

‘רווחי שואה’: תביעות הפיצויים האישיים מגרמניה כמקור הכנסה בשנות החמישים והשישים

יוסי כץ

‘לצערנו צמחו כל מיני עשבי בר בתחום זה, אנשים שניצלו אנשים
תמימים ועשו רווחים מ[ה]שואה [...]’. יש צורך להחמיר את הפיקוח
הציבורי בתחום זה כדי למנוע “רווחי שואה”¹.
(חבר הכנסת יהודה שערי, 31.7.1963)

א. הקדמה

במחצית הראשונה של שנות הארבעים החלו הארגונים היהודיים העולמיים, ובכללם הציוניים, להכין את תביעת השילומים הקולקטיבית (Reparations) שידרוש העם היהודי מגרמניה עם תום המלחמה. ככל שהלכו והתבררו ממדי השואה התרבו התזכירים שנשלחו לבעלות הברית ובהם פורטה תביעת השילומים. חיים וייצמן, נשיא ההסתדרות הציונית, שלח בסוף ספטמבר 1945 תזכיר חשוב בנושא זה לבריטניה, לארצות הברית, לברית המועצות ולצרפת. באי כוח הארגונים היהודיים (הסוכנות היהודית, הקונגרס היהודי העולמי, ועד שליחי הקהילות בבריטניה והקונגרס היהודי האמריקני) פעלו גם בוועידת פריס (שהתכנסה בסוף 1945 ותחילת 1946) שעסקה, בין היתר, בסוגיה של מכסת הפיצויים שיקבלו המדינות המתכנסות מהרכוש הגרמני כפיצוי קולקטיבי לעם היהודי. ברם, בסוגיית הפיצויים האישיים (Individual Compensation) עסקו הארגונים היהודיים פחות עד ראשית שנות החמישים. עם הקמתה של מדינת ישראל ב-1948 המשיכו ראשיה במדיניות הארגונים היהודיים, ותבעו מגרמניה להעביר למדינת ישראל פיצוי קולקטיבי בגין השואה. לימים התממשה תביעה זו בהסכם השילומים עם גרמניה.

בהסכם זה ניתן לראשונה מאז תום מלחמת העולם השנייה פיצוי קולקטיבי על רקע השואה בסך של כ-750 מיליון דולר, לצד פיצוי של כ-113 מיליון דולר למדינת ישראל עבור 'ועידת התביעות' (הידועה גם בשמה המלא 'ועידת הארגונים היהודיים לייצוג התביעות היהודיות החומריות נגד גרמניה', Conference on Jewish Material Claims Against Germany) שהוקמה ב-1951 ותבעה פיצויים לניצולים היהודים החיים מחוץ למדינת ישראל. השילומים למדינת ישראל נועדו לממן את עלויות הקליטה של פליטי השואה במדינת ישראל ולא כפיצוי על נזקה הבלתי ניתנים לשיעור של השואה.²

הסכם השילומים נדון בספרות המחקרית משנות החמישים ועד היום.³ המחקר עסק מעט, אם בכלל, בהיבטים השונים של סוגיית הפיצויים האישיים שהעבירה גרמניה לאזרחי ישראל ניצולי השואה.⁴ קבלתם של הפיצויים האישיים התאפשרה עם התרחבות החקיקה בנושא בגרמניה בשנות החמישים. כך יכלו גם פליטי השואה שהגיעו לישראל, כמו גם קורבנות השואה שגרו מחוץ לה, לתבוע פיצויים אישיים מגרמניה.

מאמר זה מבקש להתחקות אחר הגורמים השונים בישראל – ציבוריים ופרטיים כאחד – שהיו קשורים בניהול מערך התביעות האישיות כנגד גרמניה (ולמים גם כנגד שווייץ, על רקע הפיקדונות בבנקים השווייצריים) בשנות החמישים והשישים, אחר דרך התנהלותם והאינטרסים המיוחדים שהיו להם בסוגיה, ובמיוחד לבחון את משקלם של האינטרסים המטריאליים לעומת הערכיים. אחד הגורמים בישראל שעסק בטיפול בהגשת תביעות היו הקיבוצים עבור חבריהם, אך מאמר זה לא ידון בהם, שכן הנושא מצריך דיון נרחב החורג ממסגרת המאמר הנוכחי. במיוחד מבקש המאמר להבין את המקום

2 מסמכים בדבר ההסכם בין ממשלת ישראל ובין הרפובליקה הפדרלית של גרמניה נחתם ב-10.9.1952 בלוקסמבורג. פרסומי משרד החוץ, ירושלים ניסן תשי"ג (להלן: הסכם השילומים), שם מופיע גם הסכם השילומים במלואו, כולל נספחיו.

3 על הסכם השילומים ראו, למשל, יחיעם ויץ, 'הדרך לוואסנר: כיצד אושרה ההחלטה על משא ומתן ישיר בין ישראל לגרמניה', קובץ יד ושם, כרך כח (תש"ס), עמ' 247-276; הנ"ל, 'משה שרת והסכם השילומים עם גרמניה, 1949-1952', קתדרה, חוב' 115 (ניסן תשס"ה), עמ' 157-194; תום שגב, המיליון השביעי: הישראליים והשואה, ירושלים 1991, עמ' 236-173; Nana Sagi, *German Reparations: A History of the Negotiations*, Jerusalem 1980; N. W. Balbakins, *West German Reparations to Israel*, New Brunswick, N. J. 1971; Y. A. Jelinek, 'Implementing of the Luxemburg Agreement: The Purchasing Mission and the Israeli Economy', *The Journal of Israeli History*, Vol. 18, No. 2-3 (1997), pp. 191-209; יעקב שרת (עורך), פולמוס השילומים: משה שרת במערכות המשא ומתן על הסכם השילומים מגרמניה, קובץ פרוטוקולים ומסמכים 1950-1953, תל-אביב 2007; יוסי כץ, 'של מי המושבות הגרמניות? חוק נכסי גרמנים ופיצוי הטמפלרים על רכושם בישראל', עיונים בתקומת ישראל, כרך 17 (2007) (להלן: כץ, של מי), עמ' 431-464.

4 לאחרונה יצא לאור ספרו של ראול טייטלבוואם, הפתרון הביולוגי: עשורוית הפיצויים האישיים לניצולי השואה, תל-אביב 2008 (להלן: טייטלבוואם, הפתרון). כמו כן התפרסם לאחרונה דין וחשבון ועדת החקירה הממלכתית בנושא הסיוע לניצולי השואה, ירושלים 2008. עם זאת, אין בחיבורים הללו התייחסות לנושאים שבהם עוסק המאמר.

שתפסה המדינה בתביעות הפיצויים האישיות בהשוואה למקומה בהקשרה של התביעה הקולקטיבית – תביעת השילומים.

אף שסוגיית הפיצויים האישיים לניצולי השואה מלווה את מדינת ישראל ורבים מאזרחיה עד היום, ואף עלתה לראש סדר היום הציבורי בישראל בשנתיים-שלוש האחרונות, בחרנו לעסוק בתקופת שנות החמישים וראשית שנות השישים, שכן בשנים הללו החלו להגיע הפיצויים האישיים מגרמניה. על רקע מצבה הכלכלי של המדינה שזה עתה קמה, ובמיוחד על רקע המבנה הכלכלי שלה דאז – השונה מאוד מהקיים היום – היוו הסכומים שהגיעו ואלה שעמדו להגיע מרכיב חשוב בכלכלת המדינה ומגזריה השונים. ובלשונם של סך הזכאים לפיצויים באותם שנים היה אולי הגבוה ביותר אי פעם. היה זה 'ענף יצוא נטו' שהכניס מטבע חוץ (להלן: מט"ח) שכל כך היה חסר למדינה, ושכביצוע השקעות יסוד בו המדינה לא הייתה צריכה לעמול. ענף מכניס וחשוב זה נוצר בזכותו של מרכיב באוכלוסייה שבאותן שנים נדחה על ידי האוכלוסייה הוותיקה, על רקע יחסה לגלות ולשואה. על כך עמדו כבר בהרחבה חוקרי התקופה כמו יחיעם ויץ ואליעזר דון-יחיא, אשר קבעו כי ההנהגה בישראל, ובהשפעתה חלקים רבים בציבור, האשימו את פליטי השואה כי 'הלכו כצאן לטבח'.⁵

המאמר מתבסס על מקורות ארכיונים ובמיוחד על החומרים הראשוניים הקשורים לתהליך חיקוקו של 'חוק התביעות של קורבנות השואה 1957' ולתיקוניו. הדיונים במליאת הכנסת ובוועדותיה (שבפניהן הופיעו אינטרסנטים שונים מהמיגזרים הפרטי והציבורי) הקשורים בתהליך חקיקת החוק המקורי ותיקוניו בשנות השישים, כמו גם הצעות החוק (לחוק הראשי ולתיקוניו), דברי ההסבר לחוק וההבדלים בין הצעת החוק לבין נוסח החוק שאושר הם מקורות חשובים, שכן הם חושפים את הלכי הדעות ואת ההשקפות השונות של הציבור בישראל, הממשלה והכנסת. לצד זה הם מהווים מקורות מידע על התפתחויות שונות 'בשטח' שאי אפשר ללמוד עליהם אחרת, עקב העדר מקורות. כמו כן עושה המאמר שימוש מחקרי ראשון בתיקים הארכיוניים של 'המדור לרכוש יהודי בגולה' שבקרן הקיימת לישראל, הגוף הראשון שטיפל בתביעות האישיות.

למאמר שישה חלקים. הראשון מסכם את מקומו של הפרט לעומת מקומה של המדינה בהסכם השילומים; השני דן בחקיקה בגרמניה ובשוויץ בסוגיית התביעות האישיות; השלישי – בארגונים הציבוריים אור"ו (המשרד המאוחד להשבת רכוש, United Restitution Organization – URO) וקק"ל שעסקו בניהול תביעות אישיות; הרביעי – בסקטור הפרטי ודרכי טיפולו בתביעות האישיות; החמישי – בהתערבות הממשלה בסוגיית הטיפול בתביעות האישיות; השישי – בעקרונותיו של 'חוק התביעות של קורבנות השואה, 1957' ובתיקוניו המאוחרים יותר.

