

תשובת הממשלה הגרמנית

לגבי הבקשה שהוגשה על ידי חברי הבונדסטג עזיזה טאנק, אולה ילפקה,
מתיאס וו. בירקוואלד וחברי בונדסטג נוספים מסיעת לינקה [Die Linke]
– דברי דפוס 18/1183 –

**מימוש תשלום פנסיות-גטו ללוחמי מחתרת יהודים ויהודים נוספים
שמקום מושבם בפולין עבור תקופות העסקתם בגטאות**

הערת מגיש הבקשה

החל משנת 2000 השקיע הארגון הפולני של לוחמים יהודיים ונפגעי מלחמת העולם השנייה, שמקום מושבם בוורשה, מאמצים רבים לזכות בהכרה בדרישות חבריהם למימוש תשלום פנסיות גרמניות. הארגון ליכד בשורותיו לוחמי מחתרת יהודים, מורדים, פרטיזנים, אסירי גטאות ומחנות ריכוז פשיסטיים, וכן ניצולי שואה, שעלה בידם לשרוד את ההשמדה על ידי הגרמנים בזכות מה שנקרא "תעודות אריות".

מתוך היהודים הפולנים שחיו בשנת 2000 הגישו 860 ניצולים בקשה לרשויות הגרמניות לתשלום פנסיה. עד כה נדחו כל הבקשות על ידי הרשויות הגרמניות. ב-1 באוקטובר 2009 עמד מספר מגישי הבקשות שעדיין היו בחיים לכ-250 איש. אנשים אלה נמצאים בטווח הגילים 84-90, ולעיתים קרובות מצבם הבריאותי רופף. הרפובליקה הפדרלית של גרמניה מייצגת במסגרת מה שמכונה "דוקטרינת גרמניה" את התפישה, כי מאז ה-8 במאי 1945 היא בעלת זהות סובייקטיבית לרייך השלישי (עין בדברי דפוס – בונדסטג 17/14807). על רקע הפשעים שבוצעו חלה על הרפובליקה הפדרלית של גרמניה מחויבות מיוחדת כלפי קורבנות הפשיזם הגרמני, ועליה להבטיח להם קיום הומני בערוב ימיהם.

בפסיקתו של בית המשפט הפדרלי לעניינים סוציאליים (BSG) מיום ה-3 ביוני 2009 (B 5 R 26/ 08 R) נקבעו קריטריונים המזכים יהודים, שעבדו בגטאות בשטחים שנכבשו, בקבלת הפנסיה הגרמנית. ממידע שנמסר לאיגוד הלוחמים היהודים מטעם משרד הקנצלר ביום ה-1 באפריל 2010, עולה כי "...אך דבר [זה] תקף רק עבור נרדפי הנאצים לשעבר, שמקום מגוריהם הוא מחוץ לפולין. עבור נרדפי נאצים החיים בפולין לא הובילה הפסיקה לשום שינוי. עבור אנשים שמקום שהותם הרגיל ביום 31.12.1990 היה בפולין, חלה אמנת הביטוח הסוציאלי הגרמנית-פולנית מיום 09.10.1975 בשל קביעת המשך שהותם בפולין."

התשובה מטעם ממשלת גרמניה נמסרה בכתב ב-29 באפריל 2014 לידי המשרד הפדרלי לעבודה ועניינים סוציאליים.
דברי הדפוס כוללים את נוסח הבקשה המובאת כאן באותיות קטנות.

במקום זה עולה הצורך להדגיש, כי פסיקתו החורצת של בית המשפט הפדרלי לעניינים סוציאליים, שלפתחו הונחה תביעתה של יהודייה פולנית לקבלת קצבת זקנה סדירה עבור עבודתה בגטו דרוהיצ'ין Drohiczyń (בשטח פולני שנכבש על ידי הגרמנים) ולאחר שחרורה עלתה לישראל בשנת 1956.

לפי נימוקי פסק דינו של בית המשפט אין כל מניעה בהעברת כספים לחו"ל במסגרת תשלום פנסיה, מכיוון שגרמניה חתומה עם ישראל על אמנת ביטוח סוציאלי. יחד עם זאת הדגיש חבר הדין של הסנאט ה-5 בבית המשפט הפדרלי לעניינים סוציאליים בפסיקה זו, כי "המצב ההיסטורי הייחודי של שהות בכפייה בגטו לצד ניצול כוח העבודה של הנרדפים – שעבודתם ברוב מקרי יחסי העבודה בגטו הוסדרה ללא חובת ניכוי דמי ביטוח – הנו בבחינת סימן אבחנה די משמעותי, מכדי להיתקל בטענה בדבר ביצוע הבדלה שרירותית. תוך התחשבות במענקים הפדרליים הנוספים לכיסוי כולל של תשלומי פנסיה, שדמי הביטוח לא שולמו בגינם בהתאם לסעיף 213, פסקה 3 לסדר הדין הסוציאלי, SGB כך VI, אין הסנאט רואה בתהיות החוקתיות והמשפטיות ביחס לעול הכספי הנגרם לביטוחי הפנסיה עקב הכלת אנשים נוספים שמהם לא נזקפו דמי ביטוח כמשכנעות דיין (עיין בית המשפט הפדרלי לעניינים סוציאליים 98 BSGE, 48, עיין בחוק הסוציאלי 5075-4, סעיף 1, מספר 3, הערת שוליים 118)."

הרפובליקה הפדרלית של גרמניה מייצגת את העמדה ביחס לתיקון החוק למימוש תשלום פנסיות עבור תקופות ההעסקה בגטאות ZRBG וביחס לתשלום זכויות פנסיה לעובדי גטו יהודים, שלפיה תשלום פנסיה אפשרי לכל המדינות, להוציא עובדי גטו לשעבר ששמרו על מקום מושבם בפולין לאחר שחרורם מעול הפשיזם הגרמני (עיין בתשובת הממשלה הגרמנית לבקשה בכתב מס' 74 מטעם חברת הבונדסטג עזיזה טאנק בדברי הדפוס 18/815).

לאחר הטלת פסק הדין מטעם בית המשפט הפדרלי לעניינים סוציאליים, פנה איגוד הלוחמים היהודיים בשנת 2009 פעם נוספת לארגון הגג של ביטוחי הפנסיה בגרמניה, בתלונה על הנוהל הבלתי שוויוני. בנוסף לכך, ביקש יו"ר האיגוד תומס מידזינסקי [Thomasz Miedzinski] באופן אישי מהקנצלרית הגרמנית, ד"ר אנגלה מרקל, לשים קץ לטיפול הבלתי שוויוני והמנוכר בעובדי הגטו, ולשלם את הפנסיה לעובדי הגטו היהודים המעטים שנותרו בחיים בהתאם לחוק למימוש תשלום פנסיות עבור תקופות ההעסקה בגטאות ZRBG, אשר מסמכי הבקשה שלהם נמצאים מזה שנים רבות בידי הרשות הפדרלית לשירותים סוציאליים ושאלות רכוש פתוחות.

ברם, הרפובליקה הפדרלית של גרמניה מסרבת עד היום לממש תשלום פנסיות ליהודים פולנים שעבדו בגטאות ושמקום מושבם כיום ברפובליקה של פולין. משרד הקנצלר הסביר לניצולי שואה אלה בפולין, כי "מתוך תקופות הניכוי בגטו בהתאם לחוק למימוש תשלום פנסיות עבור תקופות ההעסקה בגטאות ZRBG ולכל תקופות החישוב האחרות בגרמניה [...] לא [עומדת] זכות לתשלום פנסיה גרמנית לפולין. מצב חוקי זה לא השתנה עם כניסת פולין לאיחוד האירופאי [...]". גם עבור המקרים, בהם תקופת החישוב בגרמניה אינה משמשת בסיס להעלאת תשלומי הפנסיה או לאור העובדה שמוסדות ביטוח בפולין דוחים תשלומים בהתאם לתקנות פולניות, לא קיימת זכות לתשלומי פנסיה מהביטוח הסוציאלי הגרמני. כמו כן לא ניתן במקרה זה להעניק מהביטוח הסוציאלי הגרמני הטבות במקרי מצוקה ואף לא החזרי תקופות ניכוי קודמות.

נימוקה של ממשלת גרמניה לסירוב תשלום פנסיות-גטו בהתאם לחוק למימוש תשלום פנסיות עבור תקופות ההעסקה בגטאות ZRBG לעובדי גטו יהודים שמקום מושבם בפולין, נבחן גם על ידי הביטוח הלאומי הפולני ZUS ונדחה כבר ב-12 בינואר 2010. לדברי ה-ZUS "האמנה הגרמנית-פולנית משנת 1975 [חלה] על אנשים ששינו את מקום מושבם והתיישבו בתחומי המדינה האחרת עד ליום 31.12.1990, וכן היא תקפה לגבי אנשים שהיו מועסקים ומבוטחים עד ליום 31.12.1990 בתחום אחת משתי המדינות החתומות על האמנה, ובהקשר זה עברו תאונה או חלו בעקבות עבודתם. [...] ההסכם הייצוגי (האמנה) מיום 09.10.1975 אינו מתייחס לתשלומים לקורבנות מלחמת העולם השנייה. הנושא הנדון – החלטת בית המשפט הפדרלי לעניינים סוציאליים ביחס לפנסיות עבור העסקה בגטו במהלך מלחמת העולם השנייה - אינו נתון בסמכות הביטוח הלאומי הפולני (ZUS)".

בסיס משפטי זה בפולין מוכר גם לממשלת גרמניה כבר מיום ה-4 במרץ 2010 (עיין בתשובת ממשלת גרמניה לגבי בקשה בכתב מס' 74 מטעם חברת הבונדסטג עזיזה טאנק, דברי דפוס 18/815).

1. מה ביצעה עד כה הממשלה הגרמנית ומה היא מבצעת כיום, על מנת להבטיח את מימוש זכויות קצבת הזקנה הגרמנית בהתאם לחוק למימוש תשלום פנסיות עבור תקופות ההעסקה בגטאות – להוציא עובדי גטו יהודים שמקום מושבם בפולין – ולהעמידן באופן שווה לזכויות עובדי גטו יהודים אחרים?

בסוף חודש אפריל ינהל המשרד הפדרלי לעבודה ונושאים סוציאליים שיחות עם הממשלה הפולנית, על מנת לרדת לעומקם של פתרונות אפשריים שונים עבור הנוגעים בדבר בפולין החורגים מהמצב המשפטי הנתון.

2. אילו מכשולים משפטיים עומדים כנגד הבטחת תשלומי פנסיות גרמניות בהתאם לחוק למימוש תשלום פנסיות עבור תקופות ההעסקה בגטאות ZRBG לעובדי גטו יהודים שמקום מושבם בפולין, על ידי המרת קצבת הזקנה בתשלומי פיצויים או תשלומים תקופתיים, שיהיו שווים לגובה תשלומי פנסיות עבור תקופות העסקה בגטו (במקרה הצורך נא לנקוב בנורמות קונקרטיות של המשפט הבינלאומי וכן מהמשפט הלאומי ברפובליקה הפדרלית של גרמניה ושל פולין)?

3. מה לדעת ממשלת גרמניה עומד נגד המרת קצבת הזקנה בהתאם לחוק למימוש תשלום פנסיות עבור תקופות ההעסקה בגטאות ZRBG לפנסיות פיצוי או לתשלומים תקופתיים, ובכך למלא את ההתחייבות והאחריות הגרמנית שעליה הצהירה הקואליציה בגרמניה (SPD, CSU, CDU) בהסכם הקואליציוני, על מנת ש"האינטרסים המוצדקים של ניצולי השואה לקבלת פיצוי הולם עבור עבודה בגטו יילקחו בחשבון", גם לנוכח המספר המצומצם של הזכאים לקבלת פיצויים בפולין?

תשובה משותפת לשאלות 2 ו-3.

ממשלת גרמניה מודעת לאחריות ההיסטורית לניצולי השואה, ועל כן הגישה הצעת חוק לשינוי החוק למימוש תשלום פנסיות עבור תקופות ההעסקה בגטאות ZRBG, בכך שעובדי גטו לשעבר יוכלו לקבל בעתיד את הפנסיה רטרואקטיבית משנת 1997, וזאת בעקבות ביטול פרק הזמן המוקצב של ארבע שנים להגשת בקשות לקבלת תשלומים וכן ביטול המועד האחרון להגשת הבקשות לפנסיה.

לדעת ממשלת גרמניה "המרת" קצבת זקנה בהתאם לחוק למימוש תשלום פנסיות עבור תקופות ההעסקה בגטאות ZRBG לקצבת פיצוי או ל"תשלומים תקופתיים" אחרים – אינה אפשרית. לא קיים בסיס חוקי לשם ביצוע המרות מעין זה.

הן חוק הפנסיה והן חוק הפיצויים דנים בתחומי חוק שונים בעלי תקנות ומטרות שונות לגמרי. בעוד שלפי חוק הפנסיה משולמת פנסיה סוציאלית עבור תעסוקה המחייבת דמי ביטוח, יש לתשלומים בעקבות חוק הפיצויים אופי של שילומים. הם משולמים באופן קבוע בגין סבל מחבלה. המעבר מצורת תשלום אחת לשנייה הינו בלתי אפשרי בשל כך. בנוסף, אנו מפנים למענה לשאלה 1.

