Õiguskantsler

Teie nr

Meie 13.08.2026 nr 6-1/261792/2606665

Psühholoogi kvalifikatsioon

Lugupeetud [ ]

Pöördusite õiguskantsleri poole küsimusega, mis puudutab psühholoogina tegutsemist. Selgitasite, kuidas on viimasel ajal muutunud Teie töösuhte laad ja tööandja suhtumine Teisse kui pikaaegse töökogemusega psühholoogi. Leiate, et psühholoogi kutsetegevuse nõuded on vastuolulised, ning kahtlete, kas kehtestatud piirangud on proportsionaalsed. Täpsemalt olete viidanud kahele õigusaktile: tervishoiuteenuste korraldamise seadusele (TTKS § 23^7 jj, psühholoogilise ravi osutamine) ning Vabariigi Valitsuse 23.03.2026 määrusele nr 37 „Tervisekassa tervishoiuteenuste loetelu“ (§ 39 lg 22, kutsega psühholoog-nõustaja, § 82 lg 2 rakendussäte, kutsenõuet ei pea täitma kuni 31.12.2027).

Mõistame, et tööl tekkinud olukord on Teile ebameeldiv ja paneb muretsema. Kahjuks ei saa õiguskantsler Teid aidata. Töölepingulisest suhtest alguse saanud vaidluse lahendamiseks võib pöörduda töövaidluskomisjoni või maakohtusse, muu võlaõigusliku lepinguga korral maakohtusse.

Abstraktselt hinnates ei ole psühholoogilise ravi osutajatele kutsenõude seadmine põhiseadusvastane.

Tervisekassal on õigus rahastada psühholoogi teenuse osutamist üksnes juhul, kui teenust osutab kutsega psühholoog. Selline Tervisekassa õigus ei piira otseselt Teie kutsetegevust. Ravi rahastamise lepingu sõlmib Tervisekassa tervisehoiuteenuse osutajaga (ravikindlustuse seaduse (RaKS) § 36 lg 1). Tervisekassa pakutavad lepingutingimused saavad puudutada eeskätt ravi rahastamise lepingu sõlmimisest huvitatud tervishoiuteenuse osutajat. Põhimõtteliselt on Tervisekassal õigus seada ravi rahastamise lepingu sõlmimisel tingimusi, sest nendega tagatakse, et rahastatav teenus on kvaliteetne.

Psühholoogiline ravi

1. Põhiseaduse (PS) § 29 lõike 1 kohaselt võib põhjendatud juhtudel sätestada seadusega tegevusala, elukutse ja töökoha valiku piirangu. See tähendab, et Riigikogu võib inimese valikuõigust piirata ka näiteks kvalifikatsiooninõuete kehtestamisega. Põhiseaduse § 29 lõikes 1 sätestatud piirangud on lubatud, kui need on proportsionaalsed ehk sobivad, vajalikud ja mõõdukad (PS § 11, Riigikohtu otsus asjas nr 3-18-1432, p-d 29 ja 32).

2. TTKS sätestab kvalifikatsiooninõuded psühholoogilise ravi osutajale. Nende nõuete kohaselt tohib teenust osutada kliiniline psühholoog (TTKS § 23[7]). Terviseministri 21.09.2023 määruse nr 54 „Füsioteraapia, logopeedilise ravi ja psühholoogilise ravi iseseisev osutamine“ (edaspidi: määrus) § 4 lõige 3 täpsustab, et psühholoogilist ravi võib iseseisvalt osutada juriidiline isik või füüsilisest isikust ettevõtja, kui tema vastutusel ja heaks tegutseb inimene, kellel on kehtiv haridusel ja töökogemusel põhinev kutseseaduse kohane kliinilise psühholoogi kutse või muu samaväärne pädevustunnistus.

Niisiis nõuab TTKS psühholoogi kvalifikatsiooni üksnes psühholoogilise ravi osutamise korral. Psühholoogilise ravi osutaja peab olema kliiniline psühholoog.

3. Määruse § 2 lõige 4 sätestab: „Iseseisev psühholoogiline ravi on pere- ja eriarstiabist lahus toimuv arsti poolt TTKS § 2 lõike 1 alusel kehtestatud määruses nimetatud klassifikaatorist lähtudes diagnoositud haiguste raviks psühholoogiliste sekkumiste rakendamine ning arsti antud lähteülesande alusel toimuv psühholoogiline hindamine ja psühhodiagnostilised toimingud.“

Seega määruse § 2 lõike 4 järgi ei loeta kõiki psühholoogi nõustamisteenuseid psühholoogiliseks raviks (vt ka psühhiaatrilise abi seaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse 600 SE II lugemise seletuskirja: „Nagu psühhoteraapia, hõlmavad ka füsioteraapia ja logopeediline abi tegevusi, mis ravi valdkonda ei kuulu. Tegutsemisõiguse piiramine on põhjendatud üksnes meditsiinilistel näidustustel ehk arsti diagnoositud häire korral osutatavate ravisekkumiste puhul ning seetõttu reguleeritakse selle eelnõuga üksnes ravi eesmärgil osutatavaid tegevusi.“).

4. Peale arstikutse saanud psühhiaatrite ja psühholoogi hariduse saanud spetsialistide pakuvad vaimse tervise parandamise teenuseid ka teaduspõhise väljaõppeta inimesed. Sageli nimetavad ka nemad oma teenust teraapiaks[1]. Samas on psühholoogi tegevusel inimese heaolule ja tervisele suur mõju. Mõistagi peaks ka inimene ise enne teenuse kasutamist huvi tundma, milline on psühholoogilist nõu pakkuva inimese kvalifikatsioon ja teenuse laad (nt millist teraapiavormi rakendatakse), ent inimene ei pruugi mõista ja osata kindlaks teha, kas psühholoogi ettevalmistus on piisav. Pealegi on psühholoogilist abi vajavad inimesed sageli keerulises vaimses seisundis ja haavatavas olukorras, mistõttu ei pruugita abi pakkuja kvalifikatsioonile tähelepanu pöörata.

5. Niisiis on Riigikogu pidanud vajalikuks, et psühholoogilist ravi osutab (kutsega) kliiniline psühholoog, sel viisil on soovitud tagada teenuse kvaliteeti. Kutsevaldkonnad arenevad ning on tavapärane, et ühiskonna ootuste ja eelduste muutumisel muutuvad ka kutsealal tegutsevatele inimestele seatud ootused. Selline areng võibki kaasa tuua kvalifikatsiooninõuete kehtestamise valdkondades, kus seda varem pole olnud või kus on kehtinud madalam kvalifikatsiooninõue. Kliinilise psühholoogi kutse (töö) sisu on läbi räägitud mitme asjast huvitatud osapoolega, mistõttu ei väljenda see pelgalt ühe erialaühenduse seisukohta. Seepärast ei saa ka meelevaldseks pidada otsust, et psühholoogilist ravi võivad osutada need psühholoogid, kellele Eesti Psühholoogide Liit on Tervishoiu Kutsenõukogu kinnitatud kutsestandardi alusel andnud kliinilise psühholoogi kutse.

6. Inimesele, kes on õppinud psühholoogiat, ent kellel pole kliinilise psühholoogi kutset (või muud samaväärset pädevustunnistust) ning kes ei saa seetõttu osutada psühholoogilist ravi, jääb võimalus osutada muid psühholoogiaalaseid (nõustamis)teenuseid. Seega ei välista piirang psühholoogina tegutsemist. Kui see inimene aga soovib psühholoogilist ravi osutada ja vajab selleks kliinilise psühholoogi kutset, saab ta seda taotleda kutse andja juures, kui on täidetud

[1] Made Rästas, Thea Marran. Üks amet, erinevad rollid. – Juridica 1–2/2026, lk 23.

kutse andmise korras loetletud eeldused (vt ka kutse andja kodulehte; mujal kui Eestis omandatud kutsealase tunnustamise kohta vt Haridus- ja Noorteameti kodulehte; vt ka Tallinna Ringkonnakohtu 27.08.2024 määrus nr 3-24-2116; Tallinna Halduskohtu 17.10.2025. määrus nr 3-25-2998; Tallinna Halduskohtu 08.12.2025 määrus nr 3-25-614). Seega on olemas võimalus hakata psühholoogilist ravi osutama. Nende eelduste täitmist ei saa pidada põhjendamatuks ega ülemääraseks.

Tervisekassa rahastatav teenus

7. Tervisekassa rahastab tervishoiuteenuste loetellu kantud teenust sel juhul, kui tervishoiuteenuse osutajal on sõlmitud Tervisekassaga ravi rahastamise leping (RaKS § 35 lg 1). Tervisekassa ei ole kohustatud sõlmima ravi rahastamise lepingut kõigi tervishoiuteenuse osutajatega (RaKS § 36 lg-d 1 ja 2).

8. Enne ravi rahastamise lepingu sõlmimist ning lepingu tähtaja otsustamist hindab Tervisekassa muu hulgas teenuse osutamise kvaliteeti ja tingimusi (RaKS § 36 lg 4 p 2). Lepingusse pannakse RaKS §-s 37 nimetatud tingimused (sh tervishoiuteenuse kvaliteedi ja efektiivsuse näitajad, RaKS § 37 p 13).

9. Seda, et Tervisekassa arvestab ravi rahastamise lepingu sõlmimisel muu hulgas teenuse kvaliteeti ja võib seada selleks tingimusi, muu hulgas teenuse osutaja kvalifikatsioonile, selgub ka RaKS eelnõu 914 SE seletuskirjast[2].

10. See tähendab, et Tervisekassa tervishoiuteenuste loetelus sätestatud psühholoogi kvalifikatsiooninõuet peavad järgima need tervishoiuteenuse osutajad, kes soovivad sõlmida ravi rahastamise lepingu Tervisekassaga. Teie puhul pole aga praegu küsimus selles, kas ja mis tingimustel Tervisekassa Teiega ravi rahastamise lepinguid sõlmib. Tööandjal pole keelatud osutada teenuseid ka Tervisekassa lepingu väliselt, ta võib pakkuda Tervisekassa rahastuseta muid psühholoogiteenuseid. Selleks on tal õigus sõlmida leping psühholoogiga, kellel pole kliinilise psühholoogi kutsetunnistust. Pole siiski välistatud, et tööandja otsustab – olenemata sellest, kas ta on või ei ole sõlminud Tervisekassaga ravi rahastamise lepingu – võtta tööle üksnes kutsega psühholoogi.

11. Tervisekassa tervishoiuteenuste loetelu § 82 lõike 2 kohaselt rahastab Tervisekassa teatud teenuseid ka siis, kui neid osutab kutseta spetsialist: „Kuni 31. detsembrini 2027. a võib koodidega 7601, 7602, 7603, 7607, 7615, 7616, 7617, 7626, 7627, 7630–7637, 3103, 3113 ja 3114 tähistatud tervishoiuteenuseid osutada ka kutseta psühholoog, kes on viimase kaheksa aasta jooksul töötanud eriarstiabis psühholoogina vähemalt viis aastat keskmise koormusega vähemalt 0,5.“

---

[2] RaKS eelnõu 914 SE seletuskirjas on öeldud: „Tervishoiuteenuste kvaliteedi tagamiseks on haigekassale antud õigus teatud valikukriteeriumite alusel (s.h. teenuste osutamise kvaliteet ja tingimused ning vastavus majutuse standardtingimustele) otsustada, milliste tervishoiuteenuste osutajatega ta ravirahastamise lepingu sõlmib. […] Eelnõus sätestatakse kriteeriumid, millele peab tervishoiuteenus loetelusse lülitamiseks vastama. Nimetatud kriteeriumide täpsema sisu, kriteeriumidele hinnangu esitajad ja kriteeriumide vastavuse ning kriteeriumide hindamise juhendi kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Loetelu koostatakse tervishoiuteenuste osutajatega peetavate läbirääkimiste tulemusena. […] „LISA nr. 4. Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetellu kande tegemise otsustuse kriteeriumide täpsem sisu, kriteeriumidele hinnangu esitajad ja kriteeriumidele vastavuse hindamise juhis. Vabariigi Valitsuse määruse teesid […] 1.3. tervishoiuteenuse vajalikkus ühiskonnale ja kooskõla riigitervishoiupoliitikaga ning tervishoiu arengukavaga […] - teenuse sobivus Eesti tervishoiu arengukavadega ning osutamiseks optimaalne ja vajalik infrastruktuur jätkusuutlikkuse ja kvaliteedi tagamiseks, nõuded osutajate kvalifikatsioonile ning eritingimustelele“.

Selline olukord pole vastuoluline ega arusaamatu, vaid lubatud, kuna tegu on ajaliselt piiratud üleminekuperioodiga (kohanemisajaga) enne (uue) kvalifikatsiooninõude üleüldist rakendamist.

Rakendussätteid (või ka üleminekusätted) kasutatakse tavaliselt juhul, kui soovitud regulatsiooni ei saa rakendada kohe pärast õigusakti vastu võtmist. Sellisel juhul nõue küll kehtestatakse, kuid selle rakendamine lükatakse teatud ajaks edasi. Tihti kasutatakse sellist võtet olukordades, kui kehtestatakse kvalifikatsiooninõuded või kui muudetakse need varasemast rangemateks. Nii antakse asjast puudutatud isikutele aega uue nõudega kohanemiseks (vt nt sotsiaalhoolekande seaduse § 16^1, milles kehtestati sotsiaaltöötaja kvalifikatsiooninõue 08.05.2022, kuid see nõue jõustus § 160 lõike 41 järgi alles ligikaudu nelja aasta möödudes 01.07.2026).

Loodan, et selgitusest on Teile abi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks (avaldaja isikuandmeteta): Sotsiaalministeerium

Aigi Kivioja 693 8428
Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee