



**Konvensjonen om
barns rettigheter**

Distr.: Generell
20. juli 2016

Original: engelsk

Komiteen for barns rettigheter

**Generell kommentar nr. 19 (2016) om offentlig
budsjettering for å realisere barns rettigheter 4)**

GE.16-12638 (E) 040816



Please recycle 



Innhold

	<i>Side</i>
I. Innledning	3
A. Bakgrunn	4
B. Fornuftsgrunnlag	6
C. Målsetting	6
II. Juridisk analyse av artikkel 4 i forbindelse med offentlig budsjettering	7
A. «Partene skal treffe»	7
B. «alle egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak».....	7
C. «for å gjennomføre de rettigheter som anerkjennes i denne konvensjon»	8
D. «Når det gjelder økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, skal partene treffe slike tiltak i størst mulig utstrekning innenfor de ressurser de har til rådighet»	9
E. «om nødvendig innenfor rammen av internasjonalt samarbeid»	10
III. Generelle prinsipper i konvensjonen og offentlige budsjetter	11
A. Rett til ikke-diskriminering (art. 2)	11
B. Barnets beste (art. 3).....	11
C. Rett til liv, overlevelse og utvikling (art. 6)	12
D. Rett til å bli hørt (art. 12)	13
IV. Prinsipper for offentlig budsjettering for barns rettigheter	13
A. Hensiktsmessighet	14
B. Effektivitet.....	14
C. Rettferdighet.....	14
D. Transparens	14
E. Bærekraft	15
V. Gjennomføringen av barnerettigheter i offentlige budsjetter	15
A. Planlegging	16
B. Vedtak	20
C. Gjennomføring	21
D. Oppfølging	22
VI. Formidling av denne generelle kommentaren	23

I. Innledning

1. Artikkel 4 i barnekonvensjonen lyder:

Partene skal treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak for å gjennomføre de rettigheter som anerkjennes i denne konvensjon. Når det gjelder økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, skal partene treffe slike tiltak i størst mulig utstrekning innenfor de ressurser de har til rådighet, om nødvendig innenfor rammen av internasjonalt samarbeid.

Denne generelle kommentaren vil bistå partene i gjennomføringen av artikkel 4 i forbindelse med offentlige budsjetter. Kommentaren fastsetter partenes forpliktelser og gir anbefalinger om hvordan rettighetene i konvensjonen kan realiseres, spesielt rettighetene til barn i sårbare situasjoner, gjennom effektive, virkningsfulle, rettfærdige, transparente og bærekraftige beslutninger i offentlige budsjetter.

2. Gitt at artikkel 4 gjelder alle barnerettighetene, og at alle disse kan bli påvirket av offentlige budsjetter, angår denne generelle kommentaren konvensjonen og de valgfrie protokollene. Den gir partene et rammeverk for å sikre at de offentlige budsjettene bidrar til å realisere disse rettighetene, og gir i del III en analyse av de generelle prinsippene i konvensjonen i artiklene 2, 3, 6 og 12.

3. Når det her i kommentaren er vist til «barnet» eller «barn», inkluderer det alle personer, uavhengig av kjønn, under 18 år med rettigheter som er eller kan bli direkte eller indirekte, positivt eller negativt, påvirket av beslutninger i forbindelse med offentlige budsjetter. «Barn i sårbare situasjoner» er de som er spesielt følsomme for rettighetsbrudd, blant annet, men ikke begrenset til barn med funksjonshemninger, flyktningbarn, barn fra minoritetsgrupper, barn som lever i fattigdom, barn som lever i alternativ omsorg, og barn som er i konflikt med loven.

4. For denne generelle kommentarens formål gjelder disse definisjonene:

(a) «Budsjett» omfatter mobilisering av offentlige inntekter, budsjettbevilgninger og statlig forbruk;

(b) «Forpliktelser til gjennomføring» viser til partenes forpliktelser i punkt 27 under;

(c) «Generelle prinsipper i konvensjonen» viser til prinsippene i del III;

(d) «Budsjettprinsipper» viser til prinsippene i del IV;

(e) «Lovgivning» viser til alle internasjonale, regionale, nasjonale og subnasjonale traktater og/eller lovverk som er relevant for barnerettigheter;

(f) «Policyer» viser til alle offentlige policyer, strategier, forskrifter, retningslinjer og uttalelser, herunder disses formål, målsettinger, indikatorer og ønskede resultater, som påvirker barns rettigheter eller kan gjøre det;

(g) «Programmer» viser til de rammeverkene partene setter seg fore å oppnå målsettingene med lovgivningen og policyene innenfor. Slike programmer kan direkte eller indirekte påvirke barn, for eksempel ved å påvirke bestemte barnerettigheter, offentlige budsjettprosesser, infrastruktur og arbeid;

(h) «Subnasjonal» viser til det administrative nivået, eller nivåene, under det nasjonale, som regioner, provinser, fylker eller kommuner.

5. I del I presenteres bakgrunnen, fornuftsgrunnlaget og målsettingen til den generelle kommentaren. Del II gir en juridisk analyse av artikkel 4 i forbindelse med offentlige budsjetter. Del

III tolker de generelle prinsippene i konvensjonen i denne sammenhengen. Del IV er tilegnet prinsippene for offentlig budsjettering. Del V tar for seg hvordan offentlige budsjetter bidrar til å realisere barns rettigheter. Del VI gir retningslinjer for formidlingen av den generelle kommentaren.

A. Bakgrunn

6. Denne generelle kommentaren bygger på generell kommentar nr. 5 (2003) om generelle tiltak til gjennomføringen av konvensjonen, som sier at konseptet «generelle tiltak til gjennomføring» er komplekst, og at komiteen sannsynligvis vil utstede flere detaljerte generelle kommentarer om enkeltelementer etter hvert.¹ Et slikt element er å bruke av offentlige budsjetter. Denne generelle kommentaren bygger også på «day of general discussion» som komiteen arrangerte i 2007 om partenes ansvar for ressurser til barns rettigheter.

7. Denne generelle kommentaren er bygd på kunnskap fra flere FN-resolusjoner og -rapporter som fremsetter budsjettprinsipper i et menneskerettsperspektiv, deriblant:

(a) Menneskerettighetsrådets resolusjon 28/19, som sikter mot bedre investeringer i barnerettigheter,² og rapporten fra FNs høykommissær for menneskerettigheter som lå bak resolusjonen, med tittelen «Towards better investment in the rights of the child» (A/HRC/28/33). Disse tar opp hvilken rolle nasjonal politikk, ressursmobilisering, transparens, ansvarlighet, deltagelse, tildeling og forbruk, barnevernssystemer, internasjonalt samarbeid og oppfølging spiller for investering i barn;

(b) Generalforsamlingens resolusjon 67/218 om å fremme transparens, deltagelse og ansvarlighet i finanspolitikken, som fremholder behovet for å forbedre kvaliteten, hensiktsmessigheten og effektiviteten i finanspolitikken og oppfordrer partene til å intensivere innsatsen for å forbedre transparensen, deltagelsen og ansvarligheten i finanspolitikken.

8. Denne generelle kommentaren bygger også på konsultasjoner komiteen har gjennomført med representanter fra partene, De forente nasjoner, NGO-er, barn og enkelttekster gjennom undersøkelser, møter og områdekonsultasjoner i Asia, Europa, Latin-Amerika og Karibia, Midtøsten og Nord-Afrika og Afrika sør for Sahara. I tillegg bygger den generelle kommentaren på en global konsultasjon med 2693 barn fra 71 land,³ utført gjennom en nettundersøkelse, fokusgrupper og områdekonsultasjoner i Asia, Europa og Latin-Amerika. Konsultasjonen omfattet bidrag fra gutter og jenter med ulik bakgrunn med hensyn til alder, kjønn, funksjonsevne, sosioøkonomiske omstendigheter, språk, etnisitet, skoledeltagelse, fortrenning og erfaring med barnedeltagende budsjettering. Meldingene fra barn til dem som vedtar offentlige budsjetter, var blant annet:

(a) Planlegg godt. Det bør være nok penger i budsjettet til å sørge for alle barns rettigheter;

(b) Det er umulig for dere å investere i oss om dere ikke spør oss hva dere bør investere i! Det vet vi; dere burde spørre;

(c) Ikke glem å inkludere barn med spesielle behov i budsjettene deres;

¹ Se generell kommentar nr. 5, forord

² Resolusjonen ble tiltrådt uten avstemning.

³ Laura Lundy, Karen Orr og Chelsea Marshall, «Towards better investment in the rights of the child: the views of children» (Centre for Children's Rights, Queen's University, Belfast, og Child Rights Connect Working Group on Investment in Children, 2015).

- (d) Bruk penger rettferdig og klokt. Ikke bruk pengene våre på noe som er unyttig – vær effektive, spar penger;
- (e) Å investere i barn er en langsiktig investering, og det genererer mye, så husk å tenke på det;
- (f) Å investere i familiene våre er også en viktig måte å sikre rettighetene våre på;
- (g) Forsikre dere om at det ikke skjer noen korrupsjon;
- (h) Anerkjenn rettighetene til alle barn, både gamle og unge, ved å høre på folks meninger i styringsspørsmål;
- (i) Jeg vil gjerne at regjeringen er mer ansvarlig og transparent;
- (j) Publisert journaler over hvordan pengene blir brukt;
- (k) Gi alle barn informasjon om budsjettet på måter som er forståelige, og i medier som er populære blant barn, som sosiale medier.

9. Alle grunnleggende menneskerettighetstraktater inneholder bestemmelser som ligner artikkel 4 i konvensjonen. De generelle kommentarene som omhandler offentlige budsjetter og er blitt utstedt i forbindelse med disse bestemmelsene, bør derfor anses å utgjøre et komplement til denne generelle kommentaren.⁴

10. Denne generelle kommentaren angår den forvaltningen av partenes økonomiske ressurser som direkte eller indirekte påvirker barn innen deres jurisdiksjon. Den anerkjenner Addis Ababa-handlingsplanen fra Den tredje internasjonale konferansen om finansiering av utvikling (2015) og «Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development» (2015). Disse agendaene tar opp partenes ressursforvaltning i tilknytning til internasjonalt samarbeid som påvirker barn, som for eksempel program-, sektor- og budsjettstøtte, sør-sør-samarbeid og interregionalt samarbeid. Komiteen minner om uttalelsen om felles forståelse av menneskerettighetsbaserte tilnærminger til utviklingssamarbeid og -planlegging som ble tiltrådt av FNs utviklingsgruppe (2003), Pariserklæringen om bistandseffektivitet: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability (2005), Accra Agenda for Action (2008), og Busanerkleringen for samarbeid om bistandseffektivitet (2011), som også tar opp slik forvaltning. I tillegg er komiteen oppmerksom på at nasjonale, regionale og internasjonale standarder i tilknytning til offentlig økonomiforvaltning, som gjelder eller er under utarbeidelse, kan være relevante for denne generelle kommentaren, gitt at slike standarder ikke strider mot bestemmelsene i konvensjonen. Tre eksempler er *The International Handbook of Public Financial Management*,⁵ som løfter frem hensiktsmessighet, effektivitet og rettferdighet i offentlig økonomistyring, The Fiscal Transparency Code, vedtatt av Det internasjonale pengefondet i 2014, som tar til orde for allsidighet, klarhet, pålitelighet, rett-tidighet og relevans i offentlig rapportering om tidligere, någjeldende og fremtidige offentlige finanser, for å styrke økonomistyring og økonomisk ansvarlighet, og the Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing, vedtatt av FN-konferansen om handel og utvikling i 2012.

⁴ Se for eksempel Komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, generell kommentar nr. 3 (1990) om hva partenes forpliktelser består i.

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

B. Fornuftsgrunnlag

11. Komiteen anerkjenner den betydelige fremgangen partene har oppnådd med å gjennomgå og sette innenlandsk lovgivning, politikk og programmer i overensstemmelse med bestemmelsene i konvensjon og de valgfrie protokollene. Samtidig understreker komiteen at slike lovverk, policyer og programmer ikke kan implementeres uten at tilstrekkelige finansielle ressurser mobiliseres, bevilges og brukes på en ansvarlig, effektiv, virkningsfull, rettferdig, demokratisk, transparent og bærekraftig måte.

12. Under granskingen av partenes rapporter til komiteen, i diskusjoner med representanter for partene og i sine anbefalinger har komiteen tatt opp bekymringer vedrørende hvorvidt størrelsen på budsjettet er tilstrekkelig til å realisere barns rettigheter. Komiteen gjentar at å prioritere barns rettigheter i budsjettene, på både nasjonalt og subnasjonalt nivå, slik det er påkrevd etter konvensjonen, ikke bare bidrar å realisere disse rettighetene, men også til langvarige positive virkninger for fremtidig økonomisk vekst, bærekraft og inkluderende utvikling, og sosial kohesjon.

13. Basert på det ovennevnte understreker komiteen at partene skal ta alle barnerettighetene med i betraktning i alle deler av budsjettprosessene og forvaltningsapparatet på nasjonalt og subnasjonalt nivå. Samtidig som komiteen vedkjenner at budsjettprosesser varierer noe mellom partene, og at enkelte parter har utviklet egne metoder for å budsjettere for barnerettigheter, gir denne generelle kommentaren veiledning angående fire viktige budsjett-trinn som angår alle partene, nemlig planlegging, vedtak, gjennomføring og oppfølging.

C. Målsetting

14. Målsettingen med denne generelle kommentaren er å styrke forståelsen av forpliktelsene i konvensjonen i tilknytning til budsjettering for barns rettigheter for å styrke realiseringen av disse og å fremme reelle endringer i måten budsjetter blir planlagt, vedtatt, gjennomført og fulgt opp på, for å fremskynde gjennomføringen av konvensjonen og de valgfrie protokollene.

15. Denne målsettingen har implikasjoner for tiltak i budsjettprosessen som blir truffet av deler av statsmakten (utøvende, lovgivende og dømmende), forvaltningsnivåer (nasjonalt og subnasjonalt) og instanser (som ministerier, departementer eller etater). Forpliktelsene gjelder i forlengelsen til givere og mottagere i internasjonalt samarbeid.

16. Målsettingen har også implikasjoner for alle interessenter i budsjettprosessen, for eksempel nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner, media, barn, familier og organisasjoner i sivilsamfunnet. Partene skal, på en måte som er egnet i deres kontekst, legge forholdene til rette for aktiv overvåkning og betydningsfull deltagelse fra slike interessenter i budsjettprosessen.

17. I tillegg har målsettingen implikasjoner for partene når det gjelder bevisstgjøring og kapasitetsbygging for relevante offentlige tjenestepersoner og andre i forbindelse med innholdet i denne generelle kommentaren.

II. Juridisk analyse av artikkel 4 i forbindelse med offentlig budsjettering

A. «Partene skal treffe»

18. Ordene «skal treffe» betyr at partene ikke står fritt når det gjelder hvorvidt de skal oppfylle forpliktelsen til å vedta egnede juridiske, administrative og andre tiltak som er nødvendige for å realisere barns rettigheter, som omfatter tiltak i forbindelse med offentlige budsjetter.

19. Av dette følger at alle statsmaktens deler, nivåer og instanser som spiller en rolle i planleggingen av offentlige budsjetter, skal utøve funksjonene sine på en måte som er i overensstemmelse med prinsippene i konvensjonen og budsjettprinsippene som er fastsatt i del III og IV under. Partene skal også legge til rette for at lovgivningsmakter, domstolene og de øverste revisjonsinstitusjonene kan gjøre det samme.

20. Partene skal gjøre det mulig for beslutningstagere på alle nivåer i lovgivende og dømmende institusjoner å få tilgang til nødvendig informasjon, nødvendige data og ressurser, og bygge kapasitet til å realisere barnerettighetene.

B. «alle egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak»

21. Forpliktelsen til å treffe «alle egnede tiltak» inkluderer plikten til å sikre at:

(a) lover og regler er på plass for å understøtte ressursmobilisering, budsjett-tildelinger og -utgifter for å realisere barns rettigheter;

(b) nødvendige data og nødvendig informasjon om barn blir innhentet, utviklet og formidlet for å bistå utformingen og implementeringen av hensiktsmessig lovgivning, hensiktsmessige policyer, programmer og budsjetter for å fremme barns rettigheter;

(c) tilstrekkelige offentlige ressurser blir mobilisert, tildelt og brukt effektivt for fullt ut å implementere godkjente lovverk, policyer programmer og budsjetter;

(d) budsjetter systematisk blir planlagt, vedtatt, implementert og ført regnskapsført på nasjonalt og subnasjonalt nivå i staten på en måte som sikrer realiseringen av barns rettigheter.

22. Tiltak regnes som egnede når de er relevante for direkte eller indirekte å fremme barns rettigheter i en gitt kontekst, inkludert i offentlige budsjetter.

23. «Lovgivningsmessige tiltak», som partene er forpliktet til å gjennomføre i forbindelse med offentlige budsjetter, er blant annet å gjennomgå eksisterende lovgivning og å utarbeide og vedta lovgivning som tar sikte på å sikre at budsjettene er store nok til å realisere barns rettigheter på nasjonalt og subnasjonalt nivå. «Administrative tiltak» er blant annet å utarbeide og implementere programmer som møter målene i den vedtatte lovgivningen, og å sikre at offentlige budsjetter holder til dette. «Andre tiltak» kan tolkes som å omfatte for eksempel å utvikle systemer for deltagelse i offentlig budsjettering og data eller policyer i tilknytning til barns rettigheter. Offentlige budsjetter ser ut til å ha problemer i alle de tre tiltakskategoriene, samtidig som de er uunnværlige for realiseringen av andre lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak. Alle deler, nivåer og instanser i staten er ansvarlige for å fremme barnerettighetene.

24. Komiteen understreker at partene er forpliktet til å vise hvordan tiltakene de treffer i forbindelse med offentlige budsjetter, fører til styrking av barns rettigheter. Partene må legge frem bevis for resultatene som er oppnådd for barn, som følge

av disse tiltakene. Det er ikke nok å legge frem bevis for innførte tiltak uten å kunne dokumentere resultatene, dersom artikkel 4 i konvensjonen skal bli oppfylt.

C. «for å gjennomføre de rettigheter som anerkjennes i denne konvensjon»

25. De «rettigheter som anerkjennes i denne konvensjon», inkluderer borgerrettslige, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Partene er forpliktet til umiddelbart å realisere borgerrettigheter og politiske rettigheter og til å implementere økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter «i størst mulig utstrekning innenfor de ressurser de har til rådighet». Dette impliserer at full realisering av disse rettighetene nødvendigvis vil bli oppnådd gradvis (se del II D under).

26. Gjennomføringen av barns rettigheter krever at alle fire stadier vies full oppmerksomhet i offentlige budsjettprosesser: planlegging, vedtak, gjennomføring og oppfølging. Partene må ta rettighetene til alle barn i betraktning gjennom hele budsjettprosessen, i samsvar med de generelle prinsippene i konvensjonen og budsjettprinsippene som i store trekk er presentert i denne generelle kommentaren.

27. Når det gjelder budsjetter, betyr «implementere barnerettigheter» at partene er forpliktet til å mobilisere, tildele og bruke offentlige ressurser på en måte som fastholder forpliktelsene til implementering. Partene skal respektere, beskytte og oppfylle barns rettigheter på følgende måte:

(a) «Respektere» betyr at partene verken direkte eller indirekte skal hindre utøvelsen av barnerettighetene. I forbindelse med budsjetter betyr dette at partene skal avstå fra å hindre utøvelsen av barnerettighetene ved for eksempel å diskriminere enkelte grupper barn i budsjettavgjørelsene eller å trekke finansiering eller avlede ressurser fra eksisterende programmer som sørger for at barn kan nyte godt av økonomiske, sosiale eller kulturelle rettigheter, med unntak av ved omstendigheter som ført opp i punkt 31 under;

(b) «Beskytte» betyr at partene skal hindre tredjeparter i å være til hinder for rettigheter som er garantert i konvensjonen og de valgfrie protokollene. Når det gjelder budsjetter, er eksempler på slike tredjeparter næringslivet⁶ og regionale eller internasjonale finansinstitusjoner som kan spille en rolle i de forskjellige stadiene i offentlige budsjettprosesser. Forpliktelsen til å beskytte impliserer at partene skal søke å sikre at inntektsmobiliseringen, budsjettbevilgningene og -utgiftene deres ikke blir forstyrret eller underminert av tredjeparter. Dette vil kreve at partene regulerer rollen til slike tredjeparter, setter opp klageinstanser og systematisk griper inn i tilfelle overtredelse.

(c) «Oppfylle» krever at partene tar grep for å sikre full realisering av barns rettigheter. Partene må:

(i) legge til rette for barns rettigheter ved å treffe tiltak som gjør det mulig og medvirker til at barn får nyte godt av rettighetene sine. I budsjettssammenheng innebærer dette å utstyre alle nivåer og instanser av den utøvende, lovgivende og dømmende makt med de ressursene og den informasjonen som trengs for å fremme rettighetene til alle barn på en omfattende og bærekraftig måte. Dette inkluderer å treffe tiltak for å øke kunnskapen om

⁶ Se generell kommentar nr. 16 (2013) om statlige forpliktelser vedrørende innvirkningen næringslivet har på barns rettigheter, hvor komiteen skriver at «statene må ta alle nødvendige, hensiktsmessige og rimelige tiltak for å hindre bedrifter fra å forårsake eller bidra til brudd på barns rettigheter» (pkt. 28).

og forståelsen av konvensjonen og de valgfrie protokollene innen statlige instanser, og å fremme en kultur som respekterer, beskytter og oppfyller barns rettigheter;

(ii) sørge for barns rettigheter der partene av årsaker utenfor deres kontroll ikke kan realisere disse rettighetene selv med de midler de har til rådighet. Denne forpliktelsen innebærer å sikre at pålitelige, kategoriserte data og opplysninger er offentlig tilgjengelige for å vurdere og overvåke i hvilken grad barn har mulighet til å utøve rettighetene sine for eksempel i ulike deler av staten;

(iii) fremme barns rettigheter ved å sikre at det finnes hensiktsmessig opplæring og offentlig bevissthet om beslutningsprosesser i tilknytning til budsjettet og følgene av dem. I budsjettssammenheng betyr dette å mobilisere, tildele og bruke tilstrekkelige midler til å kommunisere med og involvere barn, familiene og omsorgspersonene deres i budsjettrelaterte avgjørelser, inkludert lovgivning, policyer og programmer som påvirker dem. Partene skal kontinuerlig vurdere følgene for ulike grupper for å kunne finne ut hvor det er behov for mer effektiv promotering.

D. «Når det gjelder økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, skal partene treffe slike tiltak i størst mulig utstrekning innenfor de ressurser de har til rådighet»

28. I tråd med denne forpliktelsen skal partene treffe alle mulige tiltak for å mobilisere, bevilge og bruke tilstrekkelige finansielle ressurser. Midler som bevilges til policyer og programmer som fremmer realiseringen av rettighetene i konvensjonen og de valgfrie protokollene, skal brukes optimalt og i tråd med de generelle prinsippene i konvensjonen og budsjettprinsippene som fremsettes i denne generelle kommentaren.

29. Komiteen anerkjenner utviklingen av konseptene «i størst mulig utstrekning innenfor de ressurser de har til rådighet» og «progressiv realisering» i andre sentrale internasjonale menneskerettighetstraktater,⁷ og regner begge deler for å være gjenspeilet i artikkel 4 i konvensjonen. Partene må derfor treffe tiltak så langt det lar seg gjøre med sine tilgjengelige midler, i forbindelse med økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og, der det er nødvendig, innen rammene av internasjonalt samarbeid, med sikte på å gradvis oppnå full realisering av disse rettighetene, uten at det går ut over noen forpliktelser som er umiddelbart anvendelige etter internasjonale lover.

30. «Partene skal treffe slike tiltak i størst mulig utstrekning innenfor de ressurser de har til rådighet» betyr at det ventes at partene dokumenterer at de har gjort alt de kan for å mobilisere, bevilge og bruke budsjettmidler for å oppfylle barns økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Komiteen understreker det faktum at barns rettigheter er innbyrdes avhengige og udelelige, og at det må utvises forsiktighet med å skille mellom økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter på den ene siden og borgerlige og politiske rettigheter på den andre. Realiseringen av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter vil ofte påvirke barns evne til å fullt ut utøve sine borgerlige og politiske rettigheter, og vice versa.

31. Forpliktelsen som er pålagt partene gjennom artikkel 4 om å realisere barns økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter «i størst mulig utstrekning», betyr også at de ikke skal treffe noen tilsiktet regressive tiltak med hensyn til økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.⁸ Partene må ikke la barns mulighet til å nyte godt av rettighetene sine svekkes fra dagens nivå.

⁷ Se for eksempel art. 4 (2) i konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne.

⁸ Se for eksempel pkt. 24 og 25 i anbefalingene fra «day of general discussion» om spørsmålet om ressurser til barns rettigheter: statenes ansvarlighet (2007), generell kommentar nr. 15 (2013) om barnets rett til å nyte godt av den høyest oppnåelige helsestandarden, pkt. 72, og generell kommentar nr. 3 fra Komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, pkt. 9.

I økonomiske krisetider kan regressive tiltak kun tas opp til vurdering etter at alle andre alternativer er vurdert og det er sikret at barn blir de siste som blir påvirket, spesielt barn i sårbare situasjoner. Partene må dokumentere at slike tiltak er nødvendige, rimelige, proporsjonale, ikke-diskriminerende og midlertidige, og at enhver rettighet som blir påvirket av dem, vil bli gjenopprettet så fort som mulig. Partene må treffe hensiktsmessige tiltak slik at de gruppene barn som blir påvirket, og andre med kunnskap om situasjonen til disse barna, deltar i beslutningsprosesser i tilknytning til slike tiltak. Regressive tiltak skal ikke gå på akkord med de umiddelbare og grunnleggende forpliktelsene⁹ som følger av barnerettighetene, selv i økonomiske krisetider.

32. Artikkel 44 i konvensjonen forplikter partene til å jevnlig rapportere om fremgangen med å fremme barns rettigheter innen deres jurisdiksjon. Klare og konsistente kvalitative og kvantitative mål og indikatorer bør brukes for å vise den gradvise realiseringen av barns økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter i størst mulig utstrekning med tilgjengelige ressurser, samt realiseringen av de umiddelbare forpliktelsene som følger av disse rettighetene, og realiseringen av borgerlige og politiske rettigheter. Det forventes at partene jevnlig gjennomgår og forbedrer tiltakene sine for å sikre tilgjengelighet og å tildele så store ressurser som mulig til barns rettigheter.