4. אילו תקנות במשפט הבינלאומי שאינן ניתנות לגישור או עובדות פוליטיות עומדות בדרכה של הרפובליקה הפדרלית של גרמניה להגיע לפתרון מידי ובילטרלי המוסכם על שני הצדדים עם הרפובליקה של פולין לצורך תשלום פנסיית גטו בהתאם לחוק למימוש תשלום פנסיות עבור תקופות ההעסקה בגטאות ZRBG לעובדי גטו יהודים שמקום מושבם בפולין, או להבטיח תשלומי פיצויים או תשלומים תקופתיים, אשר יהיו שווי ערך למלוא סכום הפנסיה בהתאם לחוק למימוש תשלום פנסיות עבור תקופות ההעסקה בגטאות ZRBG?

5. אילו תקנות בחוק הלאומי הפנימי שאינן ניתנות לגישור או עובדות פוליטיות ביחס לחופש החקיקה עומדות בדרכה של הרפובליקה הפדרלית של גרמניה, להבטיח באופן חד צדדי את תשלומי הפנסיה בהתאם לחוק למימוש תשלום פנסיות עבור תקופות ההעסקה בגטאות ZRBG לעובדי גטו יהודים שמקום מושבם בפולין, או להבטיח תשלומי פיצויים או תשלומים תקופתיים, אשר יהיו שווי ערך למלוא סכום הפנסיה בהתאם לחוק למימוש תשלום פנסיות עבור תקופות ההעסקה בגטאות ZRBG?

6. על בסיס אילו שיקולים פוליטיים וחוקיים קונקרטיים מייצגת ממשלת גרמניה את העמדה, כי מבחינת החוק הבינלאומי אין לממשלת גרמניה יכולת תימרון בכדי לתקן את האמנה הקיימת עם פולין, ובכך אינה יכולה לשנות את המצב החוקי התקף ביחס לתשלום פנסיות-גטו לעובדי גטו יהודים בפולין, מכיוון שהאמנה משנת 1975 "בהתאם לסעיף 110, פסקה 3, כרך שישי לסדר הדין הסוציאלי (VI) (SGB) הינה הסכם בין המדינות לגבי החוק הלאומי הפנימי" (עיין בתשובת ממשלת גרמניה על בקשה בכתב מס' 74 מטעם חברת הבונדסטג עזיזה טאנק, דברי דפוס 18/815)?

7. על בסיס אילו שיקולים פוליטיים וחוקיים קונקרטיים מייצגת ממשלת גרמניה את העמדה כי "[על] תשלום פנסיה לאנשים המתגוררים בפולין – מבחינת תקופות חישוב תקופות הפנסיה הן בפולין והן בגרמניה – [...] אחראי אך ורק מוסד הביטוח הפולני", אם בה בעת הרפובליקה הפדרלית של גרמניה רואה עצמה מאז ה-8 במאי 1945 כבעלת זהות סובייקטיבית לרייך השלישי ובהתאם להסכם הקואליציוני היא מודעת ל"אחריותה ההיסטורית לניצולי השואה שחוו סבל בל יתואר" (עיין בתשובת ממשלת גרמניה על בקשה בכתב מס' 74 מטעם חברת הבונדסטג עזיזה טאנק, דברי דפוס 18/815)?

תשובה משותפת לשאלות 4 עד 7.

תשלום פנסיה בהתאם לחוק למימוש תשלום פנסיות עבור תקופות ההעסקה בגטאות ZRBG לעובדי גטו לשעבר המתגוררים בפולין עומד בניגוד לאמנה החתומה בגין ביטוחי פנסיה ותאונות מיום ה-9 באוקטובר 1975 בין הרפובליקה הפדרלית של גרמניה ופולין. יש לראות את החלת האמנה משנת 1975 ביחס למצב ההיסטורי ובהקשר ליחסים הפוליטיים בזמנו. האמנה משנת 1975 מסדירה את המצב המורכב במיוחד בין גרמניה ופולין בעקבות שינויי גבול שבוצעו לאחר מלחמת העולם הראשונה והשנייה, וכן את תחום הביטחון הסוציאלי בעקבות נדידות האוכלוסיה שנגרמו בשל כך.

האמנה משנת 1975 הינה אמנה שיעדה היה שילוב. פירושו של דבר הוא שמוסד ביטוח הפנסיה של מדינה בה מתגורר הזכאי אמור לשלם את סך הפנסיה של תקופות החישוב שהצטברו בגרמניה ובפולין יחדיו. לעומת זאת מוסד ביטוח הפנסיה במדינה האחרת פטור מכל חובת תשלום כלשהי. במשא ומתן לקראת האמנה משנת 1975 הבהיר הצד הפולני, כי לא יתיר טיפול שונה של זכאים בתחומי מדינתו.

גם לאחר השינויים הפוליטיים והחתימה על אמנה חדשה משנת 1990 המבוססת על עקרון העברת התשלום למדינה זרה, המשיכו הן הצד הגרמני והן הצד הפולני את עקרון השילוב של האמנה משנת 1975, וזאת מסיבות של בניית האמון עבור האנשים הקשורים לעניין, כל זמן שהם אינם משנים את מקום מגוריהם. רק עם הצטרפות פולין לאיחוד האירופאי נרשם דבר זה בחוק האירופאי באופן מפורש כדבר יוצא דופן בנוגע לעקרון העברת התשלום למדינה זרה, החל באופן שוטף.

אמנות הביטוח הסוציאלי שנחתמו על ידי גרמניה כפופות לחוק החל בין מדינות. באמצעות המעבר לחוק לאומי (סעיף 59 לחוק היסוד) הן הופכות אמנם לחוק פדרלי, אך קודמות לו בהסתמך על תקנות מיוחדות בהתאם לסעיף 110, פסקה 3 לסדר הדין הסוציאלי SGB VI. שינוי אמנה מסוג זה אינו יכול להתבצע באופן חד צדדי דרך חקיקה לאומית פנימית, אלא רק בשיתוף עם המדינה האחרת שהינה צד לאמנה. בנוסף, אנו מפנים למענה לשאלה 1.

8. באיזו מידה, לדעת ממשלת גרמניה, תקפה חוות הדעת המשפטית של מוסד הביטוח הפולני ZUS המצוטט לעיל, לפיה אמנת הביטוח הסוציאלי משנת 1975 אינה שוללת את העברת פנסיית-הגטו לפולין, (נא לנמק)?

חוות הדעת המשפטית של מוסד הביטוח הפולני ZUS המצוטט על ידי מגיש הבקשה, אינה קשורה להעברת פנסיה עם תקופות חישוב בהתאם לחוק למימוש תשלום פנסיות עבור תקופות ההעסקה בגטאות ZRBG, אלא קשורה לזכויות וזכאויות בנוגע לביטוחי תאונות.

9. האם הוועדה לפיקוח נורמות (NKR) בדקה את טיוטת הממשלה ביחס לחוק למימוש תשלום פנסיות עבור תקופות ההעסקה בגטאות ZRBG וכן את הבעייתיות המיוחדת של תשלום פנסיית-גטו לעובדי גטו יהודים שמקום מושבם בפולין?

(א) אם לא, מדוע לא?

(ב) אם כן, מה היתה תוצאת הבדיקה?

(ג) אילו פתרונות אלטרנטיביים הוגשו על הוועדה במסגרת בדיקתה?

תפקידה של הוועדה הלאומית לבדיקת נורמות הוא לבדוק הצעות לתקנות מטעם ממשלת גרמניה המונחות לפתחה בהתאם למנדט עליו היא אמונה. השאלה, אם גם לעובדי גטו יהודים שמקום מושבם בפולין קיימת זכות לתשלום פנסיה בהתאם לחוק למימוש תשלום פנסיות עבור תקופות ההעסקה בגטאות ZRBG לא היתה נושא לשינוי חוק ה-ZRBG. מכאן עולה כי הוועדה לבדיקת נורמות לא עסקה בשאלה זו במסגרת בדיקתה.

10. לאיזו תוצאה הובילה הערכת החוק למימוש תשלום פנסיות עבור תקופות ההעסקה בגטאות ZRBG על ידי הוועדה לבדיקת נורמות עם תום פרק הזמן של שנתיים לאחר החלת ה-ZRBG, ואיזה תפקיד שיחקה בעייתיות תשלום פנסיית-גטו לעובדי גטו יהודים שמקום מושבם בפולין, אשר היו מוכרים לממשלת גרמניה לכל המאוחר משנת 2000 ואילך באמצעות פנייה למוסדות הביטוח הסוציאלי הגרמני מטעם איגוד הלוחמים היהודים ונפגעי מלחמת העולם השנייה היהודים, שמקום מושבם בוורשה?

הוועדה הלאומית לבדיקת נורמות הורכבה רק בשנת 2006 על ידי חוק להרכבת וועדה לאומית לבדיקת נורמות. לפיכך, הוועדה לא טיפלה בהערכת החוק למימוש תשלום פנסיות עבור תקופות ההעסקה בגטאות ZRBG.