

YK:n lapsen oikeuksien komitea

**Yleiskommentti nro 19 (2016)**

**julkisesta budjetoinnista lasten oikeuksien toteuttamiseksi (4 artikla)**

GE.16-12638 (E) 040816



## Sisältö

	<i>Sivu</i>
I Johdanto .....	3
A. Tausta .....	4
B. Perustelut .....	6
C. Tavoite .....	7
II Julkisiin talousarvioihin liittyvä 4 artiklan oikeudellinen analyysi .....	7
A. "Sopimusvaltiot ryhtyvät" .....	7
B. "kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin" .....	7
C. "tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi" .....	8
D. "Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseksi sopimusvaltiot ryhtyvät mahdollisimman täysimääräisesti tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan" .....	9
E. "ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa" .....	11
III Yleissopimuksen yleisperiaatteet ja julkiset talousarviot .....	11
A. Syrjäntäkielto (2 artikla) .....	11
B. Lapsen etu (3 artikla) .....	12
C. Oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen (6 artikla) .....	13
D. Oikeus tulla kuulluksi (12 artikla) .....	13
IV Lasten oikeuksiin liittyvän julkisen budjetoinnin periaatteet .....	14
A. Vaikuttavuus .....	14
B. Tehokkuus .....	15
C. Oikeudenmukaisuus .....	15
D. Läpinäkyvyys .....	15
E. Kestävyys .....	15
V Lapsen oikeuksien toteuttaminen julkisissa talousarvioissa .....	15
A. Suunnittelu .....	17
B. Hyväksyminen .....	20
C. Toimeenpano .....	22
D. Seuranta .....	23
VI Yleiskommentin levittäminen .....	24

## I Johdanto

1. Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 4 artikla kuuluu seuraavasti: Sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseksi sopimusvaltiot ryhtyvät mahdollisimman täysimääräisesti tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa.

Tämä yleiskommentti auttaa sopimusvaltioita 4 artiklan täytäntöönpanossa julkisten talousarvioiden yhteydessä. Siinä määritellään sopimusvaltioiden velvollisuudet ja annetaan suosituksia siitä, kuinka kaikki yleissopimuksen mukaiset oikeudet, etenkin haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeudet, voidaan toteuttaa vaikuttavan, tehokkaan, oikeudenmukaisen, läpinäkyvän ja kestävä julkisia talousarvioita koskevan päätöksenteon avulla.

2. Ottaen huomioon, että 4 artikla koskee lapsen kaikkia oikeuksia ja että julkiset talousarviot voivat vaikuttaa kaikkiin näihin oikeuksiin, tämä yleiskommentti koskee yleissopimusta ja sen valinnaisia pöytäkirjoja. Se tarjoaa sopimusvaltioille kehikon sen varmistamiseen, että julkiset talousarviot edistävät kyseisten oikeuksien toteutumista. Yleiskommentin osassa III analysoidaan 2, 3, 6 ja 12 artikloihin sisältyviä yleissopimuksen yleisperiaatteita.

3. Yleiskommentin viittaukset "lapsen" tai "lapsiin" kattavat kaikki mitä tahansa sukupuolta olevat alle 18-vuotiaat henkilöt, joiden oikeuksiin julkisia talousarvioita koskevat päätökset vaikuttavat tai voivat vaikuttaa suoraan tai välillisesti joko myönteisesti tai kielteisesti. "Haavoittuvassa asemassa olevat lapset" ovat niitä, jotka ovat erityisen alttiita oikeuksiensa loukkauksille. Tällaisia lapsia ovat näihin rajoittumatta esimerkiksi vammaiset lapset, pakolaistilanteissa olevat lapset, vähemmistöryhmien lapset, köyhyudessa elävät lapset, vaihtoehdoissa hoidossa olevat lapset ja lakia rikkoneet lapset.

4. Tässä yleiskommentissa sovelletaan seuraavia määritelmiä:

- a) "talousarvio" sisältää valtioiden julkisten tulojen käyttöönoton, talousarviomäärärahat ja menot;
- b) "täytäntöönpanovelvollisuudet" tarkoittavat jäljempänä 27 kohdassa esitettäviä sopimusvaltioiden velvollisuuksia;
- c) "yleissopimuksen yleisperiaatteet" tarkoittavat osassa III esitettäviä periaatteita;
- d) "talousarvioperiaatteet" tarkoittavat osassa IV esitettäviä periaatteita;
- e) "lainsäädäntö" tarkoittaa kaikkia lasten oikeuksien kannalta merkityksellisiä kansainvälisiä, alueellisia, kansallisia ja paikallisia sopimuksia ja/tai lainsäädäntöä;
- f) "politiikat" tarkoittavat kaikkia julkisia politiikkoja, strategioita, määräyksiä, suuntaviivoja ja kannanottoja, mukaan lukien niihin sisältyvät tavoitteet, päämäärät, indikaattorit ja tavoitteena olevat tulokset, jotka vaikuttavat tai voivat vaikuttaa lapsen oikeuksiin;
- g) "ohjelmat" tarkoittavat kehikkoja, joissa sopimusvaltiot pyrkivät saavuttamaan lainsäädäntönsä ja politiikkojensa tavoitteet. Tällaiset ohjelmat voivat vaikuttaa lapsiin suoraan tai välillisesti vaikuttamalla esimerkiksi lapsen tiettyihin oikeuksiin, julkisiin talousarvioprosesseihin, infrastruktuuriin ja työvoimaan;

h) "paikallinen" tarkoittaa kansallisen tason alapuolella olevaa tai olevia hallintotasoja, kuten alueita, piirikuntia, maakuntia tai kuntia.

5. Osassa I esitetään yleiskommentin tausta, perustelut ja tavoite. Osa II sisältää 4 artiklan oikeudellisen analyysin julkisten talousarvioiden yhteydessä. Osassa III tulkitaan yleissopimuksen yleisperiaatteita tässä kontekstissa. Osa IV on omistettu julkisen budjetoinnin periaatteille. Osassa V tarkastellaan, kuinka julkiset talousarviot edistävät lapsen oikeuksien toteutumista. Osa IV tarjoaa ohjeita yleiskommentin levittämiseen.

#### A. Tausta

6. Tämä yleiskommentti pohjautuu lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleisiä täytäntöönpanotoimenpiteitä koskevaan yleiskommenttiin nro 5 (2003), jossa todetaan, että "yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet" ovat monimutkainen käsite ja että komitea tulee todennäköisesti ajan myötä antamaan yksityiskohtaisempia yleiskommentteja yksittäisistä tekijöistä.<sup>1</sup> Yksi tällainen yksittäinen tekijä on julkisten talousarvioiden hyödyntäminen. Tämä yleiskommentti pohjautuu myös yleiseen keskustelupäivään, jonka komitea järjesti vuonna 2007 ja jossa käsiteltiin valtioiden vastuuta lapsen oikeuksiin tarkoitetuista voimavaroista.

7. Tämän yleiskommentin taustalla ovat useat Yhdistyneiden kansakuntien päätöslauselmat ja raportit, joissa esitetään ihmisoikeusnäkökulmaan pohjautuvia talousarvioperiaatteita. Näitä ovat muun muassa seuraavat:

a) Ihmisoikeusneuvoston päätöslauselma nro 28/19, jolla pyritään parantamaan investointia lapsen oikeuksiin,<sup>2</sup> ja päätöslauselmaa edeltänyt Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusvaltuutetun raportti, jossa käsiteltiin parempaa investointia lapsen oikeuksiin (*Towards better investment in the rights of the child, A/HRC/28/33*). Näissä käsitellään kansallisten politiikkojen, voimavarojen käyttöönoton, läpinäkyvyyden, vastuullisuuden, osallistumisen, määrärahojen kohdentamisen ja käytön, lastensuojelujärjestelmien, kansainvälisen yhteistyön ja seurannan roolia lapsiin investoinnissa;

b) Yleiskokouksen päätöslauselma nro 67/218, joka koskee läpinäkyvyyden, osallistumisen ja vastuullisuuden edistämistä veropolitiikoissa ja jossa painotetaan tarvetta parantaa veropolitiikkojen laatua, tehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä kannustetaan jäsenvaltioita tehostamaan pyrkimyksiään läpinäkyvyyden, osallistumisen ja vastuullisuuden lisäämiseksi veropolitiikoissa.

8. Tämän yleiskommentin taustalla ovat myös komitean sopimusvaltioiden edustajien, Yhdistyneiden kansakuntien, kansalaisjärjestöjen, lasten ja yksittäisten asiantuntijoiden kanssa toteuttamat kuulemiset, jotka järjestettiin kyselyinä, tapaamisina ja alueellisina kuulemisina Aasiassa, Euroopassa, Latinalaisessa Amerikassa ja Karibian alueella, Lähi-idässä ja Pohjois-Afrikassa sekä Saharan eteläpuolisessa Afrikassa. Yleiskommentin taustalla on lisäksi 71:ä eri maata edustavien 2693 lapsen kanssa toteutetut maailmanlaajuiset kuulemiset,<sup>3</sup> jotka järjestettiin verkkokyselyinä, kohderyhmätapaamisina ja alueellisina kuulemisina Aasiassa, Euroopassa ja Latinalaisessa Amerikassa. Kuulemisiin osallistui eritaustaisia poikia ja tyttöjä, jotka erosivat toisistaan iän, sukupuolen, toimintakyvyn, sosioekonomisen taustan, kielen, etnisen alkuperän, koulunkäynnin, syrjäytymisen ja lapset osallistavaan budjetointiin liittyvien kokemusten osalta. Lasten viestit julkisia talousarvioita koskevia päätöksiä tekeville olivat muun muassa seuraavanlaisia:

<sup>1</sup> Katso yleiskommentti nro 5, alkusanat.

<sup>2</sup> Päätöslauselma hyväksyttiin äänestämättä.

<sup>3</sup> Laura Lundy, Karen Orr and Chelsea Marshall, "Towards better investment in the rights of the child: the views of children" (Lasten oikeuksien keskus, Queensin yliopisto, Belfast, ja Child Rights Connect -järjestön investointia lapsiin käsittelevä työryhmä, 2015).

- a) Suunnitelkaa hyvin. Talousarviossa tulisi olla riittävästi varoja kaikista lasten oikeuksista huolehtimiseen;
- b) Teidän on mahdotonta investoida meihin, jos ette kysy meiltä, mihin pitäisi investoida! Me tiedämme, ja teidän pitäisi kysyä;
- c) Älkää unohtako ottaa talousarvioissanne huomioon lapsia, joilla on erityistarpeita;
- d) Käyttäkää rahaa oikeudenmukaisesti ja järkevästi. Älkää käyttäkö rahaa hyödyttömyyksiin, vaan pyrkikää tehokkuuteen ja säästäkää rahaa;
- e) Lapsiin investoiminen on pitkän aikavälin investointi, jolla saadaan aikaan paljon. Muista-  
kaa siis ottaa tämä huomioon;
- f) Investoiminen perheisiimme on myös tärkeä keino oikeuksiemme turvaamisessa;
- g) Varmistakaa, ettei korruptiota esiinny.
- h) Tunnustakaa kaikkien kansalaisten oikeudet, sekä nuorten että vanhojen, kuuntelemalla  
ihmisten mielipiteitä hallintoon liittyvistä asioista;
- i) Toivoisin hallitukselta enemmän vastuullisuutta ja läpinäkyvyyttä;
- j) Julkaiskaa tietoja rahankäytöstä;
- k) Antakaa talousarviotietoja kaikille lapsille helposti ymmärrettävässä muodossa ja lasten  
suosimien tiedotusvälineiden, kuten sosiaalisen median, välityksellä.

9. Kaikki keskeiset ihmisoikeussopimukset sisältävät yleissopimuksen 4 artiklan määräysten kaltaisia määrä-  
yksiä. Julkisia talousarvioita käsittelevät yleiskommentit, joita on annettu näiden määräysten osalta, tulisi  
näin ollen katsoa tätä yleiskommenttia täydentäviksi.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Katso esimerkiksi taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean yleiskommentti nro 3 (1990)  
sopimusvaltioiden velvollisuuksien luonteesta.

10. Tämä yleiskommentti koskee sopimusvaltioiden niiden taloudellisten resurssien hallintaa, jotka vaikuttavat suoraan tai välillisesti sopimusvaltioiden lainkäyttövallan alaisuudessa oleviin lapsiin. Siinä tunnustetaan kolmannen kehitysrahoituskonferenssin (2015) Addis Abeban toimintasuunnitelma ja kestävä kehityksen toimintaohjelma Agenda 2030 (*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*; 2015). Näissä asiakirjoissa käsitellään lapsiin vaikuttavaan kansainväliseen yhteistyöhön liittyvien voimavarojen hallintaa, kuten ohjelmien, alojen ja talousarvioiden tukemista, etelä-etelä-yhteistyötä ja alueiden välistä yhteistyötä. Komitea palauttaa mieliin Yhdistyneiden kansakuntien kehitysryhmän hyväksymän yhteisymmärryslausuman ihmisoikeusperustaisista lähestymistavoista kehitysyhteistyöhön ja ohjelmasuunnitteluun (2003), Pariisin julistuksen avun tuloksellisuudesta: omistajuus, harmonisointi, yhteistyön sovittaminen, tulokset ja molemminpuolinen vastuuvellisuus (2005), Accran toimintasuunnitelman (2008) ja tuloksellista kehitysyhteistyötä koskevan Busanin kumppanuuden (2011), joissa käsitellään myös tällaista voimavarojen hallintaa. Komitea ottaa lisäksi huomioon tämän yleiskommentin mahdollisen merkityksen olemassa ja kehitteillä oleville kansallisille, alueellisille ja kansainvälisille standardeille, jotka koskevat julkista varainhoitoa, edellyttäen etteivät tällaiset standardit ole ristiriidassa yleissopimuksen määräysten kanssa. Kolme esimerkkiä näistä ovat julkista varainhoitoa koskeva kansainvälinen käsikirja (*The International Handbook of Public Financial Management*),<sup>5</sup> joka korostaa vaikuttavuutta, tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta julkisessa varainhoidossa, Kansainvälisen valuuttarahaston varainkäytön läpinäkyvyyttä koskeva säännöstö vuodelta 2014, jossa vaaditaan mennyttä, nykyistä ja tulevaa julkista varainhoitoa koskevalta julkiselta raportoinnilta kattavuutta, selkeyttä, luotettavuutta, ajankohtaisuutta ja merkityksellisyyttä varainhoidon ja vastuullisuuden parantamiseksi, sekä Yhdistyneiden kansakuntien kauppaja-kehityskonferenssin vuonna 2012 hyväksymät periaatteet vastuuntuntoisen lainanannon ja lainanoton edistämisestä.

## B. Perustelut

11. Komitea tunnustaa sopimusvaltioiden saavuttaman merkittävän edistyksen kansallisen lainsäädännön, politiikkojen ja ohjelmien tarkistamisessa ja yhdenmukaistamisessa yleissopimuksen ja sen valinnaisten pöytäkirjojen määräysten kanssa. Samalla komitea painottaa, ettei tällaista lainsäädäntöä, politiikkoja ja ohjelmia voida täytäntöönpanna ilman riittävien taloudellisten resurssien käyttöönottoa, kohdentamista ja käyttöä vastuullisella, vaikuttavalla, tehokkaalla, oikeudenmukaisella, osallistavalla, läpinäkyvällä ja kestäväällä tavalla.

12. Tarkastellessaan sopimusvaltioiden komitealle toimittamia raportteja, käydessään keskusteluja sopimusvaltioiden edustajien kanssa ja loppupäätelmissään komitea on esittänyt huolensa talousarvioiden riittävyydestä lapsen oikeuksien toteuttamiseen. Komitea toistaa, että lasten oikeuksien asettaminen etusijalle talousarvioissa, sekä kansallisella että paikallisella tasolla, yleissopimuksen edellyttämällä tavalla ei pelkää edesauta kyseisten oikeuksien toteutumista, vaan sillä on myös pitkäkestoisia myönteisiä vaikutuksia tulevaan talouskasvuun, kestävään ja osallistavaan kehitykseen sekä sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen.

13. Edellä olevan perusteella komitea painottaa, että sopimusvaltioiden tulisi ottaa kaikki lasten oikeudet huomioon talousarvioprosessiensa kaikissa vaiheissa ja kaikissa hallintojärjestelmissään kansallisella ja paikallisella tasolla. Tässä yleiskommentissa otetaan huomioon se, että talousarvioprosessit vaihtelevat jonkin verran valtioiden välillä ja että tietyt valtiot ovat kehittäneet omia lapsen oikeudet huomioivia budjetointimenettelyjään. Samalla yleiskommentti tarjoaa ohjeita, jotka liittyvät kaikkia valtioita koskeviin neljään keskeiseen budjetointivaiheeseen, eli suunnitteluun, hyväksymiseen, toimeenpanoon ja seurantaan.

---

<sup>5</sup> Richard Allen, Richard Hemming and Barry Potter, toim., *The International Handbook of Public Financial Management* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013).

### C. Tavoite

14. Tämän yleiskommentin tavoitteena on lisätä ymmärrystä yleissopimuksen mukaisista velvollisuuksista, jotka liittyvät lasten oikeuksia koskevaan budjetointiin, jotta voidaan vahvistaa näiden oikeuksien toteutumista ja edistää todellista muutosta tavoissa, joilla talousarvioita suunnitellaan, hyväksytään, toimeenpannaan ja seurataan. Tavoitteena on näin edistää yleissopimuksen ja sen valinnaisten pöytäkirjojen täytäntöönpanoa.

15. Tämä tavoite heijastuu toimiin, joita toteutetaan läpi koko talousarvioprosessin eri hallinnonaloilla (toimeenpano, lainsäädäntö ja lainkäyttö), hallintotasoilla (kansallinen ja paikallinen) ja hallintorakenteissa (kuten ministeriöt tai virastot). Nämä velvollisuudet koskevat myös kansainväliseen yhteistyöhön osallistuvia avunantajia ja vastaanottajia.

16. Tavoitteella on seurauksia myös muille talousarvioprosessin sidosryhmille, kuten kansallisille ihmisoikeusinstituutioille, tiedotusvälineille, lapsille, perheille ja kansalaisjärjestöille. Sopimusvaltioiden tulisi omiin yhteyksiinsä sopivin tavoin järjestää toimintaympäristöt, joissa tällaiset sidosryhmät voivat harjoittaa aktiivista valvontaa ja osallistua mielekkäällä tavalla talousarvioprosessiin.

17. Lisäksi tavoitteesta aiheutuu valtioille seurauksia, jotka liittyvät asianomaisten viranomaisten ja muiden toimijoiden tietoisuuden lisäämiseen ja valmiuksien kehittämiseen tämän yleiskommentin aihealueella.

## II. Julkisiin talousarvioihin liittyvä 4 artiklan oikeudellinen analyysi

### A. "Sopimusvaltiot ryhtyvät"

18. Ilmaus "sopimusvaltiot ryhtyvät" tarkoittaa, ettei sopimusvaltioilla ole harkintavaltaa sen suhteen, täytävätkö ne vai eivät velvollisuutensa ryhtyä lasten oikeuksien toteuttamiseksi tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin, joihin kuuluvat myös julkisia talousarvioita koskevat toimet.

19. Näin ollen kaikkien talousarvioiden laatimiseen osallistuvien hallinnon alojen, tasojen ja rakenteiden tulee hoitaa tehtävänsä yleissopimuksen yleisperiaatteiden ja jäljempänä osissa III ja IV esitettyjen talousarvioperiaatteiden mukaisesti. Sopimusvaltioiden tulisi myös luoda toimintaympäristö, jossa lainsäädäntöelin, oikeuslaitos ja ylimmät tarkastuselimet voivat toimia samoin.

20. Sopimusvaltioiden tulisi mahdollistaa se, että talousarvioista päättävillä on kaikilla toimeenpano- ja lainsäädäntötasoilla pääsy tarvittaviin tietoihin ja voimavaroihin, ja kehittää valmiuksia lapsen oikeuksien toteuttamiseksi.

### B. "kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin"

21. Velvollisuus ryhtyä "kaikkiin tarpeellisiin toimiin" sisältää velvollisuuden varmistaa, että

- a) käytössä ovat lait ja politiikat, joilla tuetaan voimavarojen käyttöönottoa sekä määrärahojen kohdentamista ja käyttöä lasten oikeuksien toteuttamiseen;
- b) lapsista kerätään, tuotetaan ja levitetään tietoja, joita tarvitaan asianmukaisen lainsäädännön, politiikkojen, ohjelmien ja talousarvioiden suunnittelun ja täytäntöönpanon tukemiseen lapsen oikeuksien edistämiseksi;
- c) julkisia voimavaroja varataan riittävästi ja ne kohdennetaan ja käytetään tehokkaasti, jotta hyväksytty lainsäädäntö, politiikat, ohjelmat ja talousarviot voidaan täytäntöönpanna täysimääräisesti;

d) talousarviot suunnitellaan, hyväksytään, toimeenpannaan ja käsitellään järjestelmällisesti valtion kansallisella ja paikallisella tasolla siten, että varmistetaan lasten oikeuksien toteuttaminen.

22. Toimet katsotaan tarpeellisiksi, jos ne ovat merkityksellisiä lasten oikeuksien edistämiseksi suoraan tai välillisesti tietyssä yhteydessä, mukaan lukien julkisten talousarvioiden yhteydessä.

23. "Lainsäädännöllisiin toimiin", joihin sopimusvaltiot ovat velvollisia ryhtymään talousarvioiden yhteydessä, kuuluvat olemassa olevan lainsäädännön tarkistaminen ja sellaisen lainsäädännön laatiminen ja hyväksyminen, jolla pyritään varmistamaan, että talousarviot ovat riittävän suuria lasten oikeuksien toteuttamiseksi kansallisella ja paikallisella tasolla. "Hallinnollisiin toimiin" kuuluvat sellaisten ohjelmien laatiminen ja täytäntöönpano, joilla saavutetaan hyväksytyyn lainsäädännön tavoitteet, sekä riittävien julkisten talousarvioiden varmistaminen niiden toteuttamiseksi. "Muiden toimien" voidaan katsoa sisältävän esimerkiksi julkisiin talousarvioihin liittyvien osallistumismekanismien ja lasten oikeuksia koskevien tietojen tai politiikkojen kehittämisen. Julkisten talousarvioiden voidaan katsoa liittyvän kaikkien kolmen kategorian toimiin, mutta samalla ne ovat välttämättömiä myös muiden lainsäädännöllisten ja hallinnollisten ja muiden toimien toteuttamisen kannalta. Kaikki hallinnon alat, tasot ja rakenteet ovat vastuussa lapsen oikeuksien edistamisestä.

24. Komitea painottaa, että sopimusvaltiot ovat velvollisia osoittamaan, kuinka niiden valitsemilla julkisilla talousarvioilla koskevilla toimilla saadaan aikaan parannuksia lasten oikeuksissa. Sopimusvaltioiden on esitettävä todisteet tuloksista, joita näillä toimilla on saavutettu lasten osalta. Yleissopimuksen 4 artiklan täyttämiseksi ei riitä osoittaa, että toimiin on ryhdytty, jollei ole todisteita tuloksista.

### **C. "tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi"**

25. "Tässä yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet" kattavat kansalais- ja poliittiset oikeudet sekä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Sopimusvaltiot ovat velvollisia toteuttamaan kansalais- ja poliittiset oikeudet välittömästi sekä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet "mahdollisimman täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan". Tämä viittaa siihen, että näiden oikeuksien täysimääräinen toteutuminen saavutetaan väistämättä asteittain (katso jäljempänä osa II D).

26. Lapsen oikeuksien toteuttaminen edellyttää jatkuvaa huomiota kaikkiin neljään julkisen talousarvioprosessin vaiheeseen, eli suunnitteluun, hyväksymiseen, toimeenpanoon ja seurantaan. Sopimusvaltioiden tulisi ottaa kaikkien lasten oikeudet huomioon läpi koko talousarvioprosessin yleissopimuksen yleisperiaatteiden ja tässä yleiskommentissa esitettyjen talousarvioperiaatteiden mukaisesti.

27. Talousarvioiden osalta "lasten oikeuksien toteuttaminen" tarkoittaa, että sopimusvaltiot ovat velvollisia varaamaan, kohdentamaan ja käyttämään julkisia voimavaroja siten, että ne täyttävät täytäntöönpanovollisuutensa. Sopimusvaltioiden tulee kunnioittaa ja suojella kaikkia lapsen oikeuksia ja turvata ne seuraavasti:

a) "kunnioittaa" tarkoittaa, että sopimusvaltiot eivät puutu suoraan tai välillisesti lasten oikeuksista nauttimiseen. Talousarvioiden yhteydessä tämä tarkoittaa sitä, että valtion on pidättäydyttävä puuttumasta lapsen oikeuksista nauttimiseen esimerkiksi syrjimällä tiettyjä lapsiryhmiä talousarviopäätöksissä tai peruuttamalla rahoituksen tai suuntaamalla voimavaroja pois olemassa olevista ohjelmista, joilla tuetaan lasten taloudellisista, sosiaalisista tai sivistyksellisistä oikeuksista nauttimista, lukuun ottamatta jäljempänä 31 kohdassa esitettyjä tilanteita;



b) "suojella" tarkoittaa, että sopimusvaltioiden on estettävä kolmansia osapuolia puuttumasta yleissopimuksessa ja sen valinnaisissa pöytäkirjoissa vahvistettuihin oikeuksiin. Julkisten talousarvioiden yhteydessä esimerkkejä mahdollisista kolmansista osapuolista ovat yrityssektori<sup>6</sup> ja alueelliset tai kansainväliset rahoituslaitokset, joilla voi olla rooli julkisen talousarvio-prosessin eri vaiheissa. Velvollisuus suojella viittaa siihen, että sopimusvaltioiden tulisi pyrkiä varmistamaan, etteivät kolmannet osapuolet puutu niiden tulojen käyttöönottoon, talousarviomäärärahoihin ja menoihin tai vaaranna niitä. Tämä edellyttää, että sopimusvaltiot sääntelevät tällaisten kolmansien osapuolten roolia, perustavat valitusmekanismeja ja puuttuvat järjestelmällisesti loukkaustapauksiin.

c) "turvata" edellyttää, että sopimusvaltiot ryhtyvät toimiin lapsen oikeuksien täysimääräisen toteutumisen varmistamiseksi. Sopimusvaltioiden tulisi

i) edistää lasten oikeuksia ryhtymällä toimiin, joilla mahdollistetaan lasten oikeuksistaan nauttiminen ja autetaan lapsia tässä. Talousarvioiden yhteydessä tähän kuuluu huolehtiminen siitä, että toimeenpano-, lainsäädäntö- ja lainkäyttöelinten kaikilla tasoilla ja rakenteilla on voimavarat ja tiedot, joita tarvitaan kaikkien lasten oikeuksien edistämiseen kattavalla ja kestäväällä tavalla. Tämä edellyttää sellaisten toimien käyttöönottoa, joilla lisätään tietoa ja ymmärrystä yleissopimuksesta ja sen valinnaisista pöytäkirjoista valtion toiminoissa, sekä lapsen oikeuksia kunnioittavan, suojelevan ja turvaavan kulttuurin edistämistä.

ii) huolehtia lasten oikeuksista tapauksissa, joissa valtiot eivät niistä riippumattomista syistä pysty itse toteuttamaan näitä oikeuksia käytettävissään olevin keinoin. Tähän velvollisuuteen kuuluu sen varmistaminen, että luotettavia ja eriteltyjä tietoja on julkisesti saatavilla, jotta voidaan arvioida ja valvoa, missä määrin lapset pystyvät käyttämään oikeuksiaan esimerkiksi valtion eri osissa.

iii) edistää lasten oikeuksia varmistamalla, että tarjolla on asianmukaista koulutusta ja että yleisö on tietoinen talousarvioon liittyvistä päätöksentekoprosesseista ja niiden vaikutuksista. Talousarvioiden yhteydessä tämä tarkoittaa riittävien varojen käyttöönottoa, kohdentamista ja käyttöä siihen, että lapsille, heidän perheilleen ja huoltajilleen kerrotaan talousarvioita koskevista päätöksistä, mukaan lukien heihin vaikuttavasta lainsäädännöstä, politiikoista ja ohjelmista, ja heidän osallistamiseensa näihin. Sopimusvaltioiden tulisi jatkuvasti arvioida eri ryhmien osalta saavutettuja tuloksia, jotta ne voisivat tunnistaa alueet, joilla tarvitaan tehokkaampaa tukemista.

**D. "Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseksi sopimusvaltiot ryhtyvät mahdollisimman täysimääräisesti tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan"**

28. Tämän velvollisuuden mukaisesti sopimusvaltioiden on ryhdyttävä kaikkiin mahdollisiin toimiin riittävien taloudellisten resurssien varaamiseksi, kohdentamiseksi ja käyttämiseksi. Yleissopimuksen ja sen valinnaisten pöytäkirjojen mukaisten oikeuksien toteutumista edistäviin politiikkoihin ja ohjelmiin kohdennetut varat tulisi käyttää parhaalla mahdollisella tavalla sekä yleissopimuksen yleisperiaatteiden ja tässä yleiskommentissa esitettyjen talousarvioperiaatteiden mukaisesti.

<sup>6</sup> Katso yleiskommentti nro 16 (2013) sopimusvaltioiden velvoitteista, jotka koskevat yritystoiminnan vaikutusta lasten oikeuksiin. Siinä komitea toteaa, että "sopimusvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat, asianmukaiset ja kohtuulliset toimet estääkseen yrityksiä aiheuttamasta lasten oikeuksien loukkauksia tai myötävaikuttamasta niihin" (28 kohta).

29. Komitea ottaa huomioon käsitteiden "mahdollisimman täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan" ja "asteittaisen toteutumisen" kehityksen muissa keskeisissä ihmisoikeussopimuksissa<sup>7</sup> ja katsoo yleissopimuksen 4 artiklan heijastelevan näitä molempia käsitteitä. Sopimusvaltioiden on näin ollen ryhdyttävä toimiin mahdollisimman täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien suhteen ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa saavuttaakseen asteittain näiden oikeuksien täysimääräisen toteutumisen, sanotun kuitenkin rajoittamatta välittömästi sovellettavia kansainvälisen oikeuden mukaisia velvollisuuksia.

30. "Sopimusvaltiot ryhtyvät mahdollisimman täysimääräisesti tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan" tarkoittaa, että sopimusvaltioiden odotetaan osoittavan, että ne ovat pyrkineet kaikkiin tavoin varaamaan, kohdentamaan ja käyttämään talousarviovaroja kaikkien lasten taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien turvaamiseen. Komitea painottaa sitä, että lasten oikeudet ovat toisistaan riippuvaisia ja jakamattomia ja että taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien erottamisessa kansalais- ja poliittisista oikeuksista tulisi noudattaa varovaisuutta. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutuminen vaikuttaa usein lasten mahdollisuuksiin käyttää täysimääräisesti kansalais- ja poliittisia oikeuksiaan ja päinvastoin.

31. Yleissopimuksen 4 artiklassa valtioille asetettu velvollisuus toteuttaa lasten taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet "mahdollisimman täysimääräisesti" tarkoittaa myös sitä, että niiden ei tulisi ryhtyä tarkoituksellisesti taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin liittyviin taantumuksellisiin toimiin.<sup>8</sup> Sopimusvaltioiden ei pitäisi sallia lasten oikeuksien nykyisen toteutumistason heikentymistä. Talouskriisien aikana taantumuksellisia toimia voidaan harkita ainoastaan silloin, kun kaikki muut vaihtoehdot on arvioitu ja on varmistettu, että vaikutukset kohdistuvat viimeisenä lapsiin ja erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin. Sopimusvaltioiden on osoitettava, että tällaiset toimet ovat tarpeellisia, kohtuullisia, oikeasuhteisia, syrjimättömiä ja väliaikaisia ja että kaikki vaikutusten kohteena olevat oikeudet palautetaan mahdollisimman pian. Sopimusvaltioiden tulisi ryhtyä tarpeellisiin toimiin, jotta vaikutuksen kohteena olevat lapsiryhmät ja muut toimijat, joilla on tietoa tällaisten lasten tilanteesta, voivat osallistua tällaisia toimia koskevaan päätöksentekoprosessiin. Lasten oikeuksien asettamista keskeisistä ja välittömistä vähimmäisvelvollisuuksista<sup>9</sup> ei saa tinkiä toteuttamalla mitään taantumuksellisia toimia edes talouskriisin aikana.

32. Yleissopimuksen 44 artikla velvoittaa sopimusvaltiot raportoimaan säännöllisesti lasten oikeuksien edistämässä niiden lainkäyttöalueilla saavutetusta edistyksestä. Käyttöön tulisi ottaa selkeät ja johdonmukaiset laadulliset ja määrälliset tavoitteet ja indikaattorit, joilla kuvataan saavutettua edistystä lasten taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien asteittaisessa toteuttamisessa mahdollisimman täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojen mukaan samoin kuin näiden oikeuksien asettamien välittömien velvollisuuksien toteuttamisessa sekä kansalais- ja poliittisten oikeuksien toteuttamisessa. Sopimusvaltioiden odotetaan säännöllisesti tarkistavan ja kehittävän toimiaan varmistakseen, että kaikkien lasten oikeuksiin on käytettävissä mahdollisimman paljon voimavaroja.

33. Komitea pitää vastuullisia, läpinäkyviä ja osallistavia päätöksentekoprosesseja kansallisella ja paikallisella tasolla erityisen tärkeänä keinona hankkia voimavaroja, joita tarvitaan lasten oikeuksien, myös taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien, toteuttamiseen.

<sup>7</sup> Katso esimerkiksi vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 4 artiklan 2 kohta.

<sup>8</sup> Katso esimerkiksi lasten oikeuksiin tarkoitettuja voimavaroja ja valtioiden vastuuta koskeneen yleisen keskustelupäivän suositukset (2007), 24 ja 25 kohta, yleiskommentti nro 15 (2013) lapsen oikeudesta nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta, 72 kohta, ja taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean yleiskommentti nro 3, 9 kohta.

<sup>9</sup> Katso keskeiset velvollisuudet, jotka on määritelty taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean yleiskommenteissa nro 13 (1999) oikeudesta koulutukseen, nro 14 (2000) oikeudesta parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan ja nro 19 (2007) oikeudesta sosiaaliturvaan.

34. Korruptio ja julkisten varojen väärinkäytökset valtion varojen käyttöönnotossa, kohdentamisessa ja käytössä merkitsevät sitä, ettei valtio ole noudattanut velvollisuuttaan käyttää mahdollisimman täysimääräisesti käytettävissä olevia voimavaroja. Komitea korostaa, että voimavarojen kohdentamisessa sopimusvaltioiden on tärkeää ehkäistä lasten oikeuksiin vaikuttavaa korruptiota ja poistaa se korruption vastaisen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen mukaisesti.

#### **E. "ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa"**

35. Sopimusvaltiot ovat velvollisia tekemään toistensa kanssa yhteistyötä ihmisoikeuksien<sup>10</sup>, myös lapsen oikeuksien, yleismaailmallisen kunnioittamisen ja noudattamisen edistämiseksi. Valtiot, joilla ei ole yleissopimuksessa ja sen valinnaisissa pöytäkirjoissa vahvistettujen oikeuksien toteuttamiseen tarvittavia voimavaroja, ovat velvollisia pyrkimään kansainväliseen yhteistyöhön, olipa kyse kahdenvälisestä, alueellisesta, alueiden välisestä, globaalista tai monenvälisestä yhteistyöstä. Sopimusvaltiot, joilla on voimavaroja kansainväliseen yhteistyöhön, ovat velvollisia tarjoamaan tällaista yhteistyötä lasten oikeuksien täytäntöönpanon edistämiseksi vastaanottajavaltiossa.

36. Sopimusvaltioiden tulisi tarvittaessa osoittaa, että ne ovat pyrkineet kaikin tavoin hakeutumaan kansainväliseen yhteistyöhön ja täytäntöönpanemaan sitä lapsen oikeuksien toteuttamiseksi. Tällainen yhteistyö voi sisältää teknistä ja taloudellista tukea lasten oikeuksien täytäntöönpanoon talousarvioprosessissa, mukaan lukien Yhdistyneiltä kansakunnilta saatava tuki.<sup>11</sup>

37. Sopimusvaltioiden tulisi yhteistyössä tukea muiden valtioiden pyrkimyksiä varata mahdollisimman täysimääräisesti käytettävissä olevia voimavaroja lasten oikeuksiin.

38. Sopimusvaltioiden yhteistyöstrategioiden tulisi sekä avunantajien että vastaanottajien osalta myötävaikuttaa lasten oikeuksien toteutumiseen, eivätkä ne saa vaikuttaa kielteisesti lapsiin, etenkin haavoittuvimmassa asemassa oleviin lapsiin.

39. Sopimusvaltioiden tulisi noudattaa yleissopimuksen ja sen valinnaisten pöytäkirjojen mukaisia velvollisuuksiaan osallistuessaan kehitysyhteistyöhön kansainvälisten järjestöjen jäsenenä<sup>12</sup> ja allekirjoittaessaan kansainvälisiä sopimuksia. Sopimusvaltioiden tulisi samoin ottaa huomioon mahdolliset vaikutukset lasten oikeuksiin, kun ne suunnittelevat ja toteuttavat talouspakotteita.

### **III Yleissopimuksen yleisperiaatteet ja julkiset talousarviot**

40. Yleissopimuksen neljä yleisperiaatetta muodostavat perustan valtion kaikille lapsen oikeuksiin suoraan tai välillisesti liittyville päätöksille ja toimille, mukaan lukien julkiset talousarviot.

#### **A. Syrjäntäkielto (2 artikla)**

41. Sopimusvaltiot ovat velvollisia suojelemaan lapsia kaikenlaiselta syrjinnältä "ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua" (2 artiklan 1 kohta). Sopimusvaltioiden tulisi kaikilla hallintotasoilla toimia syrjinnän ehkäisemiseksi, eivätkä ne saa suoraan tai välillisesti syrjää lapsia talousarviota koskevan lainsäädännön, politiikkojen tai ohjelmien sisällöissä tai täytäntöönpanossa.

<sup>10</sup> Katso kansainvälisen oikeuden periaatteita koskeva julistus, joka koskee ystävällisiä suhteita ja yhteistyötä valtioiden välillä Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan mukaisesti (1970).

<sup>11</sup> Katso yleissopimuksen 45 artikla.

<sup>12</sup> Katso yleiskommentti nro 5, 64 kohta.

42. Sopimusvaltioiden tulisi ryhtyä ennakoiviin toimiin varmistaakseen lainsäädännön, politiikkojen ja ohjelmien myönteiset vaikutukset kaikkiin lapsiin varaamalla riittävästi tuloja ja kohdentamalla ja käyttämällä varoja tämän mukaisesti. Todellisen tasa-arvon saavuttamiseksi sopimusvaltioiden tulisi määrittellä ne lapsiryhmät, jotka tarvitsevat erityistoimia, ja käyttää julkisia varoja tällaisten toimien toteuttamiseen.

43. Sopimusvaltioiden tulisi luoda syrjimätön ympäristö ja ryhtyä toimiin muun muassa voimavaroja kohdentamalla sen varmistamiseksi, että kaikki niiden hallinnon alat, tasot ja rakenteet sekä kansalaisyhteiskunta ja yrityssektori edistävät aktiivisesti lasten oikeutta syrjimättömyyteen.

44. Jotta sopimusvaltiot saisivat aikaan talousarvioita, jotka myötävaikuttavat myönteisesti lasten oikeuksista nauttimiseen, niiden edellytetään puuttuvan eriarvoisuuden lasten keskuudessa tarkistamalla ja muuttamalla asianmukaista lainsäädäntöä, politiikkoja ja ohjelmia, kasvattamalla tai priorisoimalla uudelleen talousarvion tiettyjä osia tai parantamalla talousarvioidensa vaikuttavuutta, tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta.

### **B. Lapsen etu (3 artikla)**

45. Yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan lapsen etu on ensisijaisesti otettava huomioon kaikissa lapsia koskeissa toimissa. Sopimusvaltiot ovat velvollisia sisällyttämään tämän periaatteen kaikkiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja oikeudellisiin menettelyihinsä, jotka vaikuttavat suoraan tai välillisesti lapsiin,<sup>13</sup> myös talousarvioihin, ja soveltamaan sitä niissä. Lapsen edun tulisi olla ensisijaisesti huomioon otettava seikka talousarvioprosessin kaikissa vaiheissa ja kaikissa lapsiin vaikuttavissa talousarviopäätöksissä.

46. Kuten komitea huomautti yleiskommentissaan nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon, yleissopimuksessa ja sen valinnaisissa pöytäkirjoissa vahvistetut oikeudet tarjoavat kehikon lapsen edun arvioinnille ja määrittämiselle. Tämä velvollisuus on ratkaiseva, kun valtiot punnitsevat kilpailevia talousarviomäärärahoja ja menojen painopisteitä. Sopimusvaltioiden tulisi pystyä osoittamaan, kuinka lapsen etu on otettu huomioon talousarvioita koskevassa päätöksenteossa, mukaan lukien kuinka sitä on painotettu suhteessa muihin seikkoihin.

47. Sopimusvaltioiden tulisi arvioida lapsen oikeuksiin kohdistuvia vaikutuksia<sup>14</sup> varmistaakseen lainsäädännön, politiikkojen ja ohjelmien vaikutuksen kaikkiin lapsiin kansallisella ja paikallisella tasolla, erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin, joilla voi olla erityistarpeita ja joiden oikeuksien toteutuminen tästä syystä edellyttää suhteellisesti suurempaa osuutta määrärahoista. Lapsen oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin tulisi sisältyä jokaiseen talousarvioprosessin vaiheeseen ja täydentää muita valvonta- ja arviointipyrkimyksiä. Vaikka sopimusvaltiot soveltavat erilaisia menettelyjä ja käytäntöjä toteuttaessaan lapsen oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arviointeja, niiden tulisi hyödyntää kehikkojensa kehittämisessä yleissopimusta ja sen valinnaisia pöytäkirjoja sekä komitean antamia aiheeseen liittyviä loppupäätelmiä ja yleiskommentteja. Lapsen oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arvioinneissa tulisi hyödyntää sidosryhmiä, kuten lapsia, kansalaisjärjestöjä, asiantuntijoita, valtion hallintorakenteita ja akateemisia laitoksia. Analyysin tuloksena tulisi esittää muutosehdotuksia, vaihtoehtoja ja parannuksia, ja analyysin pitäisi olla julkisesti saatavilla.

<sup>13</sup> Yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon, 6 a kohta.

<sup>14</sup> Katso yleiskommentit nro 5, 45 kohta, ja nro 14, 35 ja 99 kohta.

### C. Oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen (6 artikla)

48. Yleissopimuksen 6 artiklan mukaan jokaisella lapsella on synnynnäinen oikeus elämään ja sopimusvaltiot takaavat kaikkien lasten henkiinjäämiseen ja kehittymiseen edellytykset. Komitea toteaa yleiskommentissaan nro 5, että lapsen kehitys on "kokonaisvaltainen käsite, johon sisältyy lapsen ruumiillinen, henkinen, hengellinen, moraalinen, psykologinen ja sosiaalinen kehitys" ja että "täytäntöönpanotoimenpiteiden tavoitteena tulisi olla kaikkien lasten optimaalinen kehitys" (12 kohta).

49. Komitea tunnustaa, että lapsilla on erilaisia tarpeita eri kasvu- ja kehitysvaiheissaan.<sup>15</sup> Sopimusvaltioiden tulisi talousarviopäätöksissään ottaa huomioon kaikki tekijät, joita eri-ikäisten lasten henkiinjääminen, kasvu ja kehittyminen edellyttävät. Sopimusvaltioiden tulisi osoittaa olevansa sitoutuneita lasten oikeuksiin julkistamalla talousarvioistaan ne osat, jotka vaikuttavat eri ikäryhmiin kuuluviin lapsiin.

50. Komitea tunnustaa, että varhaislapsuuden kehitykseen investoinnilla on myönteinen vaikutus lasten kykyyn käyttää oikeuksiaan ja että se auttaa katkaisemaan köyhyyksiä ja tuo mukanaan merkittäviä taloudellisia hyötyjä. Puutteellinen investointi lapsiin heidän varhaisina vuosinaan voi vaikuttaa haitallisesti kognitiiviseen kehitykseen ja vahvistaa olemassa olevia puutteita, eriarvoisuutta ja sukupolvelta toiselle periytyvää köyhyyttä.

51. Elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen olevan oikeuden takaaminen edellyttää määrärahojen kohdentamista nykyisen sukupolven erilaisiin lapsiryhmiin samoin kuin tulevien sukupolvien ottamista huomioon laatimalla tuloja ja niiden käyttöä koskevia kestäviä monivuotisia ennusteita.

### D. Oikeus tulla kuulluksi (12 artikla)

52. Yleissopimuksen 12 artiklassa vahvistetaan jokaisen lapsen oikeus vapaasti ilmaista näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa ja saada nämä näkemykset otetuiksi huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.<sup>16</sup> Sopimusvaltioiden tulisi säännöllisesti kuulla lasten näkemyksiä heihin vaikuttavista talousarviopäätöksistä sellaisten mekanismien välityksellä, jotka mahdollistavat lasten mielekkään osallistumisen kansallisella ja paikallisella tasolla. Näihin mekanismeihin osallistuvien pitäisi voida osallistua vapaasti ja ilman pelkoa sortamisesta tai naurunalaiseksi saattamisesta, ja sopimusvaltioiden tulisi antaa palautetta osallistujille. Sopimusvaltioiden tulisi erityisesti kuulla lapsia, joilla on vaikeuksia saada itsensä kuulluksi, mukaan lukien haavoittuvassa asemassa olevia lapsia.

53. Komitea palauttaa mieliin, että "investointi siihen, että lapsen oikeus tulla kuulluksi kaikissa häntä koskevissa asioissa ja saada näkemyksensä otetuksi asianmukaisesti huomioon toteutuu, on yleissopimuksen nojalla sopimusvaltioiden selkeä ja välitön velvollisuus...Se edellyttää myös sitoutumista resursseihin ja koulutukseen."<sup>17</sup> Tämä korostaa sopimusvaltioiden vastuuta varmistaa, että tarjolla on varoja, joilla mahdollistetaan lasten osallistuminen mielekkäällä tavalla kaikkiin heihin vaikuttaviin päätöksiin. Komitea tunnustaa toimeenpanoon osallistuvien virkamiesten, riippumattomien lapsiasiavaltuutettujen, oppilaitosten, tiedotusvälineiden, kansalaisjärjestöjen, myös lasten järjestöjen, ja lainsäädäntöelinten merkittävän roolin lasten osallisuuden varmistamisessa julkisten talousarvioiden suhteen.

<sup>15</sup> Katso yleiskommentti nro 7 (2005) lapsen oikeuksien täytäntöönpanosta varhaislapsuudessa ja yleiskommentti nro 20 nuorten oikeuksista (tulossa).

<sup>16</sup> Katso myös yleiskommentti nro 12 (2009) lapsen oikeudesta tulla kuulluksi

<sup>17</sup> Katso yleiskommentti nro 12, 135 kohta.

54. Komitea tunnustaa, että talousarvioiden läpinäkyvyys on edellytyksenä mielekkäälle osallistumiselle. Läpinäkyvyys tarkoittaa sen varmistamista, että julkisesti saataville saatetaan oikeaan aikaan käyttäjäystävällisiä tietoja talousarvioiden suunnittelusta, hyväksymisestä, toimeenpanosta ja seurannasta. Tähän kuuluvat sekä määrälliset talousarviodiedot että oleelliset tiedot lainsäädännöstä, politiikoista, ohjelmista, talousarvioprosessin aikataulusta, varojen käyttöä koskevien painopisteiden ja päätösten perusteluista, tuotoksista, tuloksista ja palvelujen tarjoamisesta. Komitea painottaa, että sopimusvaltioiden tarvitsee varata määrärahoja konteksteihinsa sopivia materiaaleja, mekanismeja ja instituutiota varten ja huolehtia niiden toteuttamisesta, jotta voidaan mahdollistaa mielekäs osallistuminen.<sup>18</sup>

55. Komitea painottaa, että mielekkään talousarvioprosessiin osallistumisen mahdollistamiseksi sopimusvaltioiden on tärkeää varmistaa, että niillä on käytössä vapaata tiedonsaantia koskeva lainsäädäntö ja politiikat, joihin kuuluu lasten ja lasten oikeuksien edustajien oikeus saada tietoa keskeisistä talousarvioasiakirjoista, kuten talousarviokatsauksista, talousarvioehdotuksista, hyväksytyistä talousarvioista, väliraporteista, vuosiraporteista ja tilintarkastusraporteista, tai jotka eivät ainakaan sulje pois tätä oikeutta.

56. Komitea tunnustaa, että joillakin valtioilla on kokemusta lasten osallistamisesta mielekkäällä tavalla talousarvioprosessin eri vaiheisiin. Se kannustaa sopimusvaltioita jakamaan tällaisia kokemuksia ja tunnistamaan hyviä käytäntöjä, jotka soveltuvat niiden konteksteihin.

#### **IV Lasten oikeuksiin liittyvän julkisen budjetoinnin periaatteet**

57. Kuten todettiin edellä osassa II, komitea painottaa, että sopimusvaltiot ovat velvollisia ryhtymään talousarvioprosesseissaan toimiin hankkiakseen tuloja ja hallitakseen menoja lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta riittävällä tavalla. Komitea tunnustaa, että lasten oikeuksien toteuttamiseen voidaan hankkia riittävät voimavarat monin keinoin, mukaan lukien ottamalla huomioon yleissopimuksen yleisperiaatteet ja talousarvioprosessin periaatteet, eli vaikuttavuus, tehokkuus, oikeudenmukaisuus, läpinäkyvyys ja kestävyys. Yleissopimuksen sopimusvaltiot vastaavat talousarviovelvoitteidensa täyttämistä toteuttaakseen lasten oikeudet.

58. Komitea tunnustaa, että sopimusvaltioilla on jo asiantuntemusta ja kokemusta yleissopimuksen yleisperiaatteiden ja seuraavien talousarvioperiaatteiden soveltamisesta talousarvioprosesseihinsa. Sopimusvaltioita kannustetaan jakamaan ja vaihtamaan hyviä käytäntöjään.

##### **A. Vaikuttavuus**

59. Sopimusvaltioiden tulisi toteuttaa suunnittelu, hyväksyminen, toimeenpano ja seuranta lapsen oikeuksia edistävällä tavalla. Sopimusvaltioiden tulisi panostaa siihen, että ne ymmärtävät lapsen oikeuksien tilanteen omissa konteksteissaan, ja laatia ja täytäntöönpanna lainsäädäntöä, politiikkoja ja ohjelmia, jotka on strategisesti suunniteltu ratkaisemaan lapsen oikeuksien toteutumisessa olevat haasteet. Sopimusvaltioiden tulisi jatkuvasti arvioida sitä, kuinka talousarviot vaikuttavat eri lapsiryhmiin, ja varmistaa, että niiden talousarviopäätöksillä saavutetaan parhaat mahdolliset tulokset mahdollisimman monen lapsen osalta, kiinnittäen erityishuomiota haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin.

---

<sup>18</sup> Katso yleissopimuksen 13 artiklan 1 kohta.

## B. Tehokkuus

60. Lapsia koskeviin politiikkoihin ja ohjelmiin osoitettuja julkisia voimavaroja tulisi hallita siten, että voidaan varmistaa kustannustehokkuus ja samalla pitää mielessä velvollisuus kunnioittaa ja suojella lasten oikeuksia ja turvata ne. Hyväksytyt menot tulisi toteuttaa hyväksytyin talousarvion mukaisesti. Lapsen oikeuksien edistämiseen tarkoitettut hyödykkeet ja palvelut tulisi hankkia ja toimittaa läpinäkyvästi oikeaan aikaan, ja niiden laadun tulisi olla asianmukainen. Lapsen oikeuksiin kohdennettuja varoja ei myöskään saisi tuhjata. Sopimusvaltioiden tulisi pyrkiä poistamaan institutionaaliset esteet, jotka estävät varojen tehokkaan käytön. Julkisten varojen valvonnan, arvioinnin ja tarkastuksen tulisi toimia moitteetonta varainhoitoa edistävänä valvontajärjestelmänä.

## C. Oikeudenmukaisuus

61. Sopimusvaltiot eivät saa syrjiä ketään lasta tai lapsiryhmää voimavarojen käyttöönoton tai julkisten varojen kohdentamisen tai käytön välityksellä. Oikeudenmukainen käyttö ei aina tarkoita saman rahamäärän käyttämistä jokaiseen lapseen, vaan ennemminkin kyse on sellaisten menopäätösten tekemisestä, jotka johtavat todelliseen tasa-arvoon lasten välillä. Voimavarat tulisi kohdentaa oikeudenmukaisesti tasa-arvon edistämiseksi. Sopimusvaltiot ovat velvollisia poistamaan kaikki syrjivät esteet, joita lapset voivat kohdata oikeuksiinsa pääsyssä.

## D. Läpinäkyvyys

62. Sopimusvaltioiden tulisi kehittää ja ylläpitää julkisia varainhoitojärjestelmiä ja -käytäntöjä, jotka ovat avoimesti tarkasteltavissa, ja julkisia voimavaroja koskevien tietojen tulisi olla vapaasti käytettävissä oikeaan aikaan. Läpinäkyvyys edistää tehokkuutta ja torjuu korruptiota ja julkisten varojen väärinkäyttöä, mikä puolestaan lisää lapsen oikeuksien edistämiseen käytettävissä olevien julkisten voimavarojen määrää. Läpinäkyvyys on myös edellytyksenä sille, että toimeenpano- ja lainsäädäntöelimet sekä kansalaisyhteiskunta, myös lapset, voivat osallistua mielekkäällä tavalla talousarvioprosessiin. Komitea painottaa, että sopimusvaltioiden on tärkeää aktiivisesti edistää pääsyä tietoihin, jotka koskevat lapsiin liittyviä julkisia tuloja, määrärahoja ja menoja, ja hyväksyä politiikkoja tukeakseen ja kannustaakseen lainsäädäntöelinten ja kansalaisyhteiskunnan, myös lasten, jatkuvaa osallistumista.

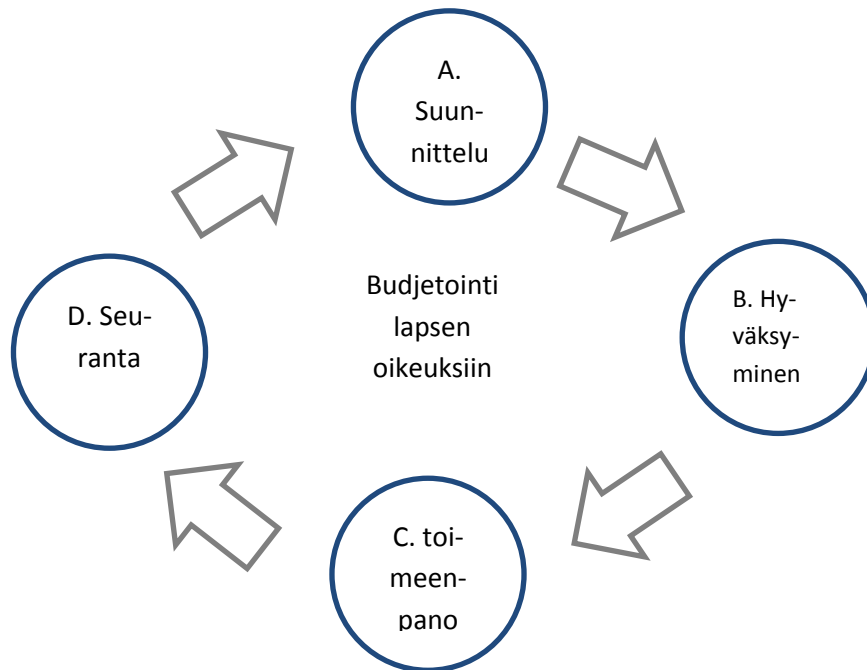
## E. Kestävyys

63. Nykyisten ja tulevien lapsisukupolvien etu tulisi ottaa vakavasti huomioon kaikissa talousarviopäätöksissä. Sopimusvaltioiden tulisi varata tuloja ja hallinnoida julkisia voimavaroja siten, että voidaan varmistaa lasten oikeuksien toteuttamiseen suoraan tai välillisesti tähtäävien politiikkojen ja ohjelmien hyväksyminen ja täytäntöönpano. Sopimusvaltiot voivat ryhtyä lasten oikeuksiin liittyviin taantumuksellisiin toimiin ainoastaan siten kuin esitetään edellä 31 kohdassa.

## V Lapsen oikeuksien toteuttaminen julkisissa talousarvioissa

64. Tässä osassa komitea antaa yksityiskohtaisempia ohjeita ja suosituksia siitä, kuinka lasten oikeudet tulisi toteuttaa julkisen talousarvioprosessin kunkin seuraavan neljän vaiheen yhteydessä:

- a) suunnittelu;
- b) hyväksyminen;
- c) toimeenpano;
- d) seuranta.



65. Vaikka tässä osassa keskitytään kansallisen ja paikallisen tason julkisiin talousarvioprosesseihin, komitea painottaa sopimusvaltioiden velvollisuutta tukea yleissopimuksen täytäntöönpanoa myös kansainvälisen yhteistyön kautta.<sup>19</sup> Tällainen yhteistyö tulisi saattaa näkyväksi tarpeen mukaan kansallisissa ja paikallisissa talousarvioissa.

66. Komitea korostaa myös tehokkaan koordinoinnin ja yhteistyön merkitystä alojen, ministeriöiden ja virastojen välillä läpi koko talousarvioprosessin, jotta yleissopimus ja sen valinnaiset pöytäkirjat voidaan täytäntöönpanna täysimääräisesti. Sopimusvaltioiden tulisi saattaa käyttöön voimavaroja ja mukauttaa tietojärjestelmiään tukeakseen tällaista koordinointia kansallisella ja paikallisella tasolla.

## A. Suunnittelu

### 1. Tilanteen arviointi

67. Talousarvion suunnittelu edellyttää taloustilanteen realistista arviointia. Samoin on arvioitava sitä, missä määrin olemassa oleva lainsäädäntö, politiikat ja ohjelmat kunnioittavat ja suojelevat lasten oikeuksia ja turvaavat ne. Valtiot tarvitsevat makrotaloutta, talousarviota ja lapsen oikeuksien tilannetta koskevia luotettavia, oikea-aikaisia, ymmärrettäviä ja kattavia eriteltyjä tietoja, jotka ovat uudelleen käytettävissä muodoissa ja kuvaavat sekä nykytilaa että ennusteita. Tällaiset tiedot ovat olennaisia suoraan tai välillisesti lapsen oikeuksiin kohdistuvan ja niitä edistävän lainsäädännön, politiikkojen ja ohjelmien laadinnassa.

68. Sopimusvaltioiden tulisi talousarvion suunnittelussa pohtia tarkasti eri lapsiryhmien ja etenkin haavoittuvassa asemassa olevien lapsiryhmien tilannetta ja ottaa huomioon menneisyys (ainakin viimeiset 3–5 vuotta), nykytilanne ja tulevaisuus (ainakin seuraavat 5–10 vuotta). Jotta sopimusvaltiot voisivat varmistaa pääsyn lasten tilannetta koskeviin luotettaviin ja hyödyllisiin tietoihin, niitä kehoitetaan

- a) määrääjain tarkistamaan tilastolaitosten ja -järjestelmien valtuudet ja voimavarat lapsia koskevien väestötietojen ja muiden oleellisten tietojen keruuseen, käsittelyyn, analysointiin ja levittämiseen;

<sup>19</sup> Katso edellä osa II E ja yleissopimuksen 45 artikla.



b) varmistamaan, että lasten tilanteesta saatavilla olevat tiedot on eritelty tarpeellisin tavoin ottaen huomioon eri lapsiryhmät ja yleissopimuksen 2 artiklan syrjintäkiellon periaate (katso myös edellä osa III A);

c) saattamaan kansallisella ja paikallisella tasolla budjetointiin osallistuvien toimeenpanoviranomaisten ja lainsäädäntöelinten jäsenten sekä kansalaisyhteiskunnan, myös lasten, saataville käyttäjätasoisia ja eriteltyjä tietoja lasten tilanteesta oikeaan aikaan;

d) perustamaan kaikkien lapsia koskevien politiikkojen ja ohjelmien tietokanta ja ylläpitämään sitä, jotta vastaavien ohjelmien ja palvelujen toteuttamiseen ja valvontaan osallistuvilla on jatkuva pääsy objektiivisiin ja luotettaviin tietoihin.

69. Sopimusvaltioiden tulisi tarkastella talousarviopäätösten menneitä ja mahdollisia vaikutuksia lapsiin

a) suorittamalla tarkastuksia, arviointeja ja tutkimuksia aikaisemman julkisten tulojen keuruun, talousarviomäärärahojen ja menojen vaikutuksista lapsiin;

b) kuulemalla lapsia, heidän huoltajiaan ja heidän oikeuksiensa puolesta työskenteleviä henkilöitä ja ottamalla tulokset vakavasti huomioon talousarviopäätöksissä;

c) tarkistamalla olemassa olevia tai luomalla uusia mekanismeja lasten säännölliseen kuulemiseen koko talousarviovuoden aikana;

d) käyttämällä uutta teknologiaa tehokkaan talousarviosuunnittelun tukemiseen lasten oikeuksien yhteydessä.

## *2. Lainsäädäntö, politiikat ja ohjelmat*

70. Julkista taloutta, talousarvioprosessia tai lapsen tiettyjä oikeuksia koskevalla lainsäädännöllä, politiikoilla ja ohjelmilla on suora tai välillinen vaikutus lapsiin. Sopimusvaltioiden edellytetään ryhtyvän kaikkiin mahdollisiin toimiin sen varmistamiseksi, että kaikki lainsäädäntö, politiikat ja ohjelmat ovat yleissopimuksen ja sen valinnaisten pöytäkirjojen mukaisia, heijastavat lasten ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten todellisuutta eivätkä vahingoita lapsia tai estä heidän oikeuksiensa toteutumista.

71. Komitea tunnustaa, että makrotaloutta ja verotusta koskevalla lainsäädännöllä, politiikoilla ja ohjelmilla voi olla välillinen vaikutus lapsiin ja heidän huoltajiinsa ja holhoojiinsa, joihin esimerkiksi työläisäädäntö tai julkisen velan hoito voi vaikuttaa. Sopimusvaltioiden tulisi arvioida kaiken, myös makrotaloutta ja verotusta koskevan, lainsäädännön, politiikkojen ja ohjelmien vaikutuksia lapsen oikeuksiin sen varmistamiseksi, etteivät ne heikennä lasten oikeuksien toteutumista.

72. Lasten kannalta oleellisen lainsäädännön, politiikkojen ja ohjelmien tulisi sisältyä kansainvälisen kehitysyhteistyön päätöksentekoon ja toimintoihin ja sopimusvaltioiden jäsenyyksiin kansainvälisissä järjestöissä. Kansainväliseen kehitys- tai rahoitusyhteistyöhön osallistuvan valtion tulisi ryhtyä kaikkiin tarpeellisiin toimiin sen varmistamiseksi, että tällaisessa yhteistyössä noudatetaan yleissopimusta ja sen valinnaisia pöytäkirjoja.

73. Komitea painottaa, että sopimusvaltioiden on tärkeää tehdä lapsiin vaikuttavan lainsäädännön, politiikkojen ja ohjelmien kustannusarvioita, jotta ne voivat varmistaa tarvittavien taloudellisten voimavarojen määrän ja jotta talousarvioiden laatijat ja asianomaiset päättäjät toimeenpano- ja lainsäädäntöelimissä voivat tehdä tietoihin perustuvia päätöksiä täytäntöönpanoon tarvittavista voimavaroista.

## *3. Voimavarojen käyttöönotto*

74. Komitea tunnustaa valtioiden lainsäädännön, politiikkojen ja järjestelmien merkityksen tulojen käyttöönotolle ja lainanotolle, jotta ne voivat ylläpitää voimavaroja lapsen oikeuksia varten. Sopimusvaltioiden tulisi ryhtyä konkreettisiin ja kestäviin toimiin ottaakseen käyttöön kansallisia voimavaroja kansallisella ja paikallisella tasolla esimerkiksi verojen ja muiden kuin verotulojen avulla.

75. Sopimusvaltioiden on pyrittävä kansainväliseen yhteistyöhön, jos lasten oikeuksien toteuttamiseen käytettävissä olevat voimavarat ovat riittämättömät. Tällaisessa yhteistyössä sekä vastaanottaja- että avunantajavaltioiden on otettava huomioon yleissopimus ja sen valinnaiset pöytäkirjat. Komitea korostaa, että kansainväliseen ja alueelliseen yhteistyöhön lasten oikeuksien toteuttamiseksi voi kuulua voimavarojen varaaminen kohdennettuihin ohjelmiin sekä verotukseen, veronkierron torjuntaan, velanhoitoon, läpinäkyvyyteen ja muihin asioihin liittyvät toimet.

76. Voimavarojen varaaminen lapsen oikeuksiin kohdistuvaan julkisten varojen käyttöön tulisi itsessään toteuttaa osassa IV esitettyjä talousarvioperiaatteita noudattaen. Voimavarojen käyttöönottojärjestelmiltä puuttuva läpinäkyvyys voi johtaa tehottomuuteen, julkisten varojen väärinkäyttöön ja korruptioon. Tämä puolestaan voi johtaa siihen, ettei lapsen oikeuksiin ole käytettävissä riittävästi voimavaroja. Erilaiset verojärjestelmät, jotka eivät ota huomioon perheiden maksukykyä, voivat johtaa epäoikeudenmukaisuuteen voimavarojen käyttöönotossa. Tämä voi aiheuttaa suhteettomia taloudellisia rasitteita ihmisille, joilla on ennestään vähäiset taloudelliset resurssit ja joista osa huolehtii samanaikaisesti lapsista.

77. Sopimusvaltioiden tulisi ottaa käyttöön täysimääräisesti käytettävissään olevat voimavarat täytäntöpanovelvollisuuksiensa kanssa johdonmukaisella tavalla

- a) arvioimalla voimavarojen käyttöönottoa koskevan lainsäädännön ja politiikkojen vaikutusta lapsen oikeuksiin;
- b) tarkistamalla ja varmistamalla, että tulojen jakoa koskevat politiikat ja mallit, sekä vertikaaliset (valtion eri tasojen välillä) että horisontaaliset (saman tason yksiköiden välillä), tukevat ja lisäävät lasten välistä tasa-arvoa eri maantieteellisillä alueilla;
- c) tarkistamalla ja vahvistamalla valmiuksiaan laatia ja hallita verolainsäädäntöä, -politiikkoja ja -järjestelmiä, mukaan lukien allekirjoittamalla sopimuksia valtioiden välillä veronkierron välttämiseksi;
- d) turvaamalla lasten oikeuksien edistämiseen käytettävissä olevat voimavarat estämällä tehottomuudesta tai väärinkäytöksistä johtuva voimavarojen tuhlaaminen ja torjumalla korruptiota tai laittomia käytäntöjä kaikilla tasoilla;
- e) soveltamalla osassa IV esitettyjä talousarvioperiaatteita kaikkiin voimavarojen käyttöönottostrategioihin;
- f) varmistamalla, että niiden tulonlähteet, varojen käyttö ja velat johtavat sekä nykyisten että tulevien lapsisukupolvien oikeuksien toteutumiseen.

78. Komitea tunnustaa, että valtioiden kestävä velanhoito sekä lainanantajien että lainanottajien osalta voi edistää voimavarojen varaamista lapsen oikeuksiin. Kestävään velanhoitoon kuuluu se, että käytössä on läpinäkyvä lainsäädäntö, politiikat ja järjestelmät, joissa määritellään selkeästi lainanottoa ja lainanantoa sekä velanhoitoa ja -valvontaa koskevat tehtävät ja vastuut. Komitea tunnustaa myös, että pitkäaikainen kestävä velka voi estää valtiota varaamasta voimavaroja lasten oikeuksiin ja johtaa veroihin ja käyttömaksuihin, joilla on kielteisiä vaikutuksia lapsiin. Vaikutuksia lapsen oikeuksiin tulisi näin ollen arvioida myös velkasopimusten yhteydessä.

79. Velkahelpotukset voivat lisätä valtioiden kykyä ottaa käyttöön voimavaroja lapsen oikeuksiin. Kun sopimusvaltiot saavat velkahelpotuksia, lasten oikeudet on otettava vakavasti huomioon päätöksissä, jotka koskevat tällaisen helpotuksen myötä käyttöön saatavien voimavarojen kohdentamista.

80. Sopimusvaltioiden on suojeltava lasten oikeuksia tehdessään päätöksiä voimavaroista, joiden käyttöönotto edellyttää luonnonvarojen hyödyntämistä. Tällaisia voimavaroja koskevissa kansallisissa ja kansainvälisissä sopimuksissa tulisi ottaa huomioon niiden mahdolliset vaikutukset nykyisiin ja tuleviin lapsisukupolviin.

#### 4. *Talousarvioiden laadinta*

81. Talousarviokatsaukset ja talousarvioehdotukset tarjoavat valtioille tehokkaat välineet muuntaa lapsen oikeuksia koskevat sitoumuksensa konkreettisiksi painopisteiksi ja suunnitelmiksi kansallisella ja paikallisella tasolla. Sopimusvaltioiden tulisi laatia talousarvioita koskevat katsauksensa ja ehdotuksensa seuraavin tavoin, jotta lapsia koskevia talousarvioita voidaan vertailla ja valvoa tehokkaasti:

- a) noudattamalla kansainvälisesti hyväksytyjä talousarvioiden luokittelujärjestelmiä, kuten funktionaalinen (sektori tai alasektori), taloudellinen (juoksevat kulut ja pääomakulut), hallinnollinen (ministeriö, virasto) ja jaottelu ohjelmittain (jos käytetään ohjelmaperusteista budjetointia), siltä osin kuin ne ovat lasten oikeuksien mukaisia;
- b) tarkistamalla talousarviokatsausten ja talousarvioehdotusten laadintaan liittyvät hallinnolliset ohjeensa ja menettelynsä, kuten vakimuotoiset laskentataulukot ja ohjeet siitä, mitä sidosryhmiä on kuultava, jotta voidaan varmistaa, että ne ovat tämän yleiskommentin mukaisia;
- c) tarkistamalla edelleen luokittelujärjestelmänsä sen varmistamiseksi, että niihin sisältyvät talousarviokohdat ja -koodit, jotka erittelevät talousarviotiedot vähintään kaikkien jäljempänä 84 kohdassa lueteltujen luokkien mukaisesti;
- d) varmistamalla, että niiden talousarviokohdat ja -koodit vastaavat toisiaan kansallisella ja paikallisella tasolla;
- e) julkaisemalla talousarviokatsauksia ja talousarvioehdotuksia, jotka ovat käyttäjätavallisia, oikea-aikaisia ja lainsäädäntöelinten, lasten ja lasten oikeuksien edustajien saatavilla.

82. Talousarviokatsaukset ja talousarvioehdotukset välittävät oleellista tietoa siitä, kuinka valtio suunnittelee täyttävänsä lasten oikeuksia koskevat velvollisuutensa. Sopimusvaltioiden tulisi talousarviokatsausten ja talousarvioehdotusten avulla

- a) selittää, kuinka lapsiin vaikuttava lainsäädäntö, politiikat ja ohjelmat rahoitetaan ja täytäntöönpannaan;
- b) määritellä, mitkä talousarviomäärärahat kohdistuvat suoraan lapsiin;
- c) määritellä, mitkä talousarviomäärärahat kohdistuvat välillisesti lapsiin;

- d) esittää tuloksia, joita on saatu aiempien talousarvioiden vaikutuksista lapseen tehdyistä arvioinneista ja tarkastuksista;
- e) esittää yksityiskohtaisesti lasten oikeuksien edistämiseksi vastikään toteutetut tai tulevat toimet;
- f) esittää menneitä, nykyisiä ja ennustettuja lapsen oikeuksiin käytettävissä olevia voimavaroja ja todellisia menoja koskevia taloustietoja selityksineen;
- g) asettaa suoritustavoitteet, jotka yhdistävät lapseen liittyvät ohjelmatavoitteet talousarvion määrärahoihin ja todellisiin menoihin, jotta voidaan valvoa tuloksia ja vaikutuksia lapseen, mukaan lukien haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin.

83. Talousarviokatsaukset ja talousarvioehdotukset ovat merkittäviä tiedonlähteitä lapsen oikeuksiin liittyville organisaatioille, lapsille ja heidän huoltajilleen. Sopimusvaltioiden tulisi myös lisätä vastuutaan lainkäyttöalueillaan oleville ihmisille tuottamalla tällaisia käyttäjäystävällisiä ja ymmärrettäviä tietoja ja levittämällä niitä yleisölle.

84. Selkeät talousarvioiden luokittelujärjestelmät tarjoavat valtioille ja muille yhteisöille perustan sen valvomiseen, kuinka lapseen vaikuttavia talousarvion määrärahoja ja todellisia menoja hallinnoidaan suhteessa talousarvioperiaatteisiin. Tämä edellyttää talousarviokohtia ja -koodeja, jotka vähintään erottelevat kaikki suoraan lapseen vaikuttavat suunnitellut, hyväksytyt, tarkistatut ja todelliset menot

- a) iän mukaan ottaen huomioon, että ikäryhmät vaihtelevat valtioittain;
- b) sukupuolen mukaan;
- c) maantieteellisen alueen, kuten kansallista tasoa alemman yksikön, mukaan;
- d) haavoittuvassa asemassa olevien lasten nykyisten ja mahdollisten tulevien ryhmien mukaan ottaen huomioon yleissopimuksen 2 artiklan (katso myös osa III A);
- e) tulonlähteen mukaan riippumatta siitä, onko se kansallinen, paikallinen, alueellinen tai kansainvälinen;
- f) vastuullisten yksiköiden, kuten kansallisen tai paikallisen tason ministeriöiden tai virastojen, mukaan.

85. Sopimusvaltioiden tulisi määritellä talousarvioehdotuksissaan kaikki lapsia koskevat ohjelmat, joiden ulkoistamista ne suunnittelevat tai jotka ne ovat jo ulkoistaneet yksityissektorille.<sup>20</sup>

86. Komitea panee merkille, että ne valtiot, jotka ovat edistäneet lasten oikeuksien näkyvyyttä talousarvioissaan eniten, soveltavat yleensä ohjelmaperusteista lähestymistapaa budjetointiin. Sopimusvaltioita kehoitetaan jakamaan kokemuksia tästä lähestymistavasta ja harkitsemaan sen soveltamista ja mukauttamista omiin konteksteihinsä.

## **B. Hyväksyminen**

### *1. Lainsäätäjien suorittama talousarvioiden tarkastelu*

---

<sup>20</sup> Katso yleiskommentti nro 16 (2013) yrityssektorin vaikutuksista lasten oikeuksiin ja tähän liittyvistä valtion velvollisuuksista, 25 kohta.

87. Komitea painottaa olevan tärkeää, että kansallisen ja paikallisen tason lainsäätäjillä on pääsy yksityiskohtaisiin, käyttäjätasoisiin tietoihin lasten tilanteesta ja selkeä ymmärrys siitä, kuinka talousarvioehdotuksilla on tarkoitus parantaa lasten hyvinvointia ja edistää heidän oikeuksiaan.

88. Kansallisen ja paikallisen tason lainsäädäntöelimet tarvitsevat myös riittävästi aikaa, voimavaroja ja itsenäisyyttä, jotta ne voivat tarkastella talousarvioehdotuksia lapsen oikeuksien näkökulmasta ja tarvittaessa suorittaa tai suorittaa analyysyjä ja tutkimuksia selvittääkseen talousarviomäärärahojen seuraukset eri lapsiryhmille.

89. Jotta lainsäädäntöelinten valvontatehtävä palvelisi lasten etua, lainsäädäntöelinten jäsenillä ja valiokunnilla tulisi olla valtuudet kyseenalaistaa ja tarkistaa talousarvioehdotukset ja tarvittaessa pyytää niihin muutoksia sen varmistamiseksi, että ne edistävät lapsen oikeuksia yleissopimuksen yleisperiaatteiden ja talousarvioperiaatteiden mukaisesti.

90. Sopimusvaltioiden tulisi tukea lainsäädäntöelinten jäsenten asianmukaisia valmiuksia analysoida ja käsitellä talousarvioehdotusten vaikutusta kaikkiin lapsiin ennen talousarviolainsäädännön hyväksymistä varmistamalla, että kansallisilla ja paikallisilla lainsäädäntöelimillä, mukaan lukien asianmukaisilla valiokunnilla,

- a) on pääsy lasten tilannetta koskeviin tietoihin, jotka ovat helposti ymmärrettäviä ja helppokäyttöisiä;
- b) on selkeät toimeenpanoelimen antamat selvitykset siitä, kuinka lapsiin suoraan tai välillisesti vaikuttava lainsäädäntö, politiikat ja ohjelmat ilmenevät talousarviosta;
- c) on talousarvioprosessissa riittävästi aikaa talousarvioehdotuksen vastaanottamiseen, tarkasteluun ja käsittelyyn sekä lapsiin liittyvien muutosten ehdottamiseen ennen hyväksymistä;
- d) on valmiudet itsenäisesti suorittaa tai suorittaa analyysyjä, jotka nostavat esiin talousarvioehdotusten seuraukset lapsen oikeuksille;
- e) on mahdollisuus järjestää kuulemisia talousarvioehdotuksesta valtion sidosryhmien kanssa, mukaan lukien kansalaisyhteiskunnan, lasten edustajien ja lasten itsensä kanssa;
- f) on tarvittavat voimavarat, jotka on saatu esimerkiksi lainsäädäntöelimen talousarvio-osastolta, jotta ne voivat toteuttaa valvontatoimia, kuten edellä a–e kohdissa esitettyjä toimia.

91. Sopimusvaltioiden tulisi hyväksymisvaiheen aikana laatia ja levittää kansallisia ja paikallisia talousarvioasiakirjoja, jotka

- a) luokittelevat talousarvotiedot johdonmukaisella ja helposti ymmärrettävällä tavalla;
- b) ovat yhteensopivia muiden talousarvioehdotusten ja varojen käyttöä koskevien raporttien kanssa, mikä helpottaa analysointia ja valvontaa;
- c) sisältävät julkaisuja tai talousarvioiden tiivistelmiä, jotka ovat lasten ja lapsen oikeuksien edustajien, lainsäädäntöelinten ja kansalaisyhteiskunnan saatavilla.

## 2. Talousarvioiden hyväksyminen lainsäädäntöelimissä

92. Komitea painottaa, että lainsäädäntöelimen hyväksymät talousarviot on luokiteltava siten, että suunniteltuja ja todellisia menoja voidaan vertailla ja talousarvion toimeenpanoa valvoa lapsen oikeuksien osalta.

93. Hyväksytty talousarvio katsotaan julkiseksi asiakirjaksi, joka ei ole oleellinen pelkästään valtiolle ja kansallisen ja paikallisen tason lainsäädäntöelimille vaan jonka tulisi olla kansalaisyhteiskunnan, mukaan lukien lasten ja lapsen oikeuksien edustajien, saatavilla.

### **C. Toimeenpano**

#### *1. Käytettävissä olevien voimavarojen siirto ja käyttö*

94. Sopimusvaltioiden tulisi ottaa käyttöön ja ylläpitää läpinäkyviä ja tehokkaita julkisia rahoitusmekanismeja ja -järjestelmiä, joilla varmistetaan kustannustehokkuus lapsen oikeuksien edistämiseksi tarkoitettujen hyödykkeiden ja palvelujen ostamisessa.

95. Komitea painottaa, että sopimusvaltioiden tehtävänä on selvittää ja puuttua tuloksettoman ja tehottoman julkisen varainkäytön perimmäisiin syihin, kuten hyödykkeiden tai palvelujen huonoon laatuun, puutteelliseen varainhoitoon tai hankintajärjestelmiin, hävikkeihin, väärin ajoitettuihin siirtoihin, epäselviin tehtäviin ja vastuisiin, heikkoon vastaanottokykyyn, puutteellisiin talousarvioita koskeviin tietojärjestelmiin ja korruptioon. Jos sopimusvaltiot tuhlaavat tai väärinkäyttävät lapsen oikeuksien edistämiseen tarkoitettuja voimavaroja, ne ovat velvollisia selittämään, miksi näin on tapahtunut, ja osoittamaan, miten syihin on puuttuttu.

96. Lapsiin kohdistuvilla politiikoilla ja ohjelmilla ei talousarviovuoden aikana välttämättä tavoiteta kaikkia aiottuja edunsaajia suunnitellusti tai ne voivat johtaa tahattomiin lopputuloksiin. Sopimusvaltioiden tulisi valvoa varainkäytön lopputuloksia toimeenpanovaiheessa, jotta ne voivat tarvittaessa puuttua varainkäyttöön ja ryhtyä nopeasti korjaaviin toimiin.

#### *2. Talousarviosta raportointi talousarviovuonna*

97. Sopimusvaltioiden tulisi säännöllisesti valvoa lapsia koskevia talousarvioitaan ja raportoida niistä siten, että valtiot ja valvontaelimet voivat seurata lasten oikeuksien edistämässä saavutettua edistystä siten kuin hyväksytyssä talousarvioesityksessä on esitetty.

98. Komitea painottaa, että on tärkeää saattaa talousarvioraportit julkisesti saataville oikeaan aikaan ja tuoda niissä esiin hyväksytyjen, tarkistettujen ja todellisten tulojen ja menojen väliset poikkeamat lapsiin vaikuttavan lainsäädännön, politiikkojen ja ohjelmien yhteydessä.

99. Komitea korostaa sitä, että sopimusvaltioiden tulisi käyttää talousarvioiden luokittelujärjestelmiä, jotka mahdollistavat lapsen oikeuksiin liittyvien menojen raportoinnin, seurannan ja analysoinnin.

#### *3. Talousarvion toimeenpano*

100. Sopimusvaltioiden tulisi valvoa ja analysoida tulojen keruuta sekä todellisten menojen vaikutuksia ja tuloksia eri lapsiryhmissä talousarviovuoden aikana ja vuodesta toiseen esimerkiksi palvelujen käytettävyyden, laadun, saatavuuden ja oikeudenmukaisen jakautumisen suhteen. Sopimusvaltioita kehoitetaan varmistamaan, että käytössä on voimavarat ja valmiudet tällaisen valvonnan ja analysoinnin suorittamiseen, myös yksityissektorille ulkoistettujen palvelujen osalta.

101. Sopimusvaltioiden tulisi säännöllisesti valvoa hyväksytyjen talousarvioiden täytäntöönpanoa ja raportoida tästä julkisesti muun muassa

- a) vertailemalla budjetointia ja todellista käyttöä eri hallintotasoilla ja yhteiskunnan eri sektoreilla;
- b) julkaisemalla kattava väliraportti, joka kattaa kaikki todelliset menot, varatut tulot ja kertyneet velat talousarviovuoden puoliväliin asti;
- c) julkaisemalla raportteja useammin talousarviovuoden aikana, kuten kuukausittain tai neljännesvuosittain.

102. Sopimusvaltiot ovat velvollisia perustamaan julkiset vastuumeکانismit, joiden ansiosta kansalaisyhteiskunta, mukaan lukien lapset, voi valvoa julkisen varainkäytön tuloksia.

103. Sopimusvaltioilla tulisi olla käytössään sisäiset valvonta- ja tarkastusmenettelyt sen varmistamiseksi, että lasten oikeuksiin liittyvien todellisten menojen yhteydessä noudatetaan sääntöjä ja menettelyjä samoin kuin kirjanpito- ja raportointimenettelyjä.

#### **D. Seuranta**

##### *1. Raportit ja arvioinnit vuoden lopussa*

104. Vuoden lopussa laadittavissa talousarvioraporteissa valtiot voivat antaa selvityksen lapsen oikeuksiin liittyvistä kansallisen ja paikallisen tason tuloistaan, lainanotostaan, kansainvälisestä yhteistyöstään ja todellisista menoistaan. Ne tarjoavat kansalaisyhteiskunnalle ja lainsäädäntöelimille perustan tarkastella kuuluneen vuoden talousarvion toteutumista ja tarvittaessa ilmaista huolensa lapsiin ja lapsen oikeuksiin liittyviin ohjelmiin todellisuudessa käytetyistä varoista.

105. Komitea painottaa, että sopimusvaltioiden tulisi vuoden lopussa annettavissa raporteissaan esittää kattavat tiedot kaikista kerätyistä tuloista ja todellisista menoista, jotka vaikuttavat lasten oikeuksiin. Sopimusvaltioiden tulisi antaa kansallisille ja paikallisille lainsäädäntöelimille käyttäjäystävällisiä raportteja ja saattaa vuoden lopussa laadittavat raportit ja arvioinnit oikeaan aikaan saataville ja julkiseen käyttöön.

106. Valtion ja riippumattomien arviointielinten toteuttamat talousarvioiden arvioinnit ja muunlaiset analyysit voivat tarjota arvokasta tietoa tulojen keruun ja todellisten menojen vaikutuksista eri lapsiryhmien tilanteisiin, erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiryhmiin. Sopimusvaltioiden tulisi suorittaa säännöllisiä arviointeja ja analyyskejä talousarvioiden vaikutuksesta lasten tilanteeseen ja kannustaa niihin

- a) osoittamalla riittävät taloudelliset ja henkilöstöresurssit tällaisten arviointien ja analyysien säännölliseen suorittamiseen;
- b) arvioimalla seikkaperäisesti tällaisten arviointien ja analyysien tuloksia ja ottamalla ne huomioon koko talousarvioprosessissa sekä raportoimalla niiden suhteen tehdyistä päätöksistä;
- c) perustamalla riippumattomia arviointielimiä ja vahvistamalla niitä, kuten tutkimuslaitoksia, jotta ne voivat suorittaa arviointeja lapsen oikeuksiin liittyvien todellisten menojen vaikuttavuudesta, tehokkuudesta, oikeudenmukaisuudesta, läpinäkyvyydestä ja kestävyyydestä;
- d) varmistamalla, että kansalaisyhteiskunta, mukaan lukien lapset, voi myötävaikuttaa arviointeihin ja analyysihin, esimerkiksi lapsen oikeuksia koskevien vaikutusten arviointien välityksellä.

##### *2. Tarkastukset*

107. Ylimmillä tarkastuslaitoksilla on talousarvioprosessissa keskeisenä tehtävänä varmistaa, tapahtuuko julkisten varojen keruu ja käyttö hyväksytyyn talousarvion mukaisesti. Tarkastuksissa voidaan tutkia menojen tehokkuutta ja vaikuttavuutta ja keskittyä tiettyihin aloihin, valtion hallintorakenteisiin tai hallinnonalat ylittäviin asioihin. Lapsen oikeuksiin keskittyvät tarkastukset voivat auttaa valtioita arvioimaan julkisten varojen käyttöönottoa ja käyttöä lapsiin ja tehostamaan niitä. Sopimusvaltioiden tulisi saattaa tarkastusraportit saataville ja julkiseen käyttöön oikeaan aikaan.

108. Komitea painottaa, että ylimpien tarkastuslaitosten tulisi olla valtiosta riippumattomia ja niillä tulisi olla valtuudet päästä tietoihin ja voimavaroihin, joita tarkastus ja lapsiin liittyvistä talousarvioista raportointi riippumattomalla, vastuullisella ja läpinäkyvällä tavalla edellyttävät.

109. Sopimusvaltioiden tulisi tukea ylimpien tarkastuslaitosten valvontatehtävää, joka liittyy julkisten varojen keruuseen ja käyttöön lapsen oikeuksiin,

- a) esittämällä kattavat vuotuiset kertomukset ylimmille tarkastuslaitoksille oikeaan aikaan;
- b) varmistamalla, että ylimmillä tarkastuslaitoksilla on käytettävissään voimavarat lapsen oikeuksiin liittyvien tarkastusten suorittamiseen;
- c) vastaamalla julkisesti todellisten menojen vaikutusta lasten oikeuksiin koskeviin tarkastuksiin, mukaan lukien siihen, kuinka valtio käsittelee tarkastusten tuloksia ja suosituksia;
- d) varmistamalla, että valtion virkamiehillä on valmiudet esiintyä lainsäädäntöelimen valio-kunnissa ja vastata tarkastusraporteissa esitettyihin lapsen oikeuksia koskeviin huolenaiheisiin.

110. Kansalaisyhteiskunta, mukaan lukien lapset, voi myötävaikuttaa merkittävällä tavalla julkisten menojen tarkastukseen. Sopimusvaltioita kannustetaan tukemaan ja voimaannuttamaan kansalaisyhteiskuntaa seuraavin tavoin, jotta se voi osallistua lasten oikeuksiin liittyvien todellisten menojen arviointiin ja tarkastukseen:

- a) perustamalla tähän tarkoitukseen julkiset vastuumeکانismit ja tarkistamalla niitä säännöllisesti sen varmistamiseksi, että ne ovat käytettävissä, osallistavia ja vaikuttavia;
- b) varmistamalla, että valtion virkamiehillä on valmiudet vastata tietoon perustuen havaintoihin, joita lapsiin liittyviä julkisia menoja valvovat ja tarkastavat kansalaisyhteiskunnan toimijat ja riippumattomat elimet tekevät.

111. Sopimusvaltioiden tulisi käyttää talousarvioprosessin seuraavan suunnitteluvaiheen pohjana tarkastuksia, jotka koskevat edellistä lapsen oikeuksiin liittyvää julkisten resurssien käyttöönottoa, talousarvion määrärahoja ja menoja.

## **VI Yleiskommentin levittäminen**

112. Komitea suosittelee, että sopimusvaltiot levittävät tätä yleiskommenttia laajasti niiden kaikilla hallinnon aloilla, tasoilla ja rakenteissa ja kansalaisyhteiskunnalle, mukaan lukien lapsille ja heidän huoltajilleen, sekä kehitysyhteistyötahoille, yliopistoille, tiedotusvälineille ja yksityissektorin asianomaisille toimijoille.

113. Sopimusvaltioiden tulisi kääntää yleiskommentti tarvittaville kielille ja laatia siitä lapsiystävällisiä versioita.



114. Tapahtumia tulisi järjestää yleiskommenttiin liittyvien parhaiden käytäntöjen jakamiseksi ja sen sisältöä koskevan koulutuksen tarjoamiseksi kaikille asianmukaisille ammattilaisille ja tekniselle henkilöstölle.
115. Komitea kannustaa kaikkia edellä mainittuja sidosryhmiä jakamaan yleiskommentin sisältöä koskevia hyviä käytäntöjä.
116. Sopimusvaltioiden tulisi sisällyttää komitealle toimitettaviin määräaikaishavaintoihinsa tietoja niiden kohtaamista haasteista ja toimista, joihin ne ovat ryhtyneet soveltaakseen tätä yleiskommenttia talousarvioissaan ja talousarvioprosesseissaan.