5 ראו, יחיעם ויץ, 'בהקשר פוליטי: הממד הפוליטי של זכרון השואה בשנות החמישים', עיונים בתקומת ישראל, כרך 6 (1996), עמ' 271-287; Eliezer Don-Yehia, 'Memory and Political Culture: Israeli Society and the Holocaust', *Studies in Contemporary Jewry*, No. 9 (1993), pp. 139-161

ב. הסכם השילומים: עליונות הכלל ונחיתות הפרט

המשא ומתן על השילומים בין ממשלת גרמניה לבין ממשלת ישראל וועידת התביעות התקיים במהלך שנת 1952, ונחתם ב-10 בספטמבר של אותה שנה. למרות הערכות יהודיות וציוניות משנות הארבעים שנזקי השואה הסתכמו במיליארדים רבים של דולרים, למצער בשבעה מיליארד דולר, תבעה מדינת ישראל בפתיחת המשא ומתן עם גרמניה 1.5 מיליארד דולר בלבד – עלות מימון קליטתם של פליטי השואה בישראל ויישובם מחדש. מיליארד דולר דרשה ישראל מגרמניה המערבית וחצי מיליארד דולר מגרמניה המזרחית. בפועל התנהל משא ומתן רק עם ממשלת גרמניה המערבית בראשותו של הקנצלר קונרד אדנאואר, ובסופו הסכימה ישראל לצמצם את תביעתה ואף לחצה על ועידת התביעות לסגת מסכום תביעתה המקורית, שעמד בתחילה על חצי מיליארד דולר. בסופו של המשא ומתן סוכם בין ישראל לגרמניה כי סכום השילומים שתעביר ממשלת גרמניה המערבית לישראל יהיה 750 מיליון דולר וכן כ-113 מיליון דולר שיועברו לוועידת התביעות. ישראל הסכימה להיכנס למשא ומתן עם גרמניה גם על פיצוי הטמפלרים על רכושם הנדל"ני בישראל. לימים נקבע סך הפיצוי לגובה של 54 מיליון מארק, ונוכה מכספי השילומים.

ישראל ויתרה לגרמניה בשורה של נושאים נוספים: היא הסכימה שהשילומים לא יינתנו במזומן אלא יתפרסו על פני תקופה של 12-14 שנה, ויועברו בסחורות ובשירותים מגרמניה ובמימון דלק שישראל אמורה הייתה לרכוש מבריטניה. עוד היא הסכימה כי לא תוכל להגיש תביעות נוספות 'הנובעות מאבירות שנגרמו עקב הרדיפות הנאציות', ונענתה לדרישת גרמניה שיהודים ניצולי שואה אשר הגיעו לישראל עד אוקטובר 1953 ואשר סבלו מנכות כתוצאה מפעולותיהם של הנאצים, לא יוכלו לתבוע מגרמניה תגמול בגין נכותם.⁶ בשנת 1957 חוקקה ישראל בהקשר זה את 'חוק נכי רדיפות הנאצים', אשר אפשר לנכים בעטייה של השואה שהם אזרחי ישראל ועלו אליה לפני ה-1 באוקטובר 1953, לקבל גמלת נכות ממדינת ישראל. ישראל הניחה שמספר הזכאים לפיצויים מקופת אוצרה בין העולים עד אוקטובר 1953 הוא נמוך מאוד ועל כן העלות הכספית לאוצר המדינה תהיה נמוכה. לימים התברר כי הערכה זו הייתה מוטעית.⁷

יתוריה של ישראל במשא ומתן על השילומים נבעו מצרכיה הכלכליים והביטחוניים אותו זמן. היו אלה צרכים קיומיים של ממש על רקע העלייה ההמונית ומצבה בעקבות מלחמת העצמאות. יתרות המט"ח התקרבו לאפס, היה עודף גדול של יבוא על יצוא

6 ראו, הסכם השילומים, במיוחד עמ' 117-119.

7 רשומות, הצעות חוק תשי"ז, הצעה מס' 286, 24.12.1956, הצעת חוק נכי מחנות הריכוז הנאציים תשי"ז-1956, עמ' 112-115; דברי הכנסת, 31.12.1956, כרך 21, עמ' 600; רשומות, ספר החוקים תשי"ז, מס' 226, 19.4.1957, חוק נכי רדיפות הנאצים תשי"ז-1957, עמ' 103-106; יעקב אורי, 'בואסנר הצלתי את מדינת היהודים', מזכר, גיליון 20 (אוגוסט 2005) (להלן: אורי, בואסנר), עמ' 19-22, 34-37.

והמלווים והמענקים מארצות הברית ומיהדות הגולה לא הצליחו לעצור את ההידרדרות. למול אלה ניצב חשש כי במידה שישראל לא תבוא לקראת גרמניה בהקטנת תביעת השילומים, עלולה האחרונה לסגת בה מהסכמתה העקרונית לשילומים. האופוזיציה לקנצלר אדנאואר מבית הייתה רחבה וכללה שרים בכירים בממשלתו ובראשם שר האוצר, כמו גם דעת הקהל שברובה התנגדה לשילומים. נוסף על כך, בניגוד לצפוי הלכה גרמניה המערבית והשתלבה במהירות בקהיליית מדינות המערב. המערב ייחס חשיבות רבה לרפובליקה הפדרלית הגרמנית שנוסדה ב-1949 לנוכח התגבשות הגוש הקומוניסטי והמלחמה הקרה. לא היה לחץ של ממש, אם בכלל, מצד הקהילייה הבינלאומית על גרמניה להעניק שילומים לישראל. ישראל הייתה מודעת לכל אלה, ומיהרה להגיש את תביעת השילומים ולהתפשר על גובהם. עקשנות הייתה מובילה להפסדם וזאת לא יכלו להרשות לעצמם הקברניטים, ובראשם דוד בן-גוריון ומשה שרת.⁸

ישראל התרכזה אך ורק בתביעה הקולקטיבית – השילומים. מדיניותה הייתה לא לעסוק בריכוז, בניהול ובטיפול התביעות האישיות ובכללן תביעות בגין אובדן חיים, רכוש ועוד. הזכות לתבוע את גרמניה נשללה מנכי שואה שהגיעו לארץ עד 1953, ואילו הטיפול בתביעות לפיצויים אישיים מגרמניה מסיבות אחרות – ככל שאפשרה התחיקה הגרמנית שהלכה והתרחבה בשנות החמישים – הושאר, כפי שנראה בהרחבה בהמשך, בידי ה'יוזמה הפרטית', קרי עורכי דין ומייצגי תביעות שהתמחו בתחום, וכן ארגונים שונים, ובכללם ארגוני עולים. המדינה הותירה בידי ועידת התביעות גם את עיקר המגעים עם גרמניה לקידום החקיקה שתאפשר את הגשת התביעות האישיות מצד אזרחי ישראל. שימת דגש ממשלתית מוחלטת על התביעה הקולקטיבית – תביעת השילומים מממשלת גרמניה והותרת תביעת הפיצויים האישיים מאחור – הוכתבה על ידי המציאות הכלכלית הקשה. האחראים לכלכלת המדינה סברו כי הפיצויים האישיים ובמיוחד קצב הגעתם ארצה, לא יתרמו לשיפור מידי במצבה הכלכלי של המדינה כפי שיכלו לעשות זאת השילומים. אורי יעקב כתב על כך במאמר שפורסם זה לא כבר:

ירושלים נזקקה לסכומי כסף גדולים שיגיעו אליה בפרק זמן קצר ויפנו לאותם ענפי משק למשוך בטווח הבינוני והארוך את עגלת הכלכלה מהבוץ. הפיצויים האישיים לא ענו על אף אחד מהקריטריונים הללו: לצורך מימושם היה הכרח לפתוח בהליך חקיקה ארוך ומייגע בגרמניה; הם היו אמורים להינתן במשורה ולאורך תקופת זמן ארוכה; והמוטבים של כספי הפיצויים האישיים לא היו משתמשים בו, כך ניתן היה להעריך, באופן שיהיה בו כדי להשפיע באופן יעיל על ביצועי המשק הישראלי.⁹

8 שם.

9 שם, עמ' 34. ראו גם כץ, של מי.

ייתכן שהממשלה חששה גם כי אם תעסוק בתביעות אישיות היא תיקלע לנושאים מורכבים ומסובכים העלולים לגרום להוצאות מיותרות ואף לחשוף אותה לתביעות מצד אנשים פרטיים בטענה שלא פעלה כראוי. מטעמים דומים נהגה גם 'הממשלה שבדרך', קרי ההסתדרות הציונית והסוכנות היהודית, באותו אופן ביחס לתביעות אישיות שהופנו לטיפולן בשנות הארבעים ועד להקמת המדינה.¹⁰ עוד קודם לכן, מעליית הנאצים לשלטון בתחילת שנות השלושים, נעשה הטיפול בהעברת ההון היהודי הפרטי מגרמניה לארץ ישראל ('העברה') על ידי גופים מיוחדים שהוקמו לצורך כך ולא ישירות באמצעות הסוכנות.

ג. החקיקה בגרמניה ובשווייץ בשנות החמישים ותחילת השישים בסוגיית התביעות האישיות

תקנות חלקיות בעניין פיצויים אישיים לקורבנות המשטר הנאצי היו קיימות באזורי השליטה השונים של המעצמות על חבלי גרמניה כבר ב-1948 – ארבע שנים לפני הסכם השילומים. כתוצאה מפעילותה המואצת של ועידת התביעות בתחום התביעות האישיות, התחייבה גרמניה בהסכם השילומים לחוקק חוק פרדלי אשר ירחיב באופן משמעותי את תקנות הפיצויים החלקיים ויחול על כל שטחיה. ואכן, חוק זה התקבל בגרמניה ב-1 באוקטובר 1953. הוא היה שיפור משמעותי ביחס לקודמיו והבטיח פיצויים על פגיעות שנגרמו ליהודים וללא יהודים על ידי המשטר הנאצי. עם זאת עדיין היה החוק חסר בתחומי פגיעות רחבים, וועידת התביעות עמלה על שיפורו. מאמציה נשאו פרי וב-29 ביוני 1956 התקבל 'חוק הפיצויים המערב גרמני החדש' (הידוע גם בשם 'חוק הפיצויים הפדרלי הגרמני' – Bundesentschädigungsgesetz – BEG), שהיה משופר לאין ערוך מקודמו ב-1953. הוא הרחיב את הקריטריונים שאפשרו לניצולי שואה להגיש תביעות לממשלת גרמניה, והעלה את גובה התגמולים. נכללו בו לא רק נזקי בריאות אלא גם נזקים אחרים, ובכללם נזקים כלכליים ישירים, מוות של קרובים, פגיעה ברכוש ואובדן רכוש, פגיעה בחירות (קטגוריה שכללה כל צורת מעצר, ירידה למחתרת, ענידת טלאי צהוב, שהייה בגטו, שהייה במחנה עבודה ושהייה במחנה ריכוז), פגיעה בקידום מקצועי והפסקת לימודים. גם בחוק זה הוכנסו במשך השנים תיקונים ובהם שיפורים נוספים מבחינת התובעים. אחד הרכיבים החשובים ביותר של החוק היה החלתו על תושבי ארצות הכיבוש לשעבר באופן שחקיקת הפיצויים האישיים הייתה רלוונטית לכל יהודי שהיה תחת שלטון נאצי.

10 ההסתדרות הציונית העולמית ופעולתה בשנות המלחמה: מילואים לדין וחשבון שהוגש לקונגרס הציוני הכ"ב, ירושלים תש"ז, עמ' 42; אביטל כץ, מקומה של הסוכנות היהודית במסכת הפעילויות להשבת נכסי קורבנות מגרמניה 1943-1952, עבודת גמר לתואר מוסמך, אוניברסיטת בר-אילן תשס"ג (להלן: כץ, מקומה), עמ' 38-39.

'חוק הפיצויים הפדרלי הגרמני' מ-1956 לא היה סוף דבר בחקיקה הגרמנית בעניין הפיצויים האישיים. בספטמבר 1965 התקבל בגרמניה 'חוק הפיצויים המסיים', שהרחיב את האפשרויות להגיש תביעות מסוימות ולערער על החלטות שהתקבלו בעבר. כך שבעוד החקיקה מ-1956 אפשרה להגיש תביעות אישיות עד אוקטובר 1957, מאוחר יותר נקבע כי המועד האחרון להגשת תביעות לפי 'חוק הפיצויים הפדרלי הגרמני' הוא שנת 1969.¹¹ חוקים דומים התקבלו באותן שנים גם באוסטריה.¹²

מאמצע שנות החמישים התרחבו אפוא האפשרויות שעמדו בפני אזרחי ישראל ניצולי השואה להגיש תביעות אישיות מסוגים שונים לרשויות המוסמכות בגרמניה, 'ותחיקת הפיצויים האישיים, כפי שהיא היום, נוגעת כמעט לכל יהודי שהיה אי פעם תחת שלטו נאצי'.¹³ שר המשפטים, פנחס רוזן (רוזנבלוט) – ממייסדי המפלגה הפרוגרסיבית ושר המשפטים הראשון של מדינת ישראל מטעמה – פירט בתחילת שנת 1957 את עילות התביעה האישיות האפשריות, בהציגו בפני הכנסת את 'חוק התביעות של קורבנות השואה':

העילות לתשלום פיצויים אישיים [...] הן לפי חוקים אלה: גרימת מוות, כלומר תביעות של היורשים של הנפטר; נזקי גוף; שלילת חופש או הגבלתו; פיצויים בעד פגיעה במיטלטלין או במבנים או השמדתם, פגיעה ברכוש בדרך של החרמה, הפסד בהעברת הון, תשלום מיסים וקנסות שהוטלו באופן מיוחד על יהודים באשר הם יהודים; פגיעה בהתעסקות בעסק ומקצוע בין כעצמאי בין כשכיר לרבות הפסקת ההשתלמות המקצועית; פגיעה בזכויות ביטוח כשכיר; פגיעה בזכויות מביטוח חובה או מביטוח מרצון; פגיעה בזכות להתמנות עובד מדינה – למשל להתמנות שופט או מורה וכו', פגיעה בזכות לפנסיה הנובעת ממינויים אלו ועוד. פיצויים אישיים אלה משתלמים בצורת מענק או קצבה, או בשתי הדרכים גם יחד. כמו כן רשאי נרדף לדרוש בנסיבות מיוחדות החזרת רכוש בעין, כגון החזרת בתים או מגרשים או מפעלים.¹⁴

11 אורי, בואסנר; אומדן עלות הצעת חוק נכי רדיפות הנאצים (תיקון – הגדרת זכאות), תשס"ה-2005, מוגש לוועדת הכנסת, 21.3.2005, מרכז מחקר ומידע של הכנסת; אינטרנט, מנוע חיפוש גוגול, הגדרות: חוק הפיצויים הפדרלי, פיצויים מגרמניה; אינטרנט, מרכז המידע לניצולי השואה בישראל, תקנות התביעות של קורבנות השואה (הסדר הטיפול), תשכ"ה-1965; בג"ץ דנ"א 11196/03, דנ"א 11202/03 בעניין יוסף גרנות ואחרים; רשומות, הצעות חוק, הצעת חוק מס' 290, חוק התביעות של קורבנות השואה (הסדר הטיפול), תשי"ז-1957, עמ' 141-142; פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 13.2.1957, ארכיון הכנסת, עמ' 3-4; דברי פנחס רוזן, שם, 18.2.1957 (משם הציטוט); דברי הכנסת, 3.2.1960, כרך 28, עמ' 543.

12 רשומות, הצעת חוק מס' 290.

13 שם, דברי ההסבר להצעת החוק מס' 290.

14 דברי הכנסת, 28.1.1957, כרך 21, עמ' 873.

סוגי הפגיעות שתוארו לעיל – הן בחוק מ-1953 והן בהרחבות המאוחרות יותר – לא זיכו את כל 'בעליהן' בפיצויים. מתחולת החוקים המזכים לפיצויים הוצאו כל נרדפי הנאצים שהמשיכו להתגורר מאחורי 'מסך הברזל', ועובדי כפייה שמרביתם הובאו ממדינות אלה. גם הזכאים חולקו לשלוש קטגוריות. האחת, בעלי הזכאות המלאה, כלומר אלה שהיו אזרחי גרמניה לפני המלחמה או שהפכו לתושבי מערב גרמניה לאחריה. השנייה, בעלי הזכאות החלקית ואלה הם כל אלה שיכלו להוכיח את השתייכותם ל'חוג הלשון והתרבות הגרמנית', גם אם אינם אזרחי גרמניה. מדובר היה במי שיצא מאזורים במזרח אירופה שמהם גורשו הגרמנים לאחר המלחמה. השלישית, בעלי זכאות מוגבלת לפיצויים חד פעמיים בלבד לפליטים חסרי נתינות שעזבו את מזרח אירופה לפני ה-1 באוקטובר 1953 והתיישבו בגרמניה, בישראל ובארצות הברית. לימים קבע בית המשפט העליון בגרמניה כי הקריטריון המרכזי להשתייכות ל'חוג הלשון והתרבות הגרמנית' המזכה ברנטה חודשית הוא השימוש בשפה הגרמנית בחוג המשפחה. ניצולי שואה שהגישו תביעות לפיצויים נאלצו לעבור מבחנים בדיעת השפה כדי להוכיח שזו הייתה שפת המשפחה או כי בצעירותם הם למדו במוסדות חינוך שבהם שפת הלימוד הייתה גרמנית.¹⁵

מכל מקום, פוטנציאל 'יבוא ההון' למדינת ישראל במידה שיוגשו תביעות אישיות היה גבוה, מה גם שמדובר היה במטבע זר. ההזדמנויות הכלכליות הטמונות בכך היו בהתאם. לכל עילות התביעה האישיות שפורטו לעיל נוספה בשנות החמישים המאוחרות האפשרות להגיש תביעות נגד חברות גרמניות שונות שהעסיקו בזמן המלחמה עובדי כפייה יהודיים, כמו חברת 'קרופ' או 'אי-ג פארבן'. בעקבות משא ומתן עם ועידת התביעות הסכימו חברות אלה לשלם פיצויים. מדובר היה בפוטנציאל של אלפי תביעות.¹⁶

אפיק חדש של הגשת תביעות נפתח במחצית השנייה של שנת 1963. בסוף שנת 1962 אושר בשוויץ חוק, בלחצם של ישראל, ארצות הברית והארגונים היהודיים, שחייב את הבנקים בשוויץ ומוסדות דומים לחשוף בפני רשות מיוחדת – שהוקמה מתוקף אותה חקיקה – את הרכוש שהופקד בידיהם לפני פרוץ המלחמה ושיש יסוד להניח שבעליו נספו בשואה.¹⁷ סעיפי החוק קבעו, בין היתר, כי הוא חל על סוגים נרחבים של 'רכוש': פיקדונות כספיים, זהב ומתכות, אוספים, זכויות על נדל"ן, זכויות על פטנטים, זכויות יוצרים, פוליסות ביטוח ומניות. החוק התייחס לא רק לאנשים פרטיים אלא גם לחברות,

15 ראו, טייטלבוים, הפתרון, עמ' 106-124. לימים התברר כי היקף הפיצויים האישיים ששילמה גרמניה לניצולי השואה כפיצויים אישיים בשנים 1953-2005 הגיע ל-67 מיליארד דולר. 86 אחוז ממנו נפל בחלקם של מי שהיו אזרחי גרמניה בעבר או בהווה או נמנו עם 'חוג הלשון והתרבות הגרמנית' ו-16 אחוז לכל השאר. ראו, שם, עמ' 123.

16 פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 2.3.1960, ארכיון הכנסת, עמ' 1-3; דברי הכנסת, 4.4.1960, כרך 28, עמ' 1101.

17 על הרקע לחקיקתו של חוק זה ופרטיו ראו, איתמר לוי, פיקדון אחרון: גזל כספי קורבנות השואה בבנקים השווייצריים, תל-אביב 1998 (להלן: לוי, פיקדון), עמ' 127-134.

לשותפויות ולמוסדות, ופורטו בו פרוצדורות הטיפול במקרים שלא היו בידי התובעים מסמכים שאברו על רקע השואה.¹⁸

החיקוקים הגרמניים היו מורכבים ומפורטים, ומשום כך הגשת התביעות חייבה טיפול יסודי ומקצועי על ידי מומחים לדבר. גם הגשת תביעות לשווייץ הייתה מורכבת ומסובכת, שכן החוק היה בעייתי מבחינת יישומו, והשווייצרים גם לא יצרו נהלים כדי להקל על הפונים.¹⁹ ברם, נאמנה למדיניותה מאז הקמת המדינה, ממשלת ישראל לא הקימה גוף מטעמה שיגיש התביעות האישיות בשם התובעים או אפילו יסייע להם בהכנת התביעות, לא בהקשר הגרמני ולא בהקשר השווייצרי.

ד. הארגונים לניהול תביעות אישיות: הרקע להקמתם ודרכי עבודתם

לרשות התובעים עמדו למן הקמת המדינה כמה ארגונים ציבוריים. בתחילת שנות החמישים הצטרף אליהם גם הסקטור הפרטי שכלל שורה ארוכה של עורכי דין פרטיים, ומטפלים שאינם עורכי דין, שהתמחו בהגשת תביעות כנגד גרמניה ומאוחר יותר נגד שווייץ. עורכי הדין והמטפלים האחרים מישראל נעזרו בדרך כלל בעורכי דין ובמטפלים שישבו דרך קבע בגרמניה ובשווייץ.

הארגונים שהתמחו בהגשת תביעות היו אור"ו, הקק"ל וארגוני העולים הארציים.²⁰ שני הראשונים היו החשובים והפעילים ביותר מבין הארגונים. אור"ו הוקם בשנת 1948, בעקבות פנייתה של המועצה ליהודי גרמניה לסוכנות היהודית, לג'וינט ולקרן העזרה המרכזית הבריטית לסייע תקציבית בהקמת ארגון שסייע ארגוני, ובעיקר משפטית, להגשת תביעות אישיות נגד גרמניה על ידי יהודי גרמניה שחיו בה ומחוץ לה. מאוחר יותר, כשוועידת התביעות קיבלה לידה את השילומים מגרמניה, היא הפכה לגורם העיקרי שמימן את פעילותו של אור"ו.

מרכז אור"ו היה בלונדון, שם פעל במרץ ובהצלחה 'איגוד הפליטים היהודים', ובה התיישב מספר ניכר של יהודים לאחר המלחמה. הקמת הארגון זכתה לעידודו של משרד החוץ הבריטי, שראה בברכה הקמתו של מוסד האמור לסייע לתובעים דלי אמצעים, יהודים ולא יהודים כאחד. היושב ראש הראשון של הארגון היה ד"ר קורט אלכסנדר. עורך הדין נורמן בנטוויץ נמנה עם ראשי הארגון בלונדון. במקביל נפתחו משרדי אור"ו בפרנקפורט, בברלין, בהנובר, בקלן ובמינכן. לימים נפתחו משרדים גם במקומות אחרים

18 שם, עמ' 130-131; משרד האוצר, הלשכה לפיצויים אישיים מחו"ל, חוזר מס' 44, מארס 1963, הארכיון הצינוני המרכזי (להלן: אצ"מ), kkl5/27279; מכתב ב' גרוסמן לי' בריל, 27.12.1962, שם; זיכרון דברים בעניין החוק השווייצרי, 17.3.1963, שם, kkl5/27286; ידיעון לשכת עורכי הדין בישראל, מס' 6, 18.6.1963, שם, עמ' 3; מכתב לבן שמש, 22.12.1974, שם, kkl5/52010.

19 לוי, פיקדון, עמ' 129-138.

20 דברי הכנסת, 28.1.1957, כרך 21, עמ' 874.

באירופה, כמו בצרפת, בשוודיה, בארצות הברית, בקנדה, באוסטרליה, במדינות שונות בדרום אמריקה ובישראל. פריסתם של המשרדים תאמה את המפה של ריכוזי הפליטים היהודיים הגדולים והבינוניים לאחר המלחמה.

אור"ו קיים עד היום ומשרדו בישראל שוכן בתל-אביב. הוא שימש ארגון משפטי שמטרתו להניע ולעודד את הניצולים להגיש תביעות, הביא לידיעת הניצולים את הפרטים של חוקי הפיצויים ואת זכויותיהם בהתאם להם, ובמקביל סייע לתובעים חסרי אמצעים שחיו מחוץ לגרמניה ושנזקקו לסיוע במילוי התביעות האישיות ועקב אחרי התביעות ומימושן. הפונים לאור"ו היו בדרך כלל מי שהתקשו לשלם לעורכי דין פרטיים, אשר דרשו בדרך כלל תשלומים גבוהים עבור שירותיהם. אור"ו, לעומת זאת, גבה תשלומים נמוכים – כארבעה-שישה אחוזים מגובה הפיצויים המשולמים. במשרדי אור"ו עבדו מומחים משפטיים שהתמחו בדיני התביעות האישיות מגרמניה, והוא הוכר ב'חוק הפיצויים הפדרלי הגרמני' כמוסד המוסמך לייצג תובעים ותביעות בכל התחומים. זאת בניגוד לארגוני העולים על בסיס ארצי שמעמדם לא היה ברור בחוק. אור"ו, כמו גם ארגוני העולים, העמידו – לדעת שר המשפטים בראשית שנות השישים, דב יוסף – את האינטרסים של הציבור מעל האינטרסים הפרטיים, ומטרתם לשרת את האזרחים בטיפול בתביעותיהם במחיר השווה לכל נפש.²¹ אור"ו זכה אפוא למוניטין כמוסד סולידי והגון הנתון לפיקוח ציבורי.²² זה היה הרקע לכך שהארגון ריכז 20-25 אחוז מנתח הטיפול בתביעות האישיות מגרמניה.²³

אור"ו לא היה הארגון הראשון שעסק בהגשת תביעות אישיות מגרמניה. עד כמה שהדבר יישמע מפתיע, הקק"ל – שלב עיסוקה בתקופת השואה, לפנייה ולאחריה היה גאולת קרקעות ארץ ישראל, כדי להרחיב את גבולותיה של המדינה העומדת לקום – הייתה הארגון הראשון שהתמחה בהגשת תביעות אישיות ועסקה בכך במשך שנים רבות. זאת ועוד, הקק"ל פעלה בתחום זה לא רק לטובת הפליטים היהודים שהגיעו לארץ ישראל ולמדינת ישראל, אלא גם לטובת הפליטים היהודים שהגיעו למרכזים יהודיים אחרים בעולם; לשם כך היא נעזרה בלשכות הקק"ל שבפזורה היהודית.

ככל שהתברר במרוצת שנות הארבעים למוסדות הלאומיים ובכללם לקק"ל כי מאמציהם להשיג תביעת פיצויים קולקטיבית לא נושאים פרי, גברה אצל אנשי הכספים בקק"ל ההכרה שעליהם לפעול בתחום התביעות הפרטיות לטובת הניצולים באופן

21 שם; כץ, מקומה, עמ' 38-39, 80; דברי הכנסת, כרך 21, 28.1.1957, עמ' 876, 883; פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 11.2.1957, ארכיון הכנסת, עמ' 7; Norman Bentwich, *The United Restitution Organization, 1948-1968*, London 1968; idem, *Ten Years of the United Restitution Organization, 1948-1958*, London 1958; Nehemiah Robinson, 'Reparations and Restitution in International Law as Affecting Jews', *Jewish Yearbook of International Law*, No. 1 (1948)

22 דברי דב יוסף, דברי הכנסת, 31.7.1963, כרך 37, עמ' 2515.

