

אגף שיקום נכים

היחידה לתביעות וקביעת זכאות
תאריך: כ"ו חשון תשפ"ב
01 נובמבר 2021
סימוכין: נ-שיקום-011121-088748

הנדון: _

כללי

1. היחידה לתביעות וקביעת זכאות (להלן: קצין התגמולים) ויחידת הוועדות רפואיות הן יחידות שונות ונפרדות באגף שיקום נכים במשרד הביטחון.
2. קצין התגמולים מקבל החלטות בבקשות להכרה בנכות, ובכלל זה מכריע בשאלה האם קיים קשר סיבתי בין הנכות הנטענת לבין השירות הביטחוני, ואילו תפקידן של הוועדות הרפואיות הוא לקבוע מהי דרגת הנכות המוכרת (לאדם שכבר הוכר כנכה ע"י קצין התגמולים), כמו גם להחליט בדבר קיומה של נכות מוסבת (נכות מוסבת, שנגרמה מבחינה רפואית, באופן בלתי אמצעי, ע"י הנכות שהוכרה ע"י קצין התגמולים) בהתאם לתקנה 9 לתקנות הנכים (מבחנים לקביעת דרגת נכות, התש"ל-1969).
3. יודגש, כי כל אחת מהיחידות נהנית משיקול דעת עצמאי בתחומי סמכותה, ופועלת באופן מקצועי ובלתי תלוי, בהתאם לדין. כמו כן, הייעוץ המשפטי של יחידת הוועדות הרפואיות הינו נפרד מהייעוץ המשפטי לאגף השיקום (ראו לעניין זה פסק הדין בבג"ץ 1291/04). חיזוק הצורך בהקפדה על ההפרדה בין היחידות הודגש לאחרונה גם במסגרת עבודת צוות הפעולה בנושא רפורמה "נפש אחת".
4. כפועל יוצא, ובהתאם להוראות חוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט-1959 [נוסח משולב] (להלן – "חוק הנכים"), התקנות שתוקנו מכוחו ופסיקת בתי המשפט, קצין התגמולים, כמו הנכה, הוא בעל דין בפני הוועדה הרפואית, שהינה ערכאה מעין שיפוטית. כבעל דין, רשאי קצין התגמולים, עפ"י הדין, לערער על החלטות הוועדה הרפואית, וכן הוא צד לערעורים שמוגשים על החלטות הוועדה הרפואית העליונה לביהמ"ש המחוזי.
5. ברוב רובם של ההליכים, המתנהלים בפני הוועדות הרפואיות (ועדה מחוזית וועדה עליונה), קצין התגמולים הינו בגדר צד "וירטואלי". לעומת זאת, בערעורים שמוגשים לביהמ"ש המחוזי על החלטות הוועדה הרפואית העליונה, קצין התגמולים הוא "המשיב" וכצד להליך נדרש ליתן את עמדתו, ביחס להחלטת הוועדה נשוא הערעור (באמצעות עו"ד המייצגים את קצין התגמולים, המועסקים במיקור חוץ על ידי פרקליטות המדינה).

6. בנוסף, ייתכנו מקרים בהם קיימת הצדקה שקצין התגמולים ייזום הליך בעצמו או יתייצב ויוצג בפני הוועדה הרפואית, על ידי עורך דין, כצד להליך שיזום נכה, בין אם התוצאה הצפויה של ההליך תטיב עם הנכה ובין אם לאו.
7. להלן יפורטו המקרים, בהם נכון שקצין התגמולים ייזום הליך (ערעור או בדיקה מחדש).
- נוסף על כך, יפורטו השיקולים המצדיקים קבלת החלטה, כי יש מקום לייצוג ו/או התייצבות של קצין התגמולים או עורך דין מטעם קצין התגמולים, בהליכים המתנהלים בפני הוועדות הרפואיות אשר ניזומו על ידי נכים.
8. יודגש כי גם במקרים בהם יוחלט שיש מקום כי קצין התגמולים יגיש ערעור או ייוצג בפני הוועדה הרפואית, תינתן ככלל עדיפות להגשת **עמדה כתובה** לוועדה מטעם קצין התגמולים. רק במקרים בהם יש חשיבות לטיעון בעל-פה, תאושר התייצבות פיזית של עורך דין מטעם קצין התגמולים בוועדה.
9. לצורך הסדרת ייצוגו של קצין התגמולים, על ידי עורך דין במיקור חוץ, במקרים המתאימים כאמור לעיל ולהלן, יפנה היועמ"ש אל היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות המדינה.

ערעור על החלטת ועדה רפואית מחוזית לוועדה רפואית עליונה

11. סעיף 12(ב) לחוק הנכים ותקנה 3(א) לתקנות הנכים (ועדה רפואית עליונה), תשכ"ד-1964, קובעים כי קצין התגמולים רשאי להגיש ערעור, בפני ועדה רפואית עליונה, על החלטה של ועדה רפואית מחוזית, תוך שלושים ימים מיום קבלתה.
- "3(א) סבור קצין תגמולים כי ועדה רפואית טעתה טעות כל שהיא בהחלטתה שנתנה על פי סעיף 10 לחוק או שהיא חרגה מסמכויותיה או מסדרי עבודתה כפי שנקבעו לפי סעיף 29(א) לחוק, רשאי הוא, תוך שלושים יום מיום קבלת ההודעה על החלטת הוועדה הרפואית המכילה, לדעתו, את הטעות או החריגה, כאמור, לערער עליה לפני הוועדה."
12. ככלל, בחינת השאלה האם לערער תיעשה באופן קפדני, כאשר השימוש בסמכות הערעור יהיה מבוקר ומיועד למקרים חריגים.
13. החלטה על ערעור תתקבל רק לאחר אישורם של ר' יח' התביעות וקביעת זכאות והיועמ"ש וכן לאחר התייעצות עם מומחים רפואיים מטעמו (אם הדבר נדרש).
14. במקרים בהם יחליט קצין התגמולים לערער – יש ליידע את הנכה (ובא כוחו – אם הוא מיוצג) בדבר ההחלטה, וכן לשלוח אליהם את כתב הערעור וכלל המסמכים עליהם הוא נסמך, 14 ימים לפחות לפני מועד כינוס הוועדה הרפואית. יודגש כי קצין התגמולים לא יגיש לוועדה מסמך שלא הועבר לפני כן לידי הנכה ו/או בא כוחו ולא יטען בפני הוועדה נימוקים שלא הובא לפני כן בפני הנכה/ב"כ מטעמו, כאמור.
15. להלן מקרים בהם יש מקום לבחון הגשת הערעור מטעם קצין התגמולים על החלטת ועדה רפואית, הן כאשר התוצאה תטיב עם הנכה והן שלא, כאמור:

- רושם כי הוועדה הרפואית חרגה מסמכותה (לדוגמה - קבעה דרגת נכות, בגין נכות שלא הוכרה על ידי קצין התגמולים).
 - רושם כי החלטת הוועדה הרפואית עומדת בניגוד לחוק והפסיקה ובעלת השלכות רחב משמעותיות (למשל: קביעת סעיפי ליקוי בהתאם לתקנות ישנות שאין להם תחולה, יישום פסק דין באופן שגוי וכיו"צ).
 - רושם כי החלטת הוועדה הרפואית לא עולה בקנה אחד עם המצב העובדתי או קביעות רפואיות בעניין הנכה או שניתנה ללא איסוף חומר רפואי או עובדתי רלוונטי (למשל: קבלת מידע מוטעה או חלקי).
 - רושם כי הוועדה הרפואית לא דנה בעניין שהתבקשה לדון בו או שלא התייחסה למסמך משמעותי רלוונטי.
 - רושם כי קיים **פער משמעותי** בין דרגת הנכות שנקבעה ע"י הוועדה הרפואית לדרגת הנכות המשקפת את מצבו הרפואי של הנכה.
 - רושם כי הוועדה הרפואית קבעה לנכה דרגת נכות שונה **באופן משמעותי** מדרגת הנכות הקודמת, ללא מתן נימוקים המסבירים את השינוי.
 - רושם כי נפל פגם משמעותי בהחלטת הוועדה הרפואית ובהתנהלותה, בהיבטי המשפט המנהלי (כגון: טענה לניגוד עניינים של מי מחברי הוועדה הרפואית, טענה לפגם הנוגע להרכב הוועדה, טענה להנמקה חסרה של החלטת הוועדה).
 - במקרים בהם קצין התגמולים סבור, לאחר ייעוץ רפואי שקיבל, שנפלה טעות לעניין קביעת דרגת הנכות כקבועה/זמנית.
16. יצוין כי אין מדובר ברשימה סגורה ויש לבחון כל מקרה לגופו.

ערעור על החלטת ועדה רפואית עליונה לביהמ"ש המחוזי

17. בהתאם לסעיף 12א לחוק הנכים על החלטת ועדה רפואית עליונה ניתן לערער בפני ביהמ"ש המחוזי (בדן יחיד) בשאלה משפטית בלבד, כאשר ערעור כאמור יוגש תוך ארבעים וחמישה ימים מהיום בו הגיעה לידי קצין התגמולים ההחלטה מושא הערעור (תקנה 2 לתקנות הנכים ומשפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום) (סדרי הדין בערעור), תשמ"ז-1987).
- 12א. (א) חייל משוחרר או חייל בשירות קבע וכן קצין תגמולים רשאים לערער על החלטת ועדה רפואית עליונה לפני בית המשפט המחוזי, בנקודה משפטית בלבד."
18. לפיכך, בנוסף לאמור בסעיפים 12, 13, 15 ו-16 לעיל, תנאי להגשת הערעור מטעם קצין התגמולים הינו קיומה של שאלה משפטית מובהקת, הדורשת הכרעה משפטית, בין היתר, נוכח השלכות רחב שעלולות להיות לה.

בקשה יזומה של קצין התגמולים לבדיקה מחדש של נכה ע"י ועדה רפואית

19. סעיף 37(א) לחוק הנכים מסמך את קצין התגמולים להורות על בדיקה חוזרת של הנכה ע"י ועדה רפואית פעם בשנה, וככל שיש לו יסוד להניח כי חל שינוי בדרגת נכותו של נכה, להורות על בדיקתו מחדש בכל עת ובלבד שחלפה חצי שנה מיום הבדיקה האחרונה.

"37. (א) קצין תגמולים רשאי להורות אחת לשנה על בדיקת הנכה שנית, אם לא הורתה הועדה הרפואית הוראה אחרת. אולם אם היה לקצין התגמולים יסוד להניח כי חל שינוי בדרגת נכותו של נכה, רשאי הוא להורות על בדיקתו מחדש של הנכה בכל עת לאחר שחלפה חצי שנה מיום הבדיקה האחרונה."

20. זימון של הנכה לבדיקה חוזרת ע"י ועדה רפואית, ייעשה רק כאשר הובא בפני קצין התגמולים מידע ברור, המעיד על כך שדרגת הנכות המוכרת שנקבעה לנכה, אינה משקפת באופן מובהק את מצבו הרפואי העדכני (בין אם בשל החמרת מצב ובין אם בשל הטבה משמעותית).

21. יש להשתמש בסמכות זו במשורה, רק לאחר אישורם של ר' יח' התביעות וקביעת זכאות והיועמ"ש ולאחר התייעצות עם היועץ הרפואי לקצין התגמולים.

22. במקרים אלה, תצא החלטה מנומקת של קצין התגמולים, המסבירה את הצורך בקיום ועדה רפואית חוזרת, לרבות מתן זכות ערעור על ההחלטה בפני ועדת הערעורים, בצירוף תימוכין.

ייצוג בהליכים אשר לא ניזומו על ידי קת"ג

23. ישנם מקרים נוספים, בהם יש מקום שקצין התגמולים יהיה מיוצג, הגם שלא הוא יזם אותם, כך למשל:

- א. לא אחת בית המשפט המחוזי מחזיר את עניינו של הנכה לדיון חוזר בוועדה הרפואית העליונה.
- ב. כאשר הוועדה הרפואית סבורה שיש הכרח בקבלת הבהרות מטעם קצין התגמולים לצורך דיון הוועדה הרפואית, למשל לצורך הסבר הסוגיה המשפטית שבמחלוקת.
- 24. להלן שיקולים, אותם יש להביא בחשבון, בין היתר, לצורך קבלת החלטה, האם יש מקום לייצוג של קצין התגמולים:

- הדיון מערב סוגיה משפטית/ עובדתית/ רפואית מורכבת, או בעלת השלכות רחב אפשריות.
- מתנהל בעניינו של הנכה הליך מקביל בערכאה אחרת, אשר יש לו השלכה על קבלת ההחלטה בעניינו של הנכה, בוועדה הרפואית בה מבוקש הייצוג.
- הנכה מיוצג/ אינו מיוצג ע"י עו"ד.
- ככלל, קצין התגמולים לא יהיה מיוצג בוועדה הרפואית המחוזית, אלא רק בוועדה רפואית עליונה.



מדינת ישראל
משרד הביטחון
רשום בגוף המסמך



26. ככל שהוחלט על ייצוג קצין התגמולים בפני הוועדה הרפואית – יש ליידע את הנכה בדבר ההחלטה.

בכבוד רב,

גיא גלעד, עו"ד

ראש היחידה לתביעות וקביעת זכאות