

Miljødirektoratet
Pb. 5672 Torgarden
7485 Trondheim

Vår ref.: 2019/48

Deres ref.: 2018/4268

Dato: 14.05.2020

Uttalelse om rapporten «Veileder for operasjonalisering av vurderingskriteriet etikk i genteknologiloven»

Bioteknologirådet viser til brev fra Miljødirektoratet datert 20. desember 2019, med anmodning om uttalelse om rapporten «Veileder for operasjonalisering av vurderingskriteriet etikk i genteknologiloven». Veilederen skal være et verktøy for forvaltningen i saksbehandlingen av GMO-saker under genteknologiloven.

1. Overordnet om Bioteknologirådets vurdering

Bioteknologirådet diskuterte veilederen på rådsmøtene 12. februar og 6. mai 2020. Rådet mener at veilederen er et nyttig utgangspunkt for operasjonalisering av etikk-kriteriet i genteknologiloven, men at det gjenstår en del bearbeiding før den er klar til bruk. Etter rådets mening bør den endelige veilederen inneholde tydeligere føringer for hvordan etikk-vurdering av en GMO skal utføres, enn det som er tilfellet i veilederen slik den foreligger nå. I tillegg til å være et verktøy for forvaltningen, bør veilederen også tilrettelegge for forutsigbarhet for teknologiutviklere, og en teknologiutvikling som ivaretar etikk-kriteriet i genteknologiloven. Rådet ønsker imidlertid å påpeke dilemmaet mellom føringer og spillerom ved etiske vurderinger. Ved tydelige føringer vil det bli mindre rom for en reell etisk vurdering, siden etikken og virkeligheten vil kunne være for komplekse til at føringer vil kunne fange opp alle relevante forhold i den enkelte sak. Rådet mener videre at det gjennomgående bør være en nøytral tone i veilederen, også i omtale av matproduserende sektor. I tillegg bør innholdet i eksemplene i veilederen kvalitetssikres. Når brukerne etter hvert har fått erfaring med veilederen som verktøy, bør veilederen gjennomgås og eventuelt revideres.

Med hensyn til etikk og vurdering av GMO, ønsker rådet å påpeke at etikk ikke kan sees på som et isolert vurderingskriterium. Det kan også være etiske elementer i andre vurderinger som gjøres etter genteknologilovens kriterier, det være seg helse- og miljørisiko, anvendelse av føre-var-prinsippet, bærekraft og samfunnsnytte. Etikk som isolert vurderingskriterium kan lett skape inntrykk av at de andre vurderingskriteriene helse- og miljørisiko, bærekraft og samfunnsnytte ikke er hensyn som hører med i en etisk vurdering, men snarere er hensyn som skal avveies mot det etiske. En etisk vurdering er imidlertid en samlet normativ vurdering, det vil si en vurdering av hva man alt i alt bør

Postadresse:	Besøksadresse:	Telefon:	E-post:	Internett:
Stortingsgata 10 0161 OSLO	Stortingsgata 10	24 15 60 20	post@bioteknologiradet.no	www.bioteknologiradet.no

gjøre (eller hva man alt i alt kan tillate seg å gjøre). Ideelt sett er det derfor mer riktig å omtale vurderingskriteriet «etikk» som «andre etiske hensyn».

2. Bakgrunn

2.1. Om vurderingskriterier i genteknologiloven

Genteknologiloven regulerer framstilling og bruk av genmodifiserte organismer (GMO), og lovens formål er at dette skjer på en etisk og samfunnsmessig forsvarlig måte, i samsvar med prinsippet om bærekraftig utvikling og uten helse- og miljømessige skadevirkninger. For GMO som skal godkjennes etter genteknologiloven, er bærekraft, samfunnsnytte og etikk hver for seg selvstendige vurderingskriterier, i tillegg til helse- og miljøpåvirkning. Bioteknologirådet har et særlig ansvar for å vurdere kriteriene bærekraft, samfunnsnytte og etikk. Rådet har tidligere utarbeidet veiledningsdokumenter for bærekraft (insektresistente planter og sprøytemiddeltolerante planter) og samfunnsnytte.^{1,2,3}

Når Bioteknologirådet vurderer etikk, samfunnsnytte og bærekraft ved GMO-søknader, har rådet til nå i hovedsak brukt kontrollspørsmålene i vedlegg 4 i konsekvensutredningsforskriften til genteknologiloven. Kontrollspørsmålene er plassert i to grupper: 1) egenskapene til produktet og 2) framstilling og bruk av produktet. I tillegg til kontrollspørsmål har rådet benyttet dokumentasjon fra lignende produkter, dersom dette foreligger, og annen tilgjengelig kunnskap. Det har generelt vært lite tilgjengelig informasjon fra søker når det gjelder disse tre kriteriene. Bærekraft, samfunnsnytte og etikk er ikke gjort til direkte vurderingskriterier i GMO-regelverket i EU (se omtale av mulighet for forbud under pt 2.2).

2.1.1. Nærmere om vurderingskriteriet etikk i genteknologiloven

Ifølge konsekvensutredningsforskriften § 17 nr. 2 bør en redegjørelse etter etikk-kriteriet (i tillegg til samfunnsnytte og bærekraft) i nødvendig utstrekning og så langt det er mulig omfatte elementer som er satt opp i vedlegg 4 til forskriften. I innledningen til vedlegg 4 blir det imidlertid presisert at vedlegget ikke er uttømmende, og at ikke alle elementene vil være relevante i alle saker.

Når det gjelder elementer i vurdering av etisk forsvarlighet, legger konsekvensutredningsforskriften opp til en fremgangsmåte som består av både en generell del med en situasjonsanalyse (alternativer og parter i saken), etisk argumentasjon (aktuelle normer og hvordan løse normkonflikter) og hvordan man kan implementere det beste alternativet, og en del med kontrollspørsmål. Det skilles der mellom spørsmål som skal belyse etiske normer og verdier knyttet til mennesket, og miljøetiske hensyn. Kontrollspørsmål i konsekvensutredningsforskriften knyttet til mennesket tar blant annet for seg hvorvidt framstilling og bruk av en GMO er i tråd med det allmenne verdisynet i befolkningen, og tar hensyn til urbefolkninger, mennesker i sterkt tradisjonsbundne kulturer og svakstilte grupper i samfunnet. Spørsmål knyttet til miljøetiske hensyn dreier seg blant annet om dyrearters egenverdi, dyrevelferd og verdien av artsadskillelse.

¹ http://www.bioteknologiradet.no/filarkiv/2011/06/rapport_baerekraft_110627_web.pdf

² http://www.bion.no/filarkiv/2013/12/Berekraftrapport_web.pdf

³ http://www.bioteknologiradet.no/filarkiv/2018/02/2018-02-26-Rapport_Samfunnsnytte.pdf

2.2. Etikk i GMO-regelverk utenfor Norge

Norge var blant de første til å ta inn hensynet til etikk, sammen med samfunnsnytte og bærekraft, i regelverket for genteknologi. Senere har andre land åpnet for å ta lignende hensyn.

Cartagenaprotokollen avtalen 29. januar 2000 om handel med GMO under FN-konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) åpner i artikkel 26 for at landene kan ta sosioøkonomiske hensyn når de vurderer om de skal tillate en GMO.⁴

I 2015 fikk EU-landene mulighet til å begrense eller forby dyrking av godkjente GMO på eget territorium.⁵ Medlemslandene kan legge vekt på blant annet sosioøkonomiske forhold, miljø- og landbrukspolitikk, byplanlegging og regional planlegging, bruk av landområder, hindring av GMO-innblanding i andre produkt og på nasjonale politiske mål. EU nærmer seg dermed kriteriene bærekraft, samfunnsnytte og etikk i genteknologiloven. Muligheten for å legge ned forbud gjelder imidlertid bare for dyrkning, og ikke andre bruksområder som omsetning og bruk som mat og fôr. Medlemslandene i EU har fra før av mulighet til å legge ned forbud basert på helse- og miljørisiko, gjennom sikkerhetsklausuler i både utsettingsdirektivet og mat- og fôrforordningen.

2.3. Norske myndigheters muligheter til å nedlegge forbud - EU og WTO

Gjennom EØS-avtalen har norske myndigheter anledning til å legge ned forbud mot EU-godkjente GMOer, dersom myndighetene mener at GMOene utgjør en fare for helse eller miljø, eller er i strid med genteknologilovens formål.

Nasjonale forbud etter genteknologiloven må også være forenlige med andre handelsrettslige forpliktelser. Generalavtalen for handel med varer (GATT) under WTO åpner for import- og omsetningsforbud dersom det er nødvendig for å beskytte offentlig moral. I foredraget til kongelig resolusjon 2. juni 2017 om forbudsvedtakene heter det at hensynet til offentlig moral åpner for at også etiske betraktninger og befolkningens verdisyn kan vektlegges, og at tidligere rettspraksis fra WTO gir rom for at etiske motforestillinger kan gi grunn til import- og omsetningsforbud.

Klima- og miljødepartementet (KLD) skriver i sitt oppdragsbrev til Miljødirektoratet av 25. april 2018 om operasjonalisering av etikk-kriteriet, at hensynet til helse, miljø og etikk kan hver for seg eller samlet gi grunnlag etter WTO-avtalen for forbud. Videre skriver departementet at hensynet til bærekraft og samfunnsnytte kan være avgjørende der det er grunnlag etter WTO-avtalen for forbud ut fra hensynet til helse eller miljø eller etikk, men der myndighetene anser at disse tre hensynene ikke gjør seg tilstrekkelig gjeldende til at man ønsker forbud.

2.4. Etikk som nektelsesgrunnlag etter genteknologiloven

I sine vurderinger har KLD tidligere lagt til grunn at bestemmelsene om bærekraft, samfunnsnytte og etikk kan utgjøre et selvstendig nektelsesgrunnlag. Ved kgl. res 2. juni 2017 nedla regjeringen forbud mot fire ulike GMOer, blant annet en maislinje (1507) som er genmodifisert slik at den både tolererer sprøytemiddelet glufosinat-ammonium og er insektresistent.⁶ Forbudet mot import av maisen ble

⁴ https://bch.cbd.int/protocol/cpb_art26.shtml

⁵ Direktiv 2015/412 endrer utsettingsdirektivet 2001/18 (ny artikkel 26b). Klima- og miljødepartementet kom frem til at genteknologiloven ikke må endres som følge av dette (se www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2010/nov/endringer-i-utsettingsdirektivet-for-gmo/id2434835/)

⁶ <https://www.regjeringen.no/contentassets/8cf94ffc12cb4976a7066415f4f9b585/kongelig-resolusjon-endring-av-forskrift-om-forbud-mot-omsetning-i-norge-av-bestemte-genmodifiserte-produkter-170602.pdf>

begrunnet med etiske hensyn alene. Det er første gang et forbud i medhold av genteknologiloven ikke er begrunnet i miljø- og/eller helserisiko. I begrunnelsen ble det pekt på at det vil være etisk problematisk å tillate omsetning av maisen i Norge, siden produksjonsregimet legger opp til bruk av et sprøytemiddel som er forbudt i Norge grunnet negative helse- og miljøeffekter. Avgjørelsen var i tråd med anbefalingen fra flertallet i Bioteknologirådet.

2.5. Om prosessen med utarbeidelse av etikk-veileder

I oppdragsbrevet 25. april 2018 ga KLD Miljødirektoratet oppdraget med å vurdere hvordan etikk-kriteriet i genteknologiloven kan operasjonaliseres videre, med frist 1. juni 2019. Etikk er i noen grad operasjonalisert i vedlegg 4 i konsekvensutredningsforskriften etter genteknologiloven, og KLD gir uttrykk for at det er i forvaltningens og norske myndigheters interesse at vurderingsgrunnlaget og prosessen fram til vedtak er så systematisk og tydelig som mulig.

Miljødirektoratet skriver i oppdragsbeskrivelsen at utredningen skal omfatte en etisk og juridisk faglig veiledning for hvordan operasjonalisere kriteriet etikk. Miljødirektoratet ønsker også at veiledningen inkluderer hvordan vurderinger av bærekraft og samfunnsnytte inngår i et etisk perspektiv. Rammene for oppdraget skal være kongelig resolusjon (forbudsvedtakene fra 2017), lovens forarbeider og nasjonale og internasjonale regelverk.

Miljødirektoratet inngikk i april 2019 en avtale med en arbeidsgruppe med forskningserfaring innen etiske og samfunnsmessige sider av bioteknologi, om å utarbeide en veileder for vurderinger ut fra etikk-kriteriet i genteknologiloven, med frist 1. oktober 2019. Bioteknologirådet mottok den endelige versjonen av veilederen og anmodning om uttalelse 20. desember 2019.

I anmodningsbrevet skriver Miljødirektoratet:

Miljødirektoratet ber med dette Bioteknologirådet om en uttalelse i forbindelse med endelig vedlagt versjon av etikkveilederen, og ønsker at dere spesielt drøfter disse punktene;

- Viser til formulering fra veilederen; "for at dette dokumentet skal kunne gi føringer for vurderinger av GMO-søknader, må vi identifisere og reddykke hvilke verdibaserte prinsipper som kan hentes ut av den norske allmenmoralen, og hvilke kilder vi har til disse prinsippene. I det følgende har arbeidsgruppen valgt ut og utviklet de relevante prinsippene." Etter Bioteknologirådets oppfatning, er arbeidsgruppens definerte verdibaserte prinsipper for den norske allmenmoralen dekkende for etisk vurdering av GMO-søknader og i tråd med de føringer lagt i kongelig resolusjon av 2. juni 2017?

- Hvilke kilder anser Bioteknologirådet at finnes for den norske allmenmoralen i dag, og er det sannsynlig at disse vil endre seg i fremtiden?

- Veilederen legger fram en rekke eksempelspørsmål for etiske vurderinger- etter Bioteknologirådets oppfatning, er det mulig å trekke ut et færre antall spørsmål som kan antas tilstrekkelige for etiske vurderinger ifm. GMO-søknader?

3. Bioteknologirådets vurdering av etikk-veilederen

3.1. Etikk-kriteriet: viktig med et godt veiledningsdokument

KLD viser i sitt oppdragsbrev til at hensynet til etikk alene kan gi grunnlag etter WTO-avtalen for forbud mot en GMO. KLD skriver også at vurderinger av etikk må baseres på faglige utredninger. Dette tilsier at det er viktig med et godt veiledningsdokument for hvordan man skal vurdere at etiske hensyn er ivare tatt.

Et annet aspekt av betydning, er arbeidet med implementering av forordning (EF) nr. 1829/2003 om genmodifisert mat og fôr i EØS-avtalen, som har pågått i flere år. Når arbeidet blir ferdigstilt, vil antakelig Norge måtte ta stilling til svært mange EU-godkjente GMOer. Blant disse vil det sannsynligvis også være ikke-prosesserte («levende») GMO, som trolig vil falle inn under genteknologiloven. Gjeldende praksis i Norge i dag er at levende GMO (f.eks. spiredyktige frø) blir regulert etter genteknologiloven, mens «døde»/prosesserte GMO blir regulert etter matloven.

I dag har EUs medlemsland anledning til å forby eller begrense dyrkning av godkjente GMO på eget territorium (pt 2.2), med begrunnelser som blant annet nærmer seg bestemmelsene om bærekraft, etikk og samfunnsnytte i den norske genteknologiloven. Muligheten til å nedlegge forbud gjelder ikke for bruksområdene omsetning og bruk av GMOer som mat og fôr. I EU-kommisjonens arbeidsprogram for 2020 er dette imidlertid igjen satt på agendaen.⁷

Internasjonale aspekter tilsier derfor at et hensiktsmessig arbeidsverktøy for vurdering av etikk vil være viktig å få på plass. Bioteknologirådet har imidlertid ikke fokusert på internasjonale forhold i sin vurdering av veilederen, siden utgangspunktet er etikk-kriteriet i den norske genteknologiloven.

3.2. Oppbygning av veilederen

Veilederen er bygget opp med bakgrunn og leseveiledning, en innføring i overordnede føringer, normer, verdier og prinsipper, fremgangsmåte ved etikkvurdering, seks eksempler på etiske vurderinger, og til slutt en konklusjon.

I veilederen heter det at formålet med dokumentet er å gjøre forvaltningen bedre rustet til å gjøre opplyste, helhetlige og etterprøvbare vurderinger av etisk forsvarlighet i søknader under genteknologiloven. Vurderingene skal være i samsvar med internasjonale avtaler og regelverk som er gjeldende for Norge. Veilederen omfatter ikke etisk vurdering av GMO-legemidler.

Fremgangsmåten ved vurdering av etikk-kriteriet er delt i flere steg. Første steg er en produkt- og situasjonsbeskrivelse, deretter kommer etiske relevante momenter fra helse- og miljørisikovurderingen inn, det gjøres rede for berørte parter og deres interesser, og det trekkes inn relevant informasjon fra ulike kilder til allmenmoralske verdier. Deretter følger en etisk vurdering, som baseres på følgende grunnverdier: autonomi, ikke skade, velgjørenhet, rettferdighet, tillit, forvalteransvar, omsorg, solidaritet, respekt for verdighet/integritet og naturlighet. Den etiske vurderingen utformes som en argumentativ tekst, som gir grunnlag for å trekke konklusjoner og komme med en anbefaling. Oppsett av en etisk matrise er foreslått som et hjelpemiddel i prosessen.

⁷ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents_en

I matrisen er berørte parter og de ulike grunnverdiene listet opp, og det er satt inn eksempler på relevante spørsmål som kan være nyttige i en etisk vurdering.

3.3. Hvem veilederen retter seg mot

Veilederen peker på at det er *forvaltningen* som ved hjelp av dokumentet skal bli bedre rustet til å gjøre etiske vurderinger av GMOer. Bioteknologirådet mener imidlertid at det ikke bare er forvaltningen som vil være brukere av en veileder for vurdering av etikk. Den som søker om godkjenning for en GMO i Norge, den interesserte allmennheten og politikere i Norge, vil også kunne ha nytte av et slikt dokument, og dette bør fremgå av veiledningsdokumentet.

3.4. Dilemmaet mellom spillerom og føringer i vurderinger av etikk

I oppdragsbrevet fra KLD heter det at det er «i forvaltningens og norske myndigheters interesse at vurderingsgrunnlaget og prosessen fram til vedtak er så systematisk og tydelig som mulig», og Miljødirektoratet skriver at deres tolkning av formålet med oppdraget er å utforme en etisk veiledning «som skal gjøre forvaltningen bedre rustet for å foreta opplyste, helhetlige og etterprøvbare vurderinger om etisk forsvarlighet i søknader om framstilling og utsetting av en genmodifisert organisme (GMO) under genteknologiloven, i samsvar med internasjonale avtaler og regelverk Norge er bundet av.» I veilederen blir begrepet «forutsigbar» introdusert; «vurdering av søknader om godkjenning under genteknologilovens etikk-kriterium må skje på en åpen, transparent og forutsigbar måte». Generelt sier ikke veilederen noe særlig om hvordan man kan sikre forutsigbarhet eller etterprøvbarehet i vurderingene.

Bioteknologirådet ønsker å påpeke at i en veileder for etikk-vurdering vil det være en utfordring at man må kompromisere mellom to idealer: 1) en prosedyre som i hver enkelt sak gir godt grunnlag for å forby det som er uetisk og bare tillate det som er etisk forsvarlig, og 2) en prosedyre som gir grunnlag for forutsigbare og etterprøvbare beslutninger. Det første idealet kan tilsi en etisk diskusjon med få føringer på prosedyren, mens det andre idealet tilsier klare føringer for hvordan man skal gå frem. Ved tydelige føringer vil det imidlertid bli mindre rom for en reell etisk vurdering, siden etikken og virkeligheten vil kunne være for komplekse til at føringene vil kunne fange opp alle relevante forhold i den enkelte sak.

Bioteknologirådet mener at en veileder bør tilrettelegge for forutsigbarhet for teknologiutviklere og for en teknologiutvikling som ivaretar etikk-kriteriet i genteknologiloven. Veilederen bør derfor være såpass tydelig at det er mulig for teknologiutviklere å vurdere om det er sannsynlig at søknaden deres blir godkjent eller ikke på grunnlag av etikk-kriteriet. Samtidig vil det, ut fra etikkvurderingers natur, være grenser for hvor mye forutsigbarhet en slik veileder kan bringe. Generelt sett vil bruk av en veileder over tid gi mer forutsigbarhet i vurderingene.

Eksempelspørsmål som er knyttet til bestemte eksempler/caser, slik det er satt opp i siste del av veilederen, vil kunne være et nyttig verktøy i å konkretisere hva som kan tillegges vekt i vurderingen. I tillegg vil generelle eksempelspørsmål som ikke er direkte relatert til noen av casene (som i figur 5 i veilederen), kunne være rådgivende for forvaltningen, søkere og andre brukere av veilederen. Særlig gjelder dette for søknader som ikke dekkes av de seks casene i veilederen.

3.5. Etisk standard – minstekrav, høy standard eller en samlet vurdering?

Et annet spørsmål som melder seg i en etikk-vurdering, og som ikke blir omtalt i veilederen, er hvor nivået på den etiske standarden av den aktuelle GMOen bør være. Vil det være tilstrekkelig at framstilling og bruk av en GMO ikke er åpenbart uetisk? Eller har man for eksempel som siktemål i en vurdering av en GMO, at framstilling og bruk bør være av svært høy etisk standard for at den skal bli godkjent?

I genteknologiloven står det at formålet med loven blant annet er å sikre at framstilling og bruk av genmodifiserte organismer skjer på en etisk forsvarlig måte. Genteknologiloven og tilhørende konsekvensutredningsforskrift gir imidlertid ingen føringer på nivået av etisk forsvarlighet. I realiteten er det da overlatt til forvaltningen å ta stilling til hvilket etisk nivå som skal kreves, og beslutningsmyndigheten kan da komme til et annet utfall av den etiske vurderingen enn en tidligere faginstans har gjort.

For å konkretisere hva som menes med tilstrekkelig og høy etisk standard, kan følgende tilnærminger være nyttige:

- 1) en måte kan være å ta utgangspunkt i at minstemålet innebærer at introduksjonen av en GMO ikke gjør verden til et dårligere sted; mens en høy etisk standard innebærer at introduksjonen av en GMO også ivaretar etiske verdier på en positiv måte, slik at i lys av disse etiske verdiene blir verden et bedre sted.
- 2) En annen måte (som også kan kombineres med den første) er å si at det vil kunne være lettere å påvise at noe ikke er uetisk, men vanskeligere å bevise at noe er etisk høyverdig.
- 3) En tredje måte er å ta utgangspunkt i åpen konsensus: Minstestandard krever bare at en GMO ikke er uetisk. At en GMO er åpenbart uetisk betyr at den fordømmes av alle de ulike og til dels motstridende verdisyn som allmennmoralen rommer. At en GMO holder en høy etisk standard kan bety at den ikke bare er etisk akseptabelt, men at den faktisk blir akseptert av de ulike verdisyn som allmennmoralen rommer.

Det kan også tenkes at man ikke bør ta utgangspunkt i etiske minstekrav i det hele tatt, og i stedet la den etiske vurderingen av en GMO bli holdt opp mot andre fordeler og ulemper ved organismen. Et annet alternativ er å kombinere etiske minstekrav med en bredere helhetsvurdering.

Et annet moment som gjelder nivået av etisk forsvarlighet, er hvordan man skal håndtere en situasjon der en GMO kan ha fordeler i noen sammenhenger (f.eks. bærekraft og samfunnsnytte), men ha etiske ulemper knyttet til seg. Hvilken vekt skal man da legge på at det kan være alternativer til den aktuelle GMOen som man helt eller delvis kan oppnå de samme fordelene med, men som er uten de etiske ulempene?

Rådet er av den oppfatning at en kombinasjon av etiske minstekrav og en helhetsvurdering vil være en farbar vei videre. Innledningsvis kan søknaden vurderes ut fra etiske minstekrav, som kan avdekke om det er noen opplagte grunner til å avvise søknaden, før man deretter gjør en mer omfattende skjønnsmessig vurdering. Rådet ønsker å understreke at en etikk-vurdering i stor grad må være en samlet, skjønnsmessig vurdering i hver enkelt sak, basert på relevante hensyn.

3.6. Allmennmoralen

Begrepet allmennmoral står sentralt i veilederen, og det blir henvist til begrepet «public morals»/offentlig moral i internasjonale handelsavtaler (GATT-avtalen under WTO). I veilederen heter det at «den internasjonale fortolkningen av dette begrepet [offentlig moral] slik det har blitt forstått innen rammene av GATT, er hovedsakelig av økonomisk og juridisk art, og er derfor utenfor mandatet til denne veilederen.» Offentlig moral blir i veilederen imidlertid fortolket som en variant av allmennmoralen, og det henvises til en definisjon av allmennmoralen som «det sett av moralske verdier, normer og dyder – med tilhørende praksiser – som det er åpen konsensus om i en gitt kultur til en viss tid».

Rådet foreslår i stedet å bruke begrepet «allment aksepterte verdier». Det sistnevnte begrepet bygger også på etiske verdier/grunnverdier som det er enighet om i et samfunn (omtalt i pt 3.7), og det kan argumenteres for at det ikke er stor innholdsmessig forskjell på de to begrepene. Veilederen kan imidlertid oppfattes som å gi klarere og mer forutsigbare føringer når man definerer og begrunner de omtalte grunnverdiene direkte, uten å gå veien om allmennmoral. «Allment aksepterte verdier» er også et begrep man finner igjen i flere offentlige dokumenter, og som det kan tenkes å være større aksept/forståelse for i befolkningen enn allmennmoral. Et annet begrep som muligens er enda bedre egnet i denne sammenheng, er «normative hensyn», eventuelt «etiske hensyn», fordi dette kan oppfattes som mer nøytralt enn bruk av ordene «moral» eller «verdier». Ved å bruke ordet «hensyn» kan det også oppfattes som at det er større rom for å ta andre aspekter i betraktning som ikke nødvendigvis kommer sterkt til uttrykk i en åpen konsensus, for eksempel hensynet til bestemte minoriteter. I den samlede etikkvurderingen må man imidlertid diskutere hvilke hensyn som er relevante å ta.

3.6.1. Allmennmoralen som grunnlag for vurdering av etikk av GMO

Dersom veilederen skal ta utgangspunkt i allmennmoralen, mener rådet at det i veilederen bør argumenteres bedre for *hvorfor*. Dette er sentralt både for å vite hvilke kilder til allmennmoralen man skal bruke, og for å vite hvordan allmennmoralen kan brukes i etisk argumentasjon. I veilederen blir det henvist til internasjonale handelsavtaler og offentlig moral, og offentlig moral blir tolket som en variant av allmennmoralen. Rådet ønsker å påpeke at dersom GATT-avtalen skal vektlegges når det gjelder allmennmoral, bør myndighetene vurdere om det vil være hensiktsmessig å utføre en mer inngående juridisk tolkning av begrepet «public morals». Den juridiske tolkningen kan søke å belyse hva «public morals» innebærer, hvilke hensyn som kan ivaretas og hvordan begrepet «public morals» samsvarer med allmennmoralen.

Generelt kan man si at lover og konvensjoner til en viss grad vil reflektere etiske standpunkter. Rådet ønsker likevel å påpeke at det ikke er slik at disse gir det fullstendige etiske bildet, og aspekter ved internasjonale handelsavtaler, som det vises til i etikk-veilederen, bør derfor ikke være den eneste begrunnelsen for å vektlegge allmennmoralen.

3.6.2. Hvor spesifikk er allmennmoralen?

Et annet aspekt ved allmennmoralen, er hvor spesifikk den kan sies å være. Ofte vil det være nokså uklart hva allmennmoralen egentlig sier. I tillegg vil hva man trekker ut av allmennmoralen i stor grad avhenge av hvilke kilder man benytter som grunnlag, og ikke minst av hvordan man veier de ulike og til dels motstridende verdier/hensyn som inngår i allmennmoralen opp mot hverandre.

I veilederen står det: «Argumentet om at transgener uten konkurransemessige fordeler for organismen representerer en forringelse av biologisk mangfold, kan betraktes som et verdimeessig standpunkt som har sterk støtte i den norske befolkningen». Det er tvilsomt om den norske allmenmoral er spesifikk nok til å kunne underbygge dette synet, og det kan stilles spørsmål ved om allmenmoralen i seg selv er for generell til å kunne si noe spesifikt om GMO-spørsmål. Slik allmenmoralen er definert i veilederen, som et sett med verdier, holdninger og normer som er utbredt, er den ganske generell. Det nevnte eksemplet fra veilederen kan likevel til en viss grad være gyldig, da undersøkelser viser at det nok er en utbredt oppfatning at det er mer etisk betenkelig å gjøre genetiske endringer som involverer kryssing av artsgrenser enn endringer innenfor arten eller nært beslektede arter.

3.6.3. Kilder til allmenmoral

Miljødirektoratet ønsker at rådet drøfter hvilke kilder som finnes for den norske allmenmoralen i dag, og om det er sannsynlig at kildene vil endre seg fremover. Rådet mener at dersom allmenmoralen skal legges til grunn, blir det viktig å avklare kildene til allmenmoralen. Veilederen nevner flere viktige kilder til allmenmoralen, men det sies også at veilederen ikke tar mål av seg til å gi en uttømmende gjennomgang av kildene til allmenmoralen. Kildene som trekkes frem er politiske partiers programmer og stemmegivning, uttalelser fra relevante aktører (f.eks. forskningsinstitusjoner, landbruksorganisasjoner, avlsselskap, interesseorganisasjoner og ideelle og religiøse organisasjoner), studier av folks oppfatninger, relevante lover og deres forarbeider, samt avgjørelser som blir fattet etter lovverket. Veilederen nevner også at allmenmoralen er dynamisk og at den etiske vurderingen vil både avhenge av teknologien som brukes og hvilke egenskaper de aktuelle organismene/produktene har. Den raske utviklingen på genteknologifeltet blir også trukket frem. Rådet ønsker her å påpeke at det for kildene som listes opp i veilederen kan være en uklar grense mellom det som kan sies å være etiske vurderinger, og det som kan anses som rettslige eller politiske utsagn.

Én av kildene til allmenmoral som veilederen trekker frem, er studier av folks meninger om GMO. Rådet ønsker å påpeke at ulike galluper ikke nødvendigvis gjenspeiler utbredte moralske verdier og normer i samfunnet. Det vil her være en vesentlig forskjell mellom det å bygge en etisk vurdering på de generelle verdiene man finner i samfunnet og det å basere seg på studier eller undersøkelser der man stiller konkrete spørsmål om holdninger til GMOer. En annen utfordring dersom galluper skal legges til grunn for allmenmoralen, er å sikre at folks syn bygger på en god nok vitenskapelig forståelse. Rådet ønsker for øvrig å påpeke at det er utført få større undersøkelser av nordmenns meninger om GMO til å kunne trekke slutninger om hva folk flest mener om temaet. Dette blir også pekt på i veilederen. Et relatert moment i denne sammenheng er samfunnsdebatten som en kilde til allmenmoralen. Samfunnsdebatten som kilde kan være nyttig for å belyse både at en problemstilling har en etisk dimensjon, og innholdet i denne.

Hvilke kilder til allmenmoralen man vil legge vekt på, vil avhenge av hvordan man ønsker å bruke allmenmoralen i den etiske argumentasjonen om GMO. Det avhenger i sin tur av begrunnelsen for å bygge på allmenmoralen. Hvis man ønsker å identifisere de generelle verdier, normer og dyder som har bred aksept i den norske befolkning, for å sikre at myndighetenes beslutninger om GMO gjenspeiler disse verdiene, vil et bredt sett med kilder (men neppe undersøkelser av folks holdninger til GMO) være relevante. Samtidig er det usikkert om man kan gå særlig vitenskapelig til verks for å identifisere allmenmoralen på grunnlag av disse kildene. Hvis det man derimot ønsker er å sikre at

myndighetenes beslutninger om GMO gjenspeiler befolkningens oppfatninger om GMO, for eksempel fordi man frykter at man ellers vil miste tillit i befolkningen, er det naturlig nok undersøkelser av disse oppfatningene som vil være de mest relevante. Man kan dermed ikke ta stilling til hvilke kilder til allmenmoral som bør legges til grunn før man har tatt stilling til hvorfor man bør bygge på allmenmoralen.

3.7. Grunnverdier/prinsipper/etiske verdier i veilederen

Miljødirektoratet anmoder Bioteknologirådet om særlig å vurdere om de verdibaserte prinsippene for den norske allmenmoralen er dekkende, slik det fremkommer i veilederen, og i tråd med føringer fra kongelig resolusjon fra 2017. De fire prinsippene «ikke skade», «velgjørenhet», «autonomi» og «rettferdighet» er utledet fra den medisinske etikkens historie, men er også anvendt innen miljø-, jordbruks- og havbruksetikken, ifølge veilederen. I veilederen blir det imidlertid fremhevet at det vil være tjenlig å supplere disse fire prinsippene med andre relevante verdier og prinsipper for å sikre en helhetlig vurdering. Verdiene «tillit», «forvalteransvar», «omsorg», «solidaritet» og «naturlighet og respekt for verdighet/integritet» er derfor også tatt med.

Rådet viser til diskusjon rundt begrepsbruk i pt 3.6. Når det gjelder de ni etiske grunnverdiene/verdibaserte prinsippene som trekkes frem i veilederen, mener rådet at disse bør være gjenstand for diskusjon, og at flere av dem ikke har noen åpenbar plass i en etisk vurdering av en GMO. Når det gjelder de fire prinsippene fra medisinsk etikk, foreslår rådet følgende endringer og omformuleringer: «fremme velferd» (samfunnsnytte og nytte for mennesker, dyr og miljø), «rettferdig og solidarisk fordeling av goder og byrder» og «valgfrihet». Med tanke på de øvrige grunnverdiene, mener rådet at følgende verdier kan vurderes fjernet: «ikke skade» vil kunne være dekket av spørsmålene under samfunnsnytte og bærekraft, «forvalteransvar» vil kunne være dekket av vurderinger av økologiske aspekter av bærekraft, og «omsorg» er, etter rådets mening, ikke relevant for en etisk vurdering av en GMO. Verdien «naturlighet» er lite diskutert i veilederen, og det vil være forskjellige oppfatninger av hva som ligger i denne verdien. De gjenstående verdiene «tillit» og «respekt for verdighet/integritet» er etter rådets mening relevante for den etiske vurderingen.

Ved å redusere antall grunnverdier vil også antall eksempelspørsmål bli færre. Miljødirektoratet ønsket at Bioteknologirådet særlig skulle se på om det er mulig å korte ned på antall eksempelspørsmål.


Veilederen angir for øvrig ikke hvordan man kan eller bør vekte de ulike verdiprinsippene opp mot hverandre. Dette er relevant fordi de ulike prinsippene kan komme til å stå i motsetning til hverandre. Mangel på føringer på vekting kan gjøre den etiske vurderingen mindre tydelig og etterprøvbar. Samtidig vil det variere fra sak til sak hvilke verdier eller hensyn som skal tillegges størst vekt, og det er til slutt uansett en samlet etisk vurdering som gjøres. Et hierarkisk oppsett av verdier som legges til grunn er derfor ikke hensiktsmessig, etter rådets mening.

3.8. Eksempler i veilederen

I veilederen er det tatt inn seks ulike eksempler på etikk-vurderinger av ulike GMO. I eksemplene konkluderes det, men det vises til at konklusjonen kan bli forskjellig avhengig av faktagrunnlaget man har eller ikke har, som i flere av eksemplene.

Bioteknologirådet mener at valg av eksempler er gode, fordi de omfatter ulike typer organismer med forskjellige egenskaper, og de inkluderer allerede utviklede GMOer, i tillegg til saker som er på forskningsstadiet. Bioteknologirådet mener imidlertid at det faglige innholdet i alle eksemplene bør kvalitetssikret. I tillegg bør det etterstrebes en nøytral tone i eksemplene, også i omtale av matproduserende sektor.

Med vennlig hilsen



Ole Frithjof Norheim
leder



Elisabeth Gråbøl-Undersrud
fungerende direktør

Saksbehandler: seniorrådgiver Hilde Mellegård

Kopi: Klima- og miljødepartementet