



UNIVERSITETET I OSLO

DET JURIDISKE FAKULTET

Landbruks- Og Matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 Oslo

Norsk senter for menneskerettigheter
P.b. 6706 St. Olavs plass
NO-0130 Oslo
Universitetsgt. 22-24

Dato: 6. april 2005
Deres ref.: 200401333-/CWE
Vår ref.: 05/8575

Telefon: +47 22 84 20 01
Telefaks: +47 22 84 20 02
E-post: info@nchr.uio.no
Nettadresse: www.humanrights.uio.no

Høringsuttalelse til Landbruks- og matdepartementets forslag til ny lov om planteforedlerrett

1. Innledning

Vi viser til Landbruks- og matdepartementets høringsbrev datert 12. januar 2005 om forslag til ny lov om planteforedlerrett.

Her følger høringsuttalelse fra Senter for menneskerettigheter (SMR). Høringsuttalelsen er også sendt per epost i dag (postmottak@lmd.dep.no).

SMR er Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (jf. kgl. res. 21. september 2001). I kraft av denne status er SMR gitt en særskilt rolle for å sikre at de internasjonalt vedtatte menneskerettighetsnormer respekteres og oppfylles av norske myndigheter. Utarbeidelse av høringsuttalelser er et sentralt ledd i SMRs virksomhet som Nasjonal institusjon.

SMRs synspunkt er i korthet at departementet bør vurdere lovforslagets forhold til enkelte menneskerettslige normer, og særlig retten til mat. SMR mener ikke at lovforslagets kjerne – økt privat involvering i planteforedling – nødvendigvis vil innebære skranker på realiseringen av retten til mat. En kan likevel ikke utelukke at forholdet til retten til mat vil kunne bli aktualisert. Dette burde vært tatt opp til diskusjon i lovforslaget.

SMR mener også det ville være en bedre løsning å videreføre UPOV 1978, eventuelt med noen elementer fra UPOV 1991 der dette er nødvendig for å etablere en bedre balanse mellom planteforedlerindustrien og den moderne bioteknologien.

2. Generelt om menneskerettighetenes betydning for departementets lovarbeid

Departementets plikt til å vurdere menneskerettslige aspekter av ny lovgivning

SMR bemerker at departementet ikke har foretatt menneskerettslige analyser av lovforslaget, i hvert fall ikke slik lovforarbeidet beskrives i høringsnotatet.

Det er generelt viktig at departementet i sitt lovarbeid problematiserer, diskuterer og tar stilling til menneskerettslige aspekter ved nye lovforslag. Den norske stat har akseptert at en rekke internasjonalt vedtatte menneskerettighetsforpliktelser legger begrensninger på og føringer for norsk myndighetsutøvelse. Stortinget vedtok i 1999 at blant annet Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSKR) ble formell norsk lov (jf. lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett 21. mai 1999 nr. 30 (menneskerettsloven) § 2).

Plikten til å foreta menneskerettslige analyser ved lovarbeid er for øvrig presisert i Justis- og politidepartementets veiledning *Lovteknikk og lovforberedelse – veiledning om lov og forskriftsarbeid* pkt 11.6. *Utredningsinstruksen* (AAD, vedlegg til kgl. res. av 18. februar 2000, sak nr. 99/2881) har også regler om konsekvensutredning, hvor menneskerettigheter nevnes i pkt. 2. 3. 2: ”utredere skal vurdere og, der det er relevant redegjøre for om menneskerettighetskonvensjonene stiller krav til myndighetene på det aktuelle området.”

Menneskerettsloven som korrektiv og supplement

Menneskerettsloven § 2 innebærer at konvensjonenes rettighetsbestemmelser utfyller eller begrenser virkeområdet for øvrig norsk lovgivning på områder hvor denne ikke er i tråd med konvensjonens krav. Stortinget vedtok i menneskerettsloven § 3 at de forpliktelser som følger av konvensjonene skulle ha forrang fremfor annen formell lovgivning. Lovgivning som ikke er utarbeidet på en slik måte, må tolkes innskrenkende i lys av konvensjonene som omfattes av menneskerettsloven.

Lovgiver må bestrebe seg på å utforme nye lovforslag slik at den ikke kommer i konflikt med menneskerettslovens normer. Det vil komplisere lovbildet for lovens adressater, dersom de må forholde seg til og fortolke flere lover om samme forhold for å få vite sin rettsstilling. En svikt i bestrebelsene på å utforme lovforslag slik at de ikke må tolkes innskrenkende som følge av menneskerettsloven, vil også skape unødig merarbeid for rettsapparatet fordi en må gå ut fra at denne formen for rettsusikkerhet vil bli kanalisert til de offentlige tvisteløsningsorganer. Også av denne grunn bør departementet selv foreta relevante analyser av forholdet mellom lovforslaget og de menneskerettslige normene.

3. Ivaretagelsen av menneskerettighetene i departementets lovforslag

Departementets lovforslag til ny planteforedlerrett aktualiserer i prinsippet forholdet til flere menneskerettigheter. Én sentral bestemmelse er retten til mat. Denne rettigheten kommer til uttrykk i FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSKR) artikkel 11 og i FNs konvensjon om barnets rettigheter (Barnekonvensjonen, BK) artikkel 24 nr. 2c) og 27.3. Gjennom menneskerettsloven er begge konvensjonene gjort til norsk lov, og gitt forrang framfor andre lover.

ØSKR viser i artikkel 15 nr. 1 litra c til retten til å ”nyte godt av beskyttelse av de åndelige og materielle interesser som stammer fra ethvert vitenskapelig, litterært eller kunstnerisk verk som han er opphavsmann til”. Bestemmelsen gir i prinsippet alle immaterialrettigheter menneskerettslig status og beskyttelse. Opphavsretten, og foredlerens rettigheter, må likevel avveies mot realiseringen av andre menneskerettigheter. Dersom det skulle oppstå situasjoner hvor en opphavsmanns rettigheter etter ØSKR artikkel 15 nr. 1 litra c kommer i konflikt med retten til mat etter artikkel 11, må retten til mat og retten til å være fri fra sult som hovedregel gis prioritet.

En annen bestemmelse som er av betydning for lovforslaget er ØSKR artikkel 15 nr. 1b), som anerkjenner retten til for enhver til å ”nyte godt av vitenskapens fremskritt og anvendelse av disse.” Denne bestemmelsen er utformet relativt generelt, og det er derfor vanskelig å utlede klare menneskerettslige forpliktelser av den. Sammenholder man artikkel 15 nr. 1b) med artikkel 11 nr.2a) blir bestemmelsen imidlertid klarere. Artikkel 11 nr. 2a) viser til fem eksplisitte tiltak staten *skal* (”shall”) treffe, herunder ”å forbedre metodene for fremstilling, oppbevaring og distribusjon av matvarer ved fullt ut å utnytte den tekniske og vitenskapelige kunnskap”.

Departementet bør i sitt arbeid med lov om planteforedlerrett være forvisset om at forskning og bruk av kunnskap blir utført på en måte som i størst mulig grad bygger opp under realisering av den konvensjonsfestede retten til mat.

4. Rollen til privat sektor og utfordringen for statlige forpliktelser

Undersøkelser viser at det er dokumentert positive effekter av å satse på landbruksforskning, jf. undersøkelser fra CGIAR (koordinerende instans for 15 internasjonale landbruksforskningsinstitusjoner). Til tross for dette har statlig landbruksforskning stagnert. Størst vekst i forskningsinvesteringer finnes i privat sektor. Denne økningen må en anta skyldes aktørenes styrkede mulighet til å beskytte sine forskningsresultater som immaterialrettigheter, inklusive plantesortsbeskyttelse. Privat sektor kan levere avgjørende bidrag til realisering av økonomiske og sosiale menneskerettigheter. Staten bør gi slike sektorer gode rammebetingelser. Samtidig må myndighetene sikre at forskningen og forskningsresultatene kommer fellesskapet til gode.

Kommersialiseringen av forskningen kan skape nye utfordringer for offentlige myndigheters mulighet til å overholde menneskerettslige forpliktelser. Lovforslaget legger bl.a. opp til kommersiell formidling av nye frø- og plantesorter. Dette kan reise problemer for bønderes mulighet til kontroll over egen matproduksjon. Muligheten for "*command over food*" er antatt å være et viktig element i retten til mat, slik den er nedfelt i ØSKR artikkel 11.¹

Staten må søke å ivareta flere viktige hensyn når den stilles overfor en situasjon hvor en økende andel av formeringsmaterialet til matplanter blir gjenstand for eiendomsrettslig beskyttelse.

Fri utveksling av plantegenetisk materiale mellom land og kontinenter har hatt stor betydning for den bedrede ernærings situasjonen i mange deler av verden. Det internasjonale landbruksforskningssamarbeidet legger til grunn at slike ressurser skal kunne utveksles fritt. Flere utviklingsland utviser økt skepsis til å gi tilgang til sine plantegenetiske ressurser. Dette skyldes ikke minst frykt for at materialet kan bli gjenstand for patent- og planteforedlerrettigheter. Dette kan også hindre landets eksportmuligheter, slik man har sett det for 'gule bønner', som har vært dyrket i Mexico, men som nå er gitt plantesortsbeskyttelse i USA. Konsekvensen er at rettighetshaveren innkrever avgifter fra dem som søker å eksportere gule bønner fra Mexico til USA, og at handel med matvarer dermed effektivt hindres. Dette aktualiserer en del av bestemmelsen om retten til mat i ØSKR artikkel 11 nr. 2b), som understreker "hensyn til så vel matvareimporterende som matvareeksporterende lands problemer".

I Norge vil relativt få bønder være sårbare for slike utviklingstrekk slik situasjonen er i Norge i dag. Den langsiktige konsekvensen av lovforslaget vil likevel være at privat planteforedling får større innflytelse over generelle prioriteringer på området for planteforedling. Privat planteforedling er avhengig av et kjøpesterkt publikum for å kunne dekke utgiftene til forskning, utvikling og markedsføring. Statens menneskerettighetsplikter innebærer at særlig oppmerksomhet må rettes mot de grupper innenfor samfunnet som ikke kan nyte godt av sine menneskerettigheter. Dersom "*vitenskapens fremskritt*" (ØSKR artikkel 15 nr. 1b)) bare skal være tilgjengelig på de premisser som settes av privat sektor, vil realiseringen av retten til mat kunne bli utfordret i en grad som kan komme i konflikt med ØSKR.

Tradisjonelt har lokal utveksling av frø mellom bønder vært en viktig kilde for å skaffe nye og forbedrede frø. Departementets forslag vil etter SMRs mening kunne vanskeliggjøre muligheten for å utveksle frø mellom enheter og å fritt kunne gjenbruke beskyttet frø på egen avling (selv om mindre enheter skal unntas fra avgift). Dette gjelder selv om bøndene selv har drevet foredling på beskyttede sorter. Selv om bare en liten del av formeringsmaterialet stammer fra en beskyttet sort, legger UPOV 1991 opp til at hele formeringsmaterialet skal tilhøre plantesortseieren, ikke bonden. For bønder som ønsker å bruke ikke-beskyttede sorter, vil en økning av bruk av en beskyttet sort i lokalmiljøet effektivt kunne hindre muligheten for å opprettholde tradisjonelle praksis med utveksling. Dette gjelder særlig

¹ Asbjørn Eide, *Report on the right to adequate food as a human right* (E/CN. 4/Sub. 2/1987/23). Human Rights Study Series No. 1, United Nations publications Sales No. E.89.XIV.2.

dersom det genetiske materialet fra en beskyttet sort sprer seg til enheter som dyrker ikke-beskyttede sorter.² Forpliktelser knyttet til distribusjon av mat, som nedfelt i ØSKR artikkel 11.2(a), kan derfor bli vanskeliggjort.

De særlige problemene knyttet til innføring av patentbeskyttelse på planter med evne til reproduksjon var hovedårsaken til at det på 1950- og 60-tallet ble fremforhandlet et alternativt beskyttelsessystem til patentsystemet. Patenter ble ikke vurdert som hensiktsmessig for planter med evne til reproduksjon. Planteforedlerretten ga rom for større unntak, hovedsakelig "breeders' exemption" og "farmers' privilege" (retten til å gjenplante beskyttede frø). Gradvis har planteforedlerretten nærmet seg patentretten. Departementet viderefører denne tilnærmingen ved sitt forslag om ikke å gjøre bruk av "farmers' privilege" i artikkel 15 nr. 2 i UPOV 1991. Et argument for "farmers' privilege" er at det er rimelig å vise til at rettighetshaveren allerede har utøvd sine rettigheter gjennom det opprinnelige salget. Dette må også hevdes å være i samsvar med ØSKR artikkel 15 nr.1c) om opphavsmannens rettigheter.

5. Avslutning

SMR mener høringsforslaget i for liten grad diskuterer konsekvensene av stagnasjon av den offentlige forskningsinnsatsen innenfor matproduksjon, en erosjon av genetiske ressurser, samt en redusert utveksling av genetisk materiale mellom land. Selv om det er en rekke faktorer som kan tjene til forklaring av disse endringene, mener SMR at immaterialrettighetene, inklusive plantesortsbeskyttelse, ikke har funnet fullgode svar på disse utfordringene. Hensynet til behovet for å møte disse utfordringene, samt de forpliktelsene som avledes av menneskerettighetene, tilsier etter SMRs mening at myndighetene utviser varsomhet med å gjennomføre immaterialrettslige regelverk som medfører en innsnevring av handlingsrommet i forhold til andre folkerettslige normer.

Med vennlig hilsen

Geir Ulfstein
Direktør

Marius Emberland
Førsteamanuensis,
Leder, SMRs NI-utvalg

² Supreme Court of Canada, *Mosanto Canada Inc. and Mosanto Company mot Percy Schmeiser and Schmeiser Enterprises Ltd.* 2004 SCC 34 (21. mai 2004).