern kontroll och granskningsprocesser för att säkerställa att regler och förfaranden följs när det gäller faktiska utgifter som rör barns rättigheter, och att bokförings- och rapporteringsprocesser följs.

D. Uppföljning

1. Årliga rapporter och utvärderingar

104. Genom årliga budgetrapporter redogör stater, på nationell och subnationell nivå, för sina inkomster, lån, internationella samarbeten och faktiska utgifter i relation till barnets rättigheter. Rapporterna utgör grunden för att civilsamhället och de lagstiftande församlingarna ska kunna granska hur budgeten utnyttjats under det gångna året och, när det behövs, anmäla invändningar mot hur mycket som faktiskt spenderats på barn och program relaterade till barns rättigheter..

105. Kommittén vill understryka att konventionsstaterna i sina årliga rapporter bör ge omfattande information om alla intäkter och om faktiska utgifter som påverkar barns rättigheter. Konventionsstaterna bör ge användarvänliga rapporter till nationella och subnationella lagstiftande församlingar och göra årliga rapporter och utvärderingar enkelt tillgängliga för allmänheten utan fördröjning.

106. Utvärderingar och andra typer av budgetanalyser som utförs av staten eller oberoende utvärderingsorgan kan ge värdefulla insikter i de konsekvenser som intäkter och faktiska utgifter har för situationen för olika grupper av barn, speciellt de i utsatta situationer. Konventionsstaterna bör genomföra och uppmuntra regelbundna utvärderingar och analyser av budgetars konsekvens för barns situation, genom att:

- (a) tilldela tillräckliga ekonomiska resurser och personalresurser för att regelbundet utföra sådana utvärderingar och analyser;
- (b) noggrant bedöma och beakta resultaten av sådana utvärderingar och analyser genom hela budgetprocessen och rapportera om hur beslut som fattas förhåller sig till dem.
- (c) skapa och stärka oberoende utvärderingsorgan, som forskningsinstitut, för att utvärdera hur verkningsfulla, effektiva, rättvisa, transparenta och hållbara de faktiska utgifterna är i förhållande till barnets rättigheter;
- (d) säkerställa att civilsamhället, inklusive barn, kan bidra till utvärdering och analyser, till exempel genom barnrättskonsekvensanalyser.

2. Revision

107. Högsta revisionsinstanser spelar en avgörande roll i budgetprocessen genom att verifiera att offentliga intäkter och utgifter stämmer överens med den budget som godkänts. Genom revisioner kan man undersöka hur effektiva eller verkningsfulla utgifter har varit och fokusera på speciella sektorer, myndigheter eller frågor som skär igenom olika områden. Revisioner som särskilt riktar in sig på barnets rättigheter kan hjälpa stater att utvärdera och förbättra hur de mobiliserar offentliga medel och spenderar dem på barn. Konventionsstaterna bör utan fördröjning göra revisionsrapporterna enkelt tillgängliga för allmänheten.

108. Kommittén vill understryka att högsta revisionsinstans bör vara oberoende av staten och bör ha mandat att få tillgång till den information och de resurser som krävs för att genomföra revision och rapportering av barnrelaterade budgetar på ett sätt som präglas av oberoende, ansvarsutkrävande och transparens.

109. Konventionsstaterna bör stödja den översynsroll som högsta revisionsinstans har med avseende på mobilisering av offentliga intäkter och offentliga utgifter för barnets rättigheter genom att:

(a) presentera omfattande årliga redogörelser till den högsta revisionsinstansen utan fördröjning;

(b) säkerställa att det finns resurser tillgängliga för högsta revisionsinstans att genomföra granskning rörande barnets rättigheter;

(c) offentligt svara på revisioner som rör faktiska utgifters påverkan på barns rättigheter, inklusive när det gäller hur staten agerar till följd av det som upptäckts i revisionen samt de rekommendationer som följer ur den;

(d) säkerställa att statliga befattningshavare kan inställa sig inför utskott i den lagstiftande församlingen för att svara på frågor som väckts i revisionsrapporter rörande barnrättigheter.

110. Civilsamhället, inklusive barn, kan ge viktiga bidrag till granskningen av offentliga utgifter. Konventionsstaterna uppmuntras att stödja och möjliggöra för civilsamhället att delta i utvärderingen och granskningen av faktiska utgifter som rör barns rättigheter, genom att:

(a) skapa offentliga ansvarsutkrävande mekanismer för ändamålet och granska dem regelbundet för att säkerställa att de är tillgängliga, erbjuder delaktighet och fungerar;

(b) säkerställa att statliga befattningshavare har möjlighet att reagera på ett informerat sätt på de slutsatser som dras av civilsamhället och oberoende organ som granskar offentliga utgifter som rör barn.

111. Konventionsstaterna bör låta granskningar av tidigare mobilisering av offentliga resurser, budgetanslag och utgifter som rör barns rättigheter ligga till grund för nästa planeringsstadium i budgetprocessen.

VI. Spridning av denna allmänna kommentar

112. Kommittén rekommenderar staterna att ge denna allmänna kommentar bred spridning, till alla grenar, nivåer och strukturer inom staten, och till civilsamhället, inklusive barn och deras omvårdare, samt till enheter för utvecklingssamarbete, akademien, media och relevanta delar av den privata sektorn.

113. Konventionsstaterna bör översätta denna allmänna kommentar till relevanta språk och göra barnanpassade versioner tillgängliga.

114. Möten bör hållas i syfte att dela med sig av god praxis med koppling till den allmänna kommentaren, och i syfte att utbilda all berörd personal när det gäller innehållet i den.

115. Kommittén vill uppmuntra alla ovanstående intressenter att dela med sig av god praxis rörande innehållet i den allmänna kommentaren.

116. I sina regelbundna rapporter till kommittén bör konventionsstaterna ta med information om vilka utmaningar de ställts inför och vilka åtgärder de vidtagit för att tillämpa denna allmänna kommentar på sina budgetar och budgetprocesser. ***