23 שם, 28.1.1957, כרך 21, עמ' 882; פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, ארכיון הכנסת, 4.2.1957.

שלקק"ל ולבניין הארץ תהיה תמורה של ממש. הרעיון התקבל על דעתו של אברהם גרנובסקי, שעמד אותו זמן בראש הקק"ל (הוא החליף בראש הארגון את מנחם אוסישקין לאחר פטירתו) ואשר כבר ב-1943 הביע חוסר נחת מכך שהסוכנות היהודית איננה מוכנה להיכנס לתחום הטיפול בתביעות הפרטיות.²⁴ על פי תכנית הפעולה שהתגבשה בקק"ל במהלך 1946 ובמחצית הראשונה של 1947, תסייע הקק"ל משפטית וארגונית לניצולים ולקרובי הנספים, בכל מקום בעולם שאליו הם הגיעו, להגיש תביעות כנגד גרמניה וכנגד ארצות אירופה הרלוונטיות כמו רומניה, הונגריה, צ'כוסלובקיה, אוסטריה ופולין בגין הרכוש היהודי הפרטי שנותר בארצות אלה. זאת ועוד, הקק"ל תסייע בניהול התביעות, במימוש הרכוש ובהעברתו ליעדים שבהם יהיו הבעלים מעוניינים, במאמץ לשכנעם להעביר את הרכוש לארץ ישראל. תמורת עבודתה של הקק"ל בתחום זה התכוונה הקק"ל לגבות עמלה מתאימה.²⁵

באמצע 1947 – כחצי שנה לפני הקמת אור"ו – הוקם בקק"ל 'המדור לרכוש יהודי בגולה', שצוות עובדיו פעל מישראל ומלשכות הקק"ל בעולם והעסיק עורכי דין מקומיים. בישראל היה מרכז המדור בירושלים, עם סניפים בתל-אביב ובחיפה. כאמור, המדור עסק גם בהשבות רכוש עבור הפזורה היהודית.²⁶ תחילה עסק המדור בתביעות האישיות הקשורות ברכוש היהודי בארצות כמו פולין, הונגריה, צ'כוסלובקיה, יוגוסלביה, יוון, אוסטריה וגרמניה, אך עד מהרה וככל שהחקיקה בגרמניה אפשרה, החל המדור לעסוק בסוגי תביעות אישיות אחרות מגרמניה תוך שיתוף פעולה מסוים עם אור"ו. מדור"חות המדור עולה כי בתחילת 1948 עמד היקף התביעות שבהן טיפל המדור על כ-5,600 והוא עלה מחודש לחודש.²⁷ מאוחר יותר, בראשית שנות השישים, עם התפתחות חקיקה מתאימה בשוויץ, החליטה הקק"ל לעסוק גם בהגשת תביעות מצד תובעים מישראל כנגד

24 מכתב אברהם גרנובסקי לאליעזר קפלן וחיים שמורק, 20.7.1943, אצ"מ, kkl5/13299; ד"ר מנחם לנדאו, 'תביעות היהודים לפיצויים', דבר, 11.9.1945, עמ' 3.

25 מכתב ד"ר מ' לנדאו וא' קמיני, המחלקה למפעלים מיוחדים בקק"ל, למחלקת הכספים בלשכה הראשית של קק"ל, 4.4.1946, אצ"מ, kkl5/14317.

26 מכתב ג' טורנר לסניף קק"ל בגרמניה, 25.12.1947, אצ"מ, kkl5/16044; סטטיסטיקה של תביעות לרכוש יהודי בגולה, 29.2.1948, שם, kkl5/16042; מכתב ב' גרוסמן לשער, 21.1.1959, שם, kkl5/24148; סטטיסטיקה על תביעות לרכוש יהודי בגולה, 30.4.1948, שם, kkl5/16042; סקירה על המדור לרכוש יהודי בגולה, 3.5.1949, kkl5/16043; תזכיר ד"ר ב' גרוסמן על ייסוד מוסד מרכזי להצלת רכוש יהודי בארצות הגולה, 28.3.1951, שם, kkl5/17443; פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 20.2.1957, ארכיון הכנסת, עמ' 2.

27 שם, עמ' 2-4; מידע כללי על המדור לרכוש יהודי בגולה, אצ"מ, kkl5/16043; מכתב אריה מוהילבר לד"ר הרטגלס, 8.5.1949, שם; מכתב אריה מוהילבר לקונסוליה הישראלית בניו יורק, 15.6.1949, שם; תזכיר על המדור לרכוש יהודי בגולה, 8.7.1949, שם; נתונים כמותיים על התביעות שהוגשו במסגרת המדור, 3.1.1950, שם, kkl5/17444; מכתב י' יעקבי לד"ר י' גינסור, 18.7.1950, שם, kkl5/17443; מכתב אריה מוהילבר לד"ר שלמה לוי, 19.11.1950, שם, kkl5/17444; מכתב מנדל קרגר לד"ר יוסף וויס, 5.2.1951, שם; דבר, 29.5.1949.

הבנקים השווייצריים. הקק"ל הניחה כי פוטנציאל התביעות משוויץ הