

Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE

Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle

Palveluvalikoiman määrittämisen periaatteet

ETENE kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto sosiaali- ja terveydenhuollon palveluvalikoiman määrittämisen periaatteita koskevasta valmisteluaineistosta.

Yleiset huomiot

ETENE pitää tarkoituksenmukaisena, että palveluvalikoiman määrittämisen periaatteet kootaan lakiin ja niiden varaan rakennetaan avoimempi, johdonmukaisempi sekä oikeudellisesti ja eettisesti kestävä menettely palvelujen ja menetelmien sisällyttämiselle tai poissulkemiselle. Tämä on tärkeää sekä ammattilaisten työn sujuvuuden ja resurssien tarkoituksenmukaisen käytön että potilaiden ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta. ETENE pitää myös kannatettavana, että ennaltaehkäisy ja väestönäkökulma on nostettu yksilöpalvelujen rinnalle.

Valmistelumateriaalissa esitetyt periaatteet sisältyvät jo lainsäädäntöön ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Niitä ei kuitenkaan aiemmin ole korostettu nimenomaisesti palveluvalikoiman periaatteina. ETENE pitää lähtökohtaa tärkeänä ja kannatettavana, mutta toteaa, että käytännön muutos voi jäädä rajalliseksi ilman selkeitä toimeenpanon välineitä.

ETENE korostaa, että periaatteiden sisällyttäminen lakiin ei yksin riitä, vaan tarvitaan konkreettisia jatkotoimenpiteitä, jotta periaatteet juurtuvat osaksi käytännön toimintaa. Tämä edellyttää selkeitä soveltamisohjeita ja muita tarvittavia toimeenpanon välineitä ja järjestelmällistä seurantaa.

Valmistelumateriaalissa on kuvattu periaatteiden soveltamista eri tasoilla, mutta suhde potilaan ja asiakkaan oikeuksiin vaatii täsmentämistä, jotta vastuunjako ja oikeusvaikutukset ovat selviä. Muutoin riski on, että epävarmuus ja päätöksentekoon liittyvä eettinen kuorma jäävät yksittäisten ammattihenkilöiden kannettavaksi. Tämän välttämiseksi ETENE esittää, että soveltamisohjeiden lisäksi arvioidaan tarve toimielimelle, joka antaisi velvoittavia linjauksia periaatteiden käytännön soveltamisesta.

ETENE pitää tärkeänä, että palveluvalikoiman periaatteet ohjaavat jatkossa paitsi yksittäisten ammattihenkilöiden toimintaa myös laajemmin palvelujärjestelmän ja sen ohjauksen tasoa sekä tarvittaessa myös lainvalmistelua. Periaatteiden vaikutuksen ulottuminen järjestelmätasolle on välttämätöntä, jotta ne voivat aidosti ohjata palveluvalikoiman sisältöä.

Tarveperiaate

Tarveperiaate on perusteltu lähtökohta palvelujen kohdentamiselle. Sitä sovellettaessa on kuitenkin varmistettava, ettei heikommassa asemassa olevia suljeta palvelujen ulkopuolelle esimerkiksi siksi, että arvio painottuu liiaksi ennakoituun "hyötymispotentiaaliin". Samalla on huolehdittava, ettei ennaltaehkäisy jää kiireellisten tarpeiden varjoon, vaan että

ennaltaehkäisyn arvioinnissa huomioidaan myös pitkän aikavälin vaikutukset (elinkaarinäkökulma). Tarveharkinnan eettiset punninnat tulee tuoda läpinäkyviksi kriteereiksi, jotta tulkintalinjat eivät eriydy kohtuuttomasti alueittain.

Vaikuttavuus ja kustannusvaikuttavuus

ETENE pitää perusteltuna, että vaikuttavuus kirjataan palveluvalikoiman määrittämisen keskeiseksi periaatteeksi, ja että palveluvalikoimaan sisällytettäviltä palveluilta edellytetään vähäistä suurempaa, osoitettavissa olevaa vaikuttavuutta. Vaikuttavuus tarkoittaa terveydenhuollossa etenkin terveyshyödyn tuottamista ja sairauksien ehkäisyä, kun taas sosiaalihuollossa se ilmenee yksilöiden ja yhteisöjen hyvinvoinnin lisäämisinä. Jotta periaate toteutuisi aidosti käytännössä, vaikuttavuutta on arvioitava jatkuvasti sekä uusien että jo vakiintuneiden palvelujen ja menetelmien osalta. Samalla on tärkeää, että vähähyötyisistä toiminnoista, menetelmistä ja työtapoista luovutaan.

ETENE pitää kannatettavana, että kustannusvaikuttavuus nostetaan periaatetasolle turvaamaan resurssien riittävyttä. Arvioinnin tulee olla pitkäjänteistä ja kohdistua myös palvelukokonaisuuksiin, ei vain yksittäiseen sairauteen, hoitoon tai tukitoimeen. Lyhyen aikavälin säästöt eivät saa johtaa pitkän aikavälin haittoihin tai kustannusten siirtymiseen muille sektoreille.

Sosiaalihuollossa vaikuttavuuden ja kustannusvaikuttavuuden hyödyntäminen on vasta alkuvaiheessa, ja terveydenhuollossakin niiden hyödyntämisessä ja arvioinnissa on yhä merkittäviä kehittämistarpeita. Arvioinnissa tulee painottaa palvelukokonaisuuksia ja toimintamalleja yksittäisten menetelmien sijaan sekä huomioida taloudellisten vaikutusten ohella hyvinvointivaikutukset pitkällä aikavälillä. Tämä edellyttää määrällisen näytön lisäksi myös laadullisen ja kokemusperäisen tiedon systemaattista hyödyntämistä.

Terminologiaa koskevia huomioita

ETENE huomauttaa, että luonnoksen terminologia kaipaa selkeyttämistä ja yhtenäistämistä. Sosiaalihuollossa käytetyt termit, kuten ”palvelu”, ”työmuoto”, ”menetelmä” ja erityisesti kliinisluonteinen ”toimenpide”, eivät vastaa alan arkea; niiden sijaan olisi tarkoituksenmukaista käyttää esimerkiksi käsitteitä ”tukitoimi” ja ”työtapa”. Terveydenhuollossa puolestaan on jäänyt hyödyntämättä osa käyttökelpoisista termeistä, sillä pääosin puhutaan ”menetelmästä”. Terminologiaa tulisi laajentaa siten, että myös ”palvelu”, ”työmuoto” ja ”toimenpide” otetaan systemaattisesti mukaan.

Yhdenvertaisuus ja ihmisarvo läpileikkaavina periaatteina

Yhdenvertaisuuden ja ihmisarvon asettaminen läpileikkaaviksi periaatteiksi on oikeudellisesti perusteltua, koska ne ovat perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita, jotka on otettava huomioon kaikissa palveluvalikoimaa koskevissa ratkaisuissa ja päätöksenteon vaiheissa. Niitä voidaan pitää myös sosiaali- ja terveydenhuollon keskeisinä eettisinä periaatteina. Yhdenvertaisuus ei kuitenkaan saa peittää sosiaalista oikeudenmukaisuutta: heikoimmassa asemassa olevien oikeuksien vahvistaminen edellyttää tarveperusteista tulkintaa.

ETENE toteaa, kuten valmistelumateriaalissakin todetaan, että koska ihmisarvo on jakamaton ja kaikilla sama, se ei niukkojen resurssien oloissa ratkaise valintoja tai aseta järjestystä. On kuitenkin tärkeää, että ihmisarvo on kirjattu periaatteisiin, sillä se on kaiken hoidon ja avun antamisen lähtökohta.

Lopuksi

ETENE pitää periaatteiden kokoamista lakiin eettisesti ja oikeudellisesti perusteltuna ja kannattaa valmistelun etenemistä. Periaatteet nojaavat perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeuksiin, minkä vuoksi niiden arvopohja on eettisesti ja oikeudellisesti kestävä ja todennäköisesti laajasti hyväksyttävä. Pelkkä periaatteiden kirjaaminen lakiin tuo todennäköisesti vain rajallisia muutoksia käytäntöön, mutta se on välttämätön askel eteenpäin kohti avoimempaa ja systemaattisempaa priorisointia, piilopriorisoinnin sijaan. ETENE korostaa, että ilman velvoittavia ja johdonmukaisia jatkotoimia periaatteiden käytännön vaikutus voi jäädä rajalliseksi. On välttämätöntä, että palveluvalikoiman periaatteet kytketään osaksi palvelujärjestelmän ohjausta ja päätöksentekoa sekä varmistetaan niiden seuranta.