33. Komiteen legger stor vekt på ansvarlige, transparente, inkluderende og demokratiske beslutningsprosesser på nasjonale og subnasjonale nivåer som et virkemiddel til å skaffe nødvendige ressurser til å gjennomføre barns rettigheter, herunder økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

34. Korrupsjon og dårlig forvaltning av offentlige ressurser i mobilisering, bevilgning og bruk av statsinntekter viser at en part ikke evner å overholde forpliktelsen om å bruke mest mulig av sine tilgjengelige ressurser. Komiteen understreker viktigheten av at partene bevilger ressurser til å forebygge og eliminere all korrupsjon som påvirker barns rettigheter, i samsvar med FNs konvensjon mot korrupsjon.

E. «om nødvendig innenfor rammen av internasjonalt samarbeid»

35. Partene er forpliktet til å samarbeide med hverandre i arbeide med å fremme universell respekt for og overholdelse av menneskerettighetene,¹⁰ herunder barnets rettigheter. Parter som mangler nødvendige ressurser til å realisere rettighetene som er forankret i konvensjonen og de valgfrie protokollene, er forpliktet til å søke internasjonalt samarbeid, enten det er bilateralt, regionalt, interregionalt, globalt eller multilateralt. Partene som har ressurser til internasjonalt samarbeid, er forpliktet til å tilby slikt samarbeid med mål om å legge til rette for gjennomføringen av barns rettigheter i mottagerparten.

36. Partene skal der det er nødvendig, dokumentere at de har gjort alt de kan for å søke og virkeliggjøre internasjonalt samarbeid for å realisere barns rettigheter. Slikt samarbeid kan omfattede teknisk og økonomisk støtte til gjennomføringen av barns rettigheter i budsjettprosesser, også fra De forente nasjoner.¹¹

37. Partene må arbeide sammen med andre parter innsats for å mobilisere mest mulig av sine tilgjengelige ressurser til barns rettigheter.

⁹ Se kjerneforpliktelsene som er spesifisert i de generelle kommentarene fra komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, som nr. 13 (1999) om retten til utdanning, nr. 14 (2000) om retten til høyest oppnåelige helsestandard og nr. 19 (2007) om retten til sosialtrygd.

¹⁰ Se deklarasjonen om folkerettslige prinsipper angående vennligsinnede relasjoner og samarbeid mellom partene i samsvar med FN-charteret (1970).

¹¹ Se art. 45 i konvensjonen.

38. Partenes samarbeidsstrategier, fra både donorens og mottagerens side, skal bidra til å realisere barns rettigheter og skal ikke ha negative konsekvenser for barn, spesielt for de mest sårbare.

39. Partene må overholde forpliktelsene sine etter konvensjonen og de valgfrie protokollene når de tar del i utviklingssamarbeid som medlemmer av internasjonale organisasjoner,¹² og når de undertegner internasjonale avtaler. På samme måte må partene vurdere mulige følger for barns rettigheter når de planlegger og gjennomfører økonomiske sanksjoner.

III. Generelle prinsipper i konvensjonen og offentlige budsjetter

40. Fire generelle prinsipper i konvensjonen utgjør grunnlaget for alle avgjørelser og handlinger fra statene, som direkte eller indirekte er forbundet med barns rettigheter, herunder offentlige budsjetter.

A. Rett til ikke-diskriminering (art. 2)

41. Partene er forpliktet til å beskytte barn mot alle typer diskriminering «uavhengig av barnets eller hans eller hennes foreldres eller foresattes rase, farge, kjønn, språk, religion, politiske eller andre meninger, nasjonalt, etnisk eller samfunnsmessig opphav, eiendom, funksjonsevne, fødsels- eller annen status» (art. 2 (1)). Partene skal, på alle administrative nivåer, arbeide for å forebygge diskriminering og skal ikke direkte eller indirekte diskriminere barn i budsjettrelaterte lovverk, policyer eller programmer, verken i innhold eller gjennomføring.

42. Partene skal treffe foregripende tiltak for å sikre positive utfall for alle barn i forbindelse med lovgivning, policyer og programmer ved å mobilisere tilstrekkelige statlige midler og bevilge og bruke midler tilsvarende. For å oppnå reell likestilling må partene identifisere grupper av barn som er berettiget til særskilte tiltak, og bruke offentlige budsjetter til å gjennomføre slik tiltak.

43. Partene skal skape et ikke-diskriminerende miljø og ta grep, blant annet gjennom bevilgning av ressurser, for å sikre at alle deler, nivåer og instanser i statsmakten, så vel som i sivilsamfunnet og næringslivet, aktivt fremmer barns rett til frihet fra diskriminering.

44. For å greie å lage budsjetter som bidrar til positive utslag med hensyn til at barn får nytte godt av rettighetene sine, må partene ta tak i ulikheter mellom barn ved å gjennomgå og revidere relevante lovverk, policyer og programmer, ved å øke eller omprioritere enkelte deler i budsjettet eller ved å forbedre hensiktsmessigheten, effektiviteten og rettferdigheten i budsjettene sine.

B. Barnets beste (art. 3)

45. Artikkel 3 (1) i konvensjonen fastsetter at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som angår barn. Partene er forpliktet til å integrere og anvende dette prinsippet i alle lovgivende, administrative og juridiske saker som har direkte eller indirekte følger for barn,¹³ herunder budsjetter. Barnets beste

¹² Se generell kommentar nr. 5, pkt. 64.

¹³ Se generell kommentar nr. 14 (2013) om barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn, pkt. 6 (a).

skal være et grunnleggende hensyn i hvert eneste stadium i budsjettprosessen og i alle budsjettbeslutninger som påvirker barn.

46. Som komiteen bemerket i generell kommentar nr. 14 (2013) om barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn, gir rettighetene som fremgår av konvensjonen og de valgfrie protokollene, et rammeverk for vurderingen og fastsettingen av hva som er barnets beste. Denne forpliktelsen er avgjørende når partene avveier konkurrerende prioriteringer i budsjettbevilgninger og pengebruk. Partene skal kunne dokumentere hvordan barnets beste er blitt tatt hensyn til i budsjettavgjørelser, blant annet hvordan det er blitt veid opp mot andre hensyn.

47. Partene skal gjennomføre konsekvensanalyser for barns rettigheter¹⁴ for å forvise seg om effekten av lovgivninger, policyer og programmer for alle barn på nasjonalt og subnasjonalt nivå, spesielt barn i sårbare situasjoner som kan ha særskilte behov og derfor krever en forholdsmessig større del av ressursene for å få rettighetene sine realisert. Konsekvensanalyser for barns rettigheter bør være en del av hvert stadium i budsjettprosessen og bør supplere andre overvåknings- og vurderingstiltak. Når partene vil bruke andre metodologier og praksiser når de gjennomfører konsekvensanalyser for barns rettigheter, må de bruke konvensjonen og de valgfrie protokollene samt komiteens anbefalinger og generelle kommentarer i utarbeidelsen av rammeverket. Konsekvensanalysene for barns rettigheter skal være underbygget av interessenter, som barn, borgerrettsorganisasjoner, eksperter, statlige instanser og akademiske institusjoner. Analysen skal munne ut i anbefalinger til tillegg, alternativer og forbedringer og bør være offentlig tilgjengelig.

C. Rett til liv, overlevelse og utvikling (art. 6)

48. Artikkel 6 i konvensjonen sier at hvert barn har en iboende rett til liv, og at partene skal sikre overlevelse og utvikling for alle barn. I sin generelle kommentar nr. 5 slår komiteen fast at barns utvikling er «et holistisk begrep, som omfatter barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske, psykologiske og sosiale utvikling», og at «gjennomføringstiltakene skal ha som siktemål å skape en optimal utvikling for alle barn» (pkt. 12).

49. Komiteen anerkjenner at barn har ulike behov på forskjellige stadier i sin vekst og utvikling.¹⁵ I budsjettbeslutningene sine bør partene ta i betraktning alle faktorer som er nødvendige for at barn i ulike aldre skal overleve, vokse og utvikle seg. Partene må vise forpliktelsen til barns rettigheter ved å synliggjøre de delene av budsjettene deres som påvirker barn i forskjellige aldersgrupper.

50. Komiteen erkjenner at å investere i utvikling i tidlig barndom har positive følger for barns evne til å utøve rettighetene sine, bryter fattigdomssykluser og gir høye økonomiske gevinster. Å underinvestere i barn i deres tidligere leveår kan være uheldig for den kognitive utviklingen og kan forsterke eksisterende nød, ulikhet og generasjonsoverskridende fattigdom.

51. Å sikre retten til liv, overlevelse og utvikling omfatter nødvendigheten av å vurdere budsjetter for forskjellige grupper barn i denne generasjonen og samtidig ta fremtidige generasjoner med i betraktning ved å utvikle bærekraftige mangeårige inntekts- og utgiftsfremskrivninger.

¹⁴ Se generell kommentar nr. 5, pkt. 45, og nr. 14, pkt. 35 og 99.

¹⁵ Se generell kommentar nr. 7 (2005) om gjennomføring av barns rettigheter i tidlig barndom og generell kommentar nr. 20 om rettighetene til unge mennesker (kommende).

D. Rett til å bli hørt (art. 12)

52. Artikkel 12 i konvensjonen fastsetter ethvert barns rett til fritt å uttrykke sin mening i alle saker som angår han eller henne, og at disse meningene skal tillegges tilbørlig vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.¹⁶ Partene skal jevnlig høre barns meninger om budsjettbeslutninger som påvirker dem, gjennom ordninger for meningsfull deltagelse fra barn på nasjonalt og subnasjonalt nivå. Deltagere i disse ordningene må ha mulighet til å bidra fritt og uten frykt for undertrykkelse eller latterliggjøring, og partene må gi tilbakemelding til dem som bidro. Særlig bør partene konsultere barn som har vansker med å bli hørt, inkludert barn i sårbare situasjoner.

53. Komiteen minner om at «å investere i realisering av barnets rett til å bli hørt i alle saker som angår ham eller henne, og til å tillegge hans eller hennes synspunkter behørig vekt, er en klar og direkte juridisk forpliktelse i henhold til konvensjonen ... Det krever også at man sørger for ressurser og opplæring».¹⁷ Dette understreker ansvaret partene har for å sikre at det finnes midler til å oppnå meningsfull deltagelse fra barn i alle avgjørelser som påvirker dem. Komiteen erkjenner den viktige rollen embetsmenn for den utøvende makt, uavhengige barneombud, utdanningsinstitusjoner, media, borgerrettsorganisasjoner, inkludert barneorganisasjoner, og lovgivningsmakt spiller i å sikre at barn får deltatt i forbindelse med offentlige budsjetter.

54. Komiteen anerkjenner at transparente budsjetter er en forutsetning for meningsfull deltagelse. Transparens betyr å sikre at brukervennlig informasjon blir gjort offentlig tilgjengelig i rimelig tid i forbindelse med planlegging, vedtak, gjennomføring og oppfølging av budsjetter. Dette omfatter både kvantitative budsjettdata og relevant informasjon om lovgivning, policyer, programmer, tidsplan for budsjettprosessen, beveggrunner for prioriteringer og beslutninger om forbruk, effekter, resultater og informasjon om tjenesteleveranser. Komiteen understreker nødvendigheten av at partene budsjetterer for og tilby tilpassede og egnede materialer, mekanismer og institusjoner for å legge til rette for meningsfull deltagelse.¹⁸

55. Når det gjelder å legge til rette for meningsfull deltagelse i budsjettprosessen, vektlegger komiteen viktigheten av å sikre at partene har på plass lovgivning og policyer om informasjonsfrihet som inkluderer, eller i det minste ikke ekskluderer, barn og barnerettsforkjemperes rett til tilgang til sentrale budsjett dokumenter som uttalelser før budsjettbehandlingen, budsjettforslag, vedtatte budsjetter, midtveisrapporter, delårsrapporter og revisjonsberetninger.

56. Komiteen anerkjenner at flere av partene har erfaring med å involvere barn i meningsfull deltagelse i ulike deler av budsjettprosessen. Komiteen oppfordrer partene til å utveksle slike erfaringer og finne gode praksiser som eger seg for deres forhold.

IV. Prinsipper for offentlig budsjettering for barns rettigheter

57. Som det fremgår av del II ovenfor, understreker komiteen det faktum at partene er forpliktet til å treffe tiltak i budsjettprosessene sine for å skaffe midler og forvalte utgiftene på en måte som er tilstrekkelig til å realisere barns rettigheter. Komiteen erkjenner at det er mange måter å oppdrive tilstrekkelige ressurser til å realisere barns rettigheter på, blant annet å ta i betraktning de generelle prinsippene i konvensjonen og budsjettprinsippene om hensiktsmessighet, effektivitet, rettferdighet, transparens og bærekraft.

¹⁶ Se også generell kommentar nr. 12 (2009) om barnets rett til å bli hørt (2009).

¹⁷ Se generell kommentar nr. 12, pkt. 135.

¹⁸ Se artikkel 13 (1) i konvensjonen.

Partene i konvensjonen er ansvarlige for å oppfylle sine budsjettmessige forpliktelser for å realisere barns rettigheter.

58. Komiteen anerkjenner at partene har eksisterende ekspertise og erfaring med å ta i bruk de generelle prinsippene i konvensjonen og de følgende budsjettprinsippene i budsjettprosessene sine. Partene oppfordres til å dele og utveksle gode praksiser.

A. Hensiktsmessighet

59. Partene må planlegge, vedta, gjennomføre og følge opp på måter som fører til fremskritt for barnerettighetene. Partene må investere i å undersøke tilstanden for barnerettighetene i landet, og utforme og implementere lovgivning, policyer og programmer som er strategisk utformet for å takle utfordringene med å realisere barnerettighetene. Partene må hele tiden vurdere hvordan budsjetter påvirker ulike grupper barn, og forsikre seg om at budsjettavgjørelsene deres gir best mulig utfall for flest mulig barn, med særlig hensyn til barn i sårbare situasjoner.

B. Effektivitet

60. Offentlige ressurser som er satt av til barnerelaterte policyer og programmer, må forvaltes på måte som sikrer valuta for pengene og ivaretar forpliktelsen til å respektere, beskytte og oppfylle barns rettigheter. Godkjente utgiftsposter skal gjennomføres i samsvar med det vedtatte budsjettet. Varer og tjenester som fremmer barns rettigheter, bør produseres og leveres åpent og i rett tid og være av god kvalitet. Videre må midler som bevilges til barns rettigheter, ikke sløses bort. Partene må ta grep for å bekjempe institusjonelle hindre som står i veien for effektiv pengebruk. Overvåking, vurdering og revisjon av offentlige midler skal sørge for maktfordeling som fremmer sunn økonomistyring.

C. Rettferdighet

61. Partene skal ikke diskriminere noen barn eller kategorier barn gjennom ressursmobilisering eller bevilgning eller bruk av offentlige midler. Rettferdig ressursbruk betyr ikke alltid å bruke like mye på hvert barn, men heller å bruke midlene på en måte som fører til reell likhet mellom barn. Ressurser må innrettes hensiktsmessig for å fremme likestilling. Partene er forpliktet til å fjerne alle diskriminerende barrierer som hindrer barn i å utøve rettighetene sine.

D. Transparens

62. Partene må utvikle og vedlikeholde offentlige økonomistyringssystemer og -praksiser som er åpne for ettersyn, og informasjon om offentlige ressurser må være fritt tilgjengelig i rimelig tid. Transparens bidrar til effektivitet og bekjemper korrupsjon og dårlig forvaltning av offentlige budsjetter, noe som igjen øker de offentlige ressursene som er tilgjengelige for å fremme barns rettigheter. Transparens er også en forutsetning for å muliggjøre meningsfull deltagelse fra utøvende myndigheter, lovgivende myndigheter og sivilsamfunnet, inkludert barn, i budsjettprosessen. Komiteen understreker viktigheten av at partene aktivt løfter frem tilgang til informasjon om statsinntekter, bevilgninger og forbruk i tilknytning til barn, og at de vedtar regelverk for å støtte og oppfordre til varig involvering av lovgivere og sivilsamfunnet, inkludert barn.

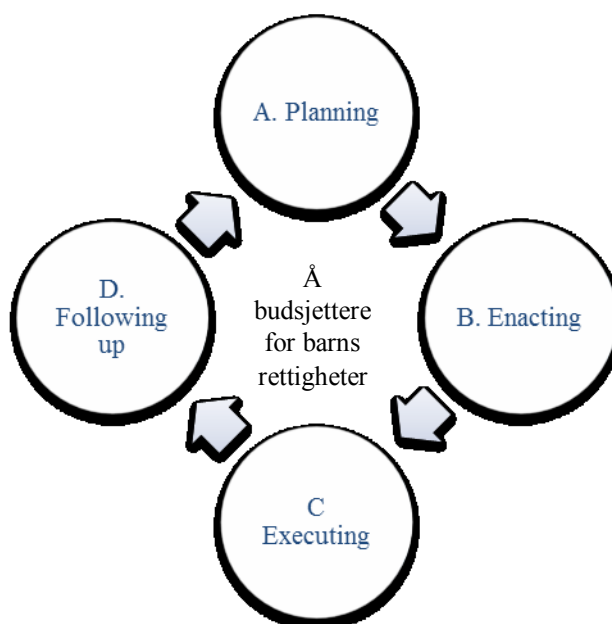
E. Bærekraft

63. Det beste for barn av nåværende og kommende generasjoner må tas grundig hensyn til i alle budsjettavgjørelser. Partene må mobilisere inntekter og forvalte offentlige ressurser på en måte som sikrer at det stadig vedtas regelverk og innføres programmer som tar sikte på å direkte eller indirekte realisere barns rettigheter. Partene kan kun treffe tiltak som setter barns rettigheter tilbake, slik det er beskrevet i punkt 31 ovenfor.

V. Gjennomføringen av barnerettigheter i offentlige budsjetter

64. I denne delen gir komiteen mer detaljert veiledning om og anbefalinger til realiseringen av barns rettigheter knyttet til hvert av de fire stadiene i budsjettprosessen:

- (a) planlegging
- (b) vedtak
- (c) gjennomføring
- (d) oppfølging



65. Selv om denne delen tar for seg nasjonale og subnasjonale offentlige budsjettprosesser, understreker komiteen at partene er forpliktet til å også jobbe for å gjennomføre konvensjonen gjennom internasjonalt samarbeid.¹⁹ Slikt samarbeid bør synliggjøres i nasjonale og subnasjonale budsjetter der det er relevant.

66. Komiteen understreker også viktigheten av effektiv samordning og effektivt samarbeid på tvers av sektorer, administrative nivåer, departementer og organer gjennom hele budsjettprosessen for å fullt ut gjennomføre konvensjonen og de valgfrie protokollene.

¹⁹ Se del II E ovenfor og art. 45 i konvensjonen.

Partene skal stille ressurser til rådighet og må innrette informasjonssystemene for å opprettholde slik samordning på nasjonalt og subnasjonalt nivå.

A. Planlegging

1. Å vurdere situasjonen

67. Budsjettplanlegging forutsetter realistiske vurderinger av den økonomiske situasjonen og i hvilken grad eksisterende lovgivning, policyer og ordninger respekterer, beskytter og oppfyller barns rettigheter godt nok. Partene trenger pålitelig, rett-tidig, tilgjengelig og omfattende, kategorisert informasjon og data i gjenbrukbare formater om den makroøkonomiske situasjonen og situasjonen for budsjettet og barnerettighetene, både nåværende og fremskrevet. Slik informasjon er avgjørende for å kunne utarbeide lovverk, policyer og ordninger for å direkte og indirekte ta tak i og fremme barns rettigheter.

68. I budsjettplanleggingen må partene utførlig ta med i betraktning situasjonen til ulike grupper barn, særlig barn i sårbare situasjoner, og ta i betraktning den tidligere (minst 3 til 5 år tidligere), nåværende og fremtidige situasjonen (minst de neste 5 til 10 årene). For å sikre tilgang til pålitelig og nyttig informasjon om barns situasjon oppfordres partene til:

(a) regelmessig å gå gjennom mandatene og ressursene til statistikkinstusjoner for å samle inn, behandle, analysere og formidle barnerelatert demografi og andre relevante data;

(b) å sikre at den tilgjengelige informasjonen om barns situasjon er hensiktsmessig inndelt og tar i betraktning ulike grupper barn og prinsippet om ikke-diskriminering i artikkel 2 i konvensjonen (se også del III A ovenfor);

(c) å gjøre brukervennlig informasjon og kategoriserte data om barns situasjon tilgjengelig i rimelig tid for offentlige tjenestemenn i utøvende myndigheter og medlemmer av lovgivende forsamlinger som er involvert i budsjettering på nasjonalt og subnasjonalt nivå, i tillegg til sivilsamfunnet, inkludert barn;

(d) å etablere og vedlikeholde en database over alle policyer og ressurser som påvirker barn, slik at de som er involvert i gjennomføring og overvåking av tilhørende ordninger og tjenester, alltid har tilgang til objektiv og pålitelig informasjon.

69. Partene bør undersøke hvordan budsjettavgjørelser tidligere har påvirket og potensielt kan påvirke barn, ved å:

(a) gjennomføre revisjoner, evalueringer og undersøkelser av hvilke følger tidligere offentlige inntektsinnsamlinger, budsjettbevilgninger og offentlig forbruk har fått for barn;

(b) rådføre seg med barn, deres omsorgspersoner og dem som jobber for rettighetene deres, og ta grundig hensyn til resultatene i budsjettavgjørelser;

(c) gjennomgå eksisterende, eller opprette nye, mekanismer for å rådføre seg regelmessig med barn gjennom budsjettåret;

(d) bruke ny teknologi for å understøtte effektiv budsjettplanlegging i tilknytning til barns rettigheter.

2. Lovgivning, policyer og programmer

70. Lovgivning, policyer og programmer i tilknytning til finansspørsmål, budsjettprosesser eller spesifikke barnerettigheter har direkte eller indirekte følger for barn. Partene må treffe alle mulige tiltak for å sikre at alle lovverk, policyer og programmer er i overensstemmelse med konvensjonen og de valgfrie protokollene, gjenspeiler

barns virkelighet, særlig barn i sårbare situasjoner, og ikke skader barn eller hindrer rettighetene deres fra å bli realisert.

71. Komiteen anerkjenner det faktum at makroøkonomisk og finanspolitisk lovgivning, policyer og programmer kan ha indirekte følger for barn, deres verger og omsorgspersoner som, for eksempel, kan bli påvirket av arbeidslovgivning eller offentlig gjeldsforvaltning. Partene bør gjennomføre konsekvensanalyser for barns rettigheter av all lovgivning, alle policyer og programmer, inkludert de av makroøkonomisk og finansiell karakter, for å sikre at de ikke undergraver realiseringen av barns rettigheter.

72. Lovgivning, policyer og programmer som er relevante for barn, bør være del av beslutningsprosesser og operasjoner i internasjonalt utviklingssamarbeid og partenes medlemskap i internasjonale organisasjoner. En stat som er engasjert i internasjonalt utviklings- eller finanssamarbeid, bør treffe alle nødvendige tiltak for å sikre at slikt samarbeid blir utført i overensstemmelse med konvensjonen og de valgfrie protokollene.

73. Komiteen understreker viktigheten av at partene gjør kostnadsberegninger for foreslåtte lovgivninger, policyer og programmer som påvirker barn, for å fastslå hvor mye økonomiske ressurser som må til, og gjøre det mulig for budsjettplanleggere og relevante beslutningstagere i utøvende og lovgivende myndigheter å treffe informerte beslutninger om ressursene som trengs for å realisere disse.

3. Ressursmobilisering

74. Komiteen anerkjenner betydningen av partenes lovgivning, policyer og systemer med hensyn til inntektsmobilisering og lånoptak for fortsatt å ha ressurser tilgjengelig til barns rettigheter. Partene skal treffe konkrete, bærekraftige tiltak for å mobilisere innenlandske ressurser på nasjonalt og subnasjonalt nivå, for eksempel gjennom skatter og andre statsinntekter.

75. Partene skal søke internasjonalt samarbeid dersom deres ressurser til å realisere barns rettigheter, ikke er tilstrekkelige. Slikt samarbeid skal ta hensyn til konvensjonen og de valgfrie protokollene både fra mottagerstatens og giverstatens side. Komiteen understreker det faktum at internasjonalt og regionalt samarbeid for å realisere barns rettigheter kan omfatte mobilisering av ressurser til målrettede programmer i tillegg til tiltak i forbindelse med skattlegging, bekjempelse av skatteunndragelse, gjeldsforvaltning, transparens og andre saker.

76. Mobiliseringen av ressurser til offentlig forbruk tilknyttet barns rettigheter skal i seg selv utføres på en måte som overholder budsjettprinsippene som er fremsatt i del IV. Manglende transparens i systemer for ressursmobilisering kan føre til ineffektivitet, dårlig forvaltning av offentlige ressurser og korrupsjon. Dette kan igjen føre til at det ikke foreligger tilstrekkelige ressurser å bruke på barns rettigheter. De ulike skatteregimene som ikke tar hensyn til familiens evne til å betale, kan føre til ulikhet i ressursmobilisering. Dette kan legge uforholdsmessige avgiftsbyrder på folk med allerede knappe økonomiske ressurser, hvorav noen vil ha omsorg for barn.

77. Partene må mobilisere sine tilgjengelige ressurser i fullt omfang på en måte som er i samsvar med forpliktelsene til gjennomføring, ved å:

(a) gjennomføre konsekvensanalyser for barns rettigheter for lovgivning og policyer som gjelder ressursmobilisering;

(b) gjennomgå og sikre at politikk og fremgangsmåter for inntektsfordeling, både vertikalt (mellom ulike nivåer i staten) og horisontalt (mellom enheter på samme nivå), understøtter og styrker likebehandling av barn i ulike geografiske regioner;

(c) gjennomgå og styrke kapasiteten til å utforme og forvalte skattelovgivning, -policies og -systemer, blant annet å undertegne avtaler mellom land for å unngå skatteunndragelse;

(d) beskytte ressursene som er tilgjengelige for å fremme barns rettigheter, ved å hindre sløsing som følge av ineffektivitet eller vanstyre og å bekjempe korruperte eller ulovlige praksiser på alle nivåer;

(e) gjennomføre budsjettprinsippene som er fremsatt i del IV, i alle strategier for ressursmobilisering;

(f) sikre at deres inntektskilder, forbruk og forpliktelser fører til realisering av barns rettigheter for nålevende og fremtidige generasjoner.

78. Komiteen erkjenner at bærekraftig gjeldsforvaltning hos partene, på vegne av kreditorer og långivere, kan bidra til å mobilisere ressurser til barns rettigheter. Bærekraftig gjeldsforvaltning innebærer å ha på plass transparent lovgivning, transparente regelverk og systemer med klare roller og ansvar for lån og utlån, i tillegg til å forvalte og overvåke gjeld. Komiteen erkjenner også at langsiktig, uholdbar gjeld kan være et hinder for en stats evne til å mobilisere ressurser til barns rettigheter, og kan føre til skatter og brukeravgifter som får negative følger for barn. Konsekvensanalyser for barns rettigheter må derfor gjennomføres i forbindelse med gjeldsavtaler.

79. Gjeldslettelse kan øke partenes evne til å mobilisere ressurser til barns rettigheter. Når partene mottar gjeldslettelse, skal barns rettigheter vurderes grundig i forbindelse med avgjørelser angående fordeling av ressurser som blir tilgjengelige som følge av slike lettelser.

80. Partene skal beskytte barns rettigheter når de tar beslutninger om å mobilisere ressurser gjennom utvinning av naturressurser. Innenlandske og internasjonale avtaler som gjelder slike ressurser, skal for eksempel ta i betraktning hvilken innvirkning de kan ha på nålevende og fremtidige barnekull.

4. Budsjettutforming

81. Uttalelser før budsjettbehandlingen og budsjettforslag er gode virkemidler statene kan bruke til å omsette forpliktelsene om barns rettigheter i konkrete prioriteringer og planer på nasjonalt og subnasjonalt nivå. Partene bør utforme sine budsjettrelaterte uttalelser og forslag på en slik måte at de gjør det mulig å effektivt sammenligne og overvåke budsjetter knyttet til barn, ved å:

(a) overholde internasjonalt avtalte systemer for budsjettklassifisering, for eksempel funksjonelle (sektor eller undersektor), økonomiske (løpende utgifter og kapitalutgifter), administrative (ministerium, departement, etat) og programanalyser (ved programbasert budsjettering), i den grad de er i tråd med barns rettigheter;

(b) gjennomgå sine administrative retningslinjer og prosedyrer for utformingen av uttalelser i forkant av budsjettbehandlingen og budsjettforslag, som for eksempel standardiserte regneark og instruksjoner angående hvilke interessenter som skal konsulteres, for å sikre at de er i tråd med denne generelle kommentaren;

(c) videre gjennomgå klassifikasjonssystemene sine for å sikre at de inkluderer budsjettlinjer og -koder som i det minste deler inn budsjettinformasjonen i tråd med alle kategoriene listet opp i punkt 84 under;

(d) sikre at budsjettlinjene og -kodene samsvarer på nasjonalt og subnasjonalt nivå;

(e) publisere uttalelser før budsjettbehandlingen og budsjettforslag som er brukervennlige, i rimelig tid og tilgjengelige for lovgivere, barn og barnerettsforkjempere.

82. Uttalelser før budsjettbehandlingen og budsjettforslag bærer i seg viktig informasjon om hvordan en stat planlegger å oppfylle barnerettighetsforpliktelsene sine. Partene bør bruke uttalelsene før budsjettbehandlingen og budsjettforslagene sine til å:

(a) forklare hvordan lovgivning, policyer og programmer som påvirker barn, vil bli finansiert og gjennomført;

(b) vise hvilke budsjettbevilgninger som er direkte rettet mot barn;

(c) vise hvilke budsjettbevilgninger som er indirekte rettet mot barn;

(d) legge frem funn fra evalueringer og granskninger av hvordan tidligere budsjetter har påvirket barn;

(e) forklare grundig nyere eller kommende tiltak for å fremme barns rettigheter;

(f) legge frem økonomisk data og forklarende tekster om tidligere, nåværende og prognoserte ressurser som er tilgjengelige til å bruke på barns rettigheter, samt faktiske utgifter;

(g) sette prestasjonsmål som knytter barnerelaterte program mål til budsjettbevilgninger og faktiske utgifter, for å gjøre det mulig å overvåke resultater og følger for barn, herunder barn i sårbare situasjoner.

83. Uttalelser før budsjettbehandlingen og budsjettforslag er viktige informasjonskilder for organisasjoner for barns rettigheter, barn og omsorgspersonene deres. Partene må øke ansvarligheten overfor mennesker innen deres jurisdiksjoner ved å legge frem slik brukervennlig og tilgjengelig informasjon og formidle den til offentligheten.

84. Tydelige systemer for budsjettklassifiseringer legger et grunnlag for partene og andre instanser så de kan følge med på hvordan budsjettbevilgninger og faktiske utgifter som påvirker barn, blir forvaltet med hensyn til budsjettprinsippene. Dette krever budsjettlinjer og -koder som minst deler inne alle planlagte, vedtatte, reviderte og faktiske utgifter som påvirker barn direkte, etter:

(a) alder, med hensyn til at definisjonen av årskull vil variere mellom partene;

(b) kjønn;

(c) geografisk område, for eksempel ved subnasjonale enheter;

(d) nåværende, og mulige fremtidige, kategorier av barn i sårbare situasjoner, med hensyn til artikkel 2 i konvensjonen (se også del III A);

(e) inntektskilde, enten det er nasjonal, subnasjonal, regional eller internasjonal;

(f) ansvarlige instanser, som departementer, ministerier eller etater på nasjonalt og subnasjonalt nivå.

85. I budsjettforslagene sine skal partene spesifisere alle barnerelaterte programmer de foreslår å sette ut, eller allerede har satt ut, til privat sektor.²⁰

86. Komiteen bemerker at de statene som har kommet lengst i å synliggjøre barns rettigheter i budsjettene sine, pleier å anvende en programbasert tilnærming til

²⁰ Se generell kommentar nr. 16 (2013) om statlige forpliktelser med hensyn til næringslivets innvirkning på barns rettigheter, pkt. 25.

budsjettering. Partene oppfordres til å utveksle erfaringer med denne tilnærmingen og vurdere å ta den til seg og tilpasse den deres omstendigheter.

B. Vedtak

1. Lovgiveres gjennomgang av budsjettforslag

87. Komiteen understreker viktigheten av at lovgivere på nasjonalt og subnasjonalt nivå har tilgang til detaljert og brukervennlig informasjon om barns situasjon og en klar forståelse av hvordan budsjettforslag tar sikte på å forbedre barns velvære og fremme rettighetene deres.

88. Lovgivere på nasjonalt og subnasjonalt nivå krever også tilstrekkelig med tid, ressurser og autonomi til å granske budsjettforslag fra et barnerettsperspektiv og, om nødvendig, å gjennomføre eller bestille analyser eller forskning for å belyse konsekvensene budsjettbevilgninger har for ulike grupper barn.

89. For at lovgivende myndigheters tilsynsrolle skal tjene barns beste, må medlemmer av lovgivende instanser og komiteer hos disse ha myndighet til å stille spørsmål ved, gjennomgå og om nødvendig be om endringer i budsjettforslag, for å sikre at de fremmer barns rettigheter på en måte som er i samsvar med de generelle prinsippene i konvensjonen og budsjettprinsippene.

90. Partene må bidra slik at medlemmer av lovgivende instanser er tilstrekkelig forberedt på å analysere og debattere hvordan budsjettforslag påvirker barn, før budsjettlovgivningen vedtas, ved å se til at nasjonale og subnasjonale lovgivere, herunder relevante lovgivende komiteer:

- (a) har tilgang til informasjon om barns situasjon som er lett å forstå og bruke;
- (b) får det tydelig forklart fra utøvende myndigheter hvordan lovgivning, policyer og programmer som direkte eller indirekte påvirker barn, blir omsatt i budsjettlinjer;
- (c) har tilstrekkelig tid i budsjettprosessen til å motta budsjettforslaget, gå gjennom og debattere det og foreslå endringer som angår barn, før det blir vedtatt;
- (d) har kapasitet til å selv gjennomføre eller bestille analyser som belyser hvilke følger budsjettforslagene har for barns rettigheter;
- (e) kan avholde høringer i forbindelse med budsjettforslag med interessenter i landet, inkludert sivilsamfunnet, barns talspersoner og barn selv;
- (f) har nødvendige ressurser, for eksempel gjennom budsjettavdelingen hos en lovgivningsmakt, til å gjennomføre tilsynsvirksomhet som de som er listet opp i (a) til (e) over.

91. Partene skal utarbeide og formidle nasjonale og subnasjonale budsjettdokumenter i vedtaksfasen, som:

- (a) klassifiserer budsjettinformasjon på en måte som er konsistent og lett å forstå;
- (b) legger til rette for analyser og overvåking ved å være kompatibel med andre budsjettforslag og utgiftsrapporter;
- (c) inkluderer publikasjoner eller budsjettoppsummeringer som er tilgjengelige for barn og barnerettsforkjempere, lovgivere og sivilsamfunn.

2. Når lovgivere vedtar budsjett

92. Komiteen understreker behovet for at budsjettene som vedtas av lovgivere, skal klassifiseres på en slik måte at det blir mulig å sammenligne planlagte og faktiske utgifter og å overvåke budsjettgjennomføringen med hensyn til barnerettigheter.

93. Det vedtatte budsjettet regnes som et offentlig dokument som ikke bare er grunnleggende for staten og lovgivere på nasjonalt og subnasjonalt nivå, men det må også være tilgjengelig for sivilsamfunnet, inkludert barn og barnerettsforkjempere.

C. Gjennomføring

1. Overføring og bruk av tilgjengelige ressurser

94. Partene bør vedta og opprettholde transparente og effektive mekanismer og systemer for offentlige midler for å sikre valuta for pengene når varer og tjenester blir kjøpt for å fremme barnerettigheter.

95. Komiteen understreker det faktum at partene er forpliktet til å avdekke og utbedre de underliggende årsakene til lite hensiktsmessig og ineffektiv offentlig forbruk, for eksempel lav kvalitet på varer og tjenester, utilstrekkelig økonomistyring eller mangelfulle innkjøpssystemer, svinn, transaksjoner til feil tid, uklare roller og uklart ansvar, svak absorberingsevne, svake systemer for budsjettinformasjon og korrupsjon. Når partene sløser med eller vanskjøtter ressurser som har som mål å fremme barns rettigheter, er de forpliktet til å forklare hvorfor dette har skjedd, og vise hvordan årsakene er blitt tatt tak i.

96. I løpet av budsjettåret kan det være at policyer og programmer som er rettet mot barn, ikke oppnår alle ønskede gevinster som planlagt, eller at de gir utilsiktede resultater. Partene må overvåke resultatene av ressursbruken i gjennomføringsstadiet, slik at de kan gripe inn og gjøre hurtige, korrigerende grep når det er nødvendig.

2. Delårsrapporter om budsjettet

97. Partene må jevnlig overvåke og rapportere om budsjetter med hensyn til barn på en måte som gjør det mulig for partene og tilsynsinstanser å følge fremdriften med å fremme barns rettigheter, slik den er fastsatt i det vedtatte budsjettet.

98. Komiteen understreker viktigheten av at budsjetterapporter blir gjort offentlig tilgjengelig i rimelig tid, og at de fremhever avvik mellom vedtatte, reviderte og faktiske inntekter og utgifter i forbindelse med lovgivning, policyer og programmer som påvirker barn.

99. Komiteen understreker det faktum at partene må bruke systemer for budsjettklassifisering som gjør det mulig å rapportere om, følge og analysere utgifter i tilknytning til barns rettigheter.

3. Å gjennomføre budsjettet

100. Partene må overvåke og analysere inntektsinnsamling, rekkevidden til og resultatene av faktisk offentlig forbruk for forskjellige grupper barn i løpet av budsjettåret og fra år til år, for eksempel med hensyn til tilgjengelighet, kvalitet, mottagelighet og rettfærdig distribusjon av tjenester. Partene oppfordres til å sikre at det er på plass ressurser og kapasitet til å gjennomføre slik overvåkning og analyse, inkludert tjenester satt ut i privat sektor.

101. Partene må jevnlig overvåke og offentlig rapportere om gjennomføringen av vedtatte budsjetter, blant annet ved å:

(a) sette opp sammenligninger mellom det som var budsjettet, og det som faktisk ble brukt på forskjellige administrative nivåer på tvers av ulike sosiale sektorer;

(b) publisere en omfattende halvårsrapport som omtaler faktiske utgifter, mobiliserte inntekter og gjeld som er pådratt halvveis i budsjettåret;

(c) publisere delårsrapporter oftere, for eksempel månedlig eller kvartalsvis.

102. Partene er forpliktet til å etablere offentlige ansvarlighetsmekanismer som lar sivilsamfunnet, inkludert barn, overvåke resultatene av offentlig forbruk.

103. Partene må ha på plass interne kontroll- og revisjonsordninger som sikrer at regler og prosedyrer blir fulgt i forbindelse med faktiske utgifter i tilknytning til barns rettigheter, og at prosesser for regnskapsføring og rapportering blir overholdt.

D. Oppfølging

1. Årsrapporter og evalueringer

104. Budsjett rapporter ved årsslutt gjør at statene, på nasjonalt og subnasjonalt nivå, kan avlegge regnskap over inntekter, lånopptak, internasjonalt samarbeid og faktiske utgifter i tilknytning til barns rettigheter. Disse gir sivilsamfunnet og lovgivere et grunnlag for å granske tidligere års budsjettresultater og om nødvendig uttrykke bekymringer for faktisk offentlig forbruk til barn og barnerettighetsrelaterte programmer.

105. Komiteen understreker at partene i sine årsrapporter i skal gi omfattende informasjon om alle innhentede inntekter og faktiske utgifter som påvirker barns rettigheter. Partene skal offentliggjøre brukervennlige rapporter til nasjonale og subnasjonale lovgivere og gjøre årsrapporter og evalueringer universelt utformet og offentlig tilgjengelig i rimelig tid.

106. Evalueringer og andre typer budsjettanalyser utført av statene eller uavhengige evalueringsorganer kan gi verdifull informasjon om hvilke følger inntektsinnsamling og faktisk forbruk har for situasjonen til ulike grupper barn, særlig barn i sårbare situasjoner. Partene må gjennomføre og oppmuntre til regelmessige evalueringer og analyser av hvordan budsjettene påvirker barns situasjon, ved å:

(a) bevilge tilstrekkelige økonomiske og menneskelige ressurser til at slike evalueringer og analyser kan utføres regelmessig;

(b) omhyggelig vurdere og ta hensyn til funnene i slike evalueringer og analyser gjennom hele budsjettprosessen og melde tilbake om avgjørelser som er tatt i forbindelse med dem;

(c) opprette og styrke uavhengige evalueringsorganer, som for eksempel forskningsinstitutter, som kan gjennomføre evalueringer av hensiktsmessighet, effektivitet, rettferdighet, transparens og bærekraft for faktiske utgifter i tilknytning til barns rettigheter;

(d) sikre at sivilsamfunnet, inkludert barn, kan komme med bidrag til evalueringene og analysene, for eksempel gjennom konsekvensanalyser for barns rettigheter.

2. Revisjoner

107. Den øverste revisjonsinstitusjonen spiller en viktig rolle i budsjettprosessen ved å kontrollere hvorvidt offentlige inntekter og utgifter skjer i samsvar med det vedtatte budsjettet. Revisjoner kan granske hensiktsmessigheten eller effektiviteten til offentlig forbruk og ta for seg bestemte sektorer, statlige institusjoner eller tverrgående saker. Egne revisjoner i tilknytning til barns rettigheter kan hjelpe partene med å evaluere og forbedre

ressursmobilisering og -bruk på barn. Partene skal gjøre revisjonsrapporter universelt og offentlig tilgjengelig innen rimelig tid.

108. Komiteen understreker det faktum at de øverste revisjonsinstitusjonene bør være uavhengige av staten og må ha mandat til å få tilgang til det de behøver av informasjon og ressurser for å granske og rapportere om barnerelaterte budsjetter på en uavhengig, ansvarlig og transparent måte.

109. Partene må understøtte tilsynsrollen til de øverste revisjonsinstitusjonene i forbindelse med innsamling av offentlige inntekter og ressurser brukt på barns rettigheter ved å:

(a) legge omfattende årsrapporter frem for den øverste revisjonsinstitusjonen i rimelig tid;

(b) sikre at det finnes tilgjengelige ressurser slik at den øverste revisjonsinstitusjonen kan gjennomføre revisjoner i tilknytning til barns rettigheter;

(c) gi offentlige svar på revisjoner i tilknytning til hvilke følger faktiske utgifter har for barns rettigheter, herunder hvordan staten forholder seg til funn og anbefalinger i revisjoner;

(d) sikre at statlige embetsfolk har kapasitet til å møte for lovgiveres komiteer for å svare på bekymringer som er fremsatt i revisjonsrapporter vedrørende barns rettigheter.

110. Sivilsamfunnet, inkludert barn, kan gi viktige bidrag til revisjon av offentlig forbruk. Partene oppfordres til å støtte og myndiggjøre sivilsamfunnet til å bidra i evalueringen og revisjonen av faktiske utgifter i tilknytning til barns rettigheter ved å:

(a) etablere offentlige ansvarsmekanismer til dette formålet og gjennomgå dem jevnlig for å sikre at de er tilgjengelige, demokratiske og effektive;

(b) sikre at statlige tjenestemenn har kapasitet til å gi velorienterte svar om funn sivilsamfunnet og uavhengige organer har gjort når de har overvåket og gransket offentlige utgifter som er relevant for barn.

111. Partene bør legge revisjoner av tidligere offentlige ressursmobilisering, budsjettbevilgninger og offentlig forbruk i tilknytning til barns rettigheter til grunn for planleggingsstadiet i neste budsjettprosess.

VI. Formidling av denne generelle kommentaren

112. Komiteen anbefaler at partene formidler denne generelle kommentaren bredt til alle deler, grener, nivåer og instanser i statsapparatet og til sivilsamfunnet, inkludert barn og deres omsorgspersoner, i tillegg til institusjoner innen utviklingssamarbeid, akademisk, media og relevante deler av privat sektor.

113. Partene bør oversette den generelle kommentaren til relevante språk og gjøre barnevennlige utgaver tilgjengelig.

114. Det bør avholdes arrangementer for å utveksle beste praksiser i tilknytning til den generelle kommentaren og for å lære opp alle berørte fagfolk og teknisk personale i innholdet.

115. Komiteen oppfordrer alle ovennevnte interessenter til å utveksle gode praksiser med hensyn til innholdet i denne generelle kommentaren.

116. Partene må i sin periodevise innrapportering til komiteen inkludere få med informasjon om utfordringene de møter og tiltakene de har truffet for å anvende denne generelle kommentaren i budsjettene og budsjettprosessene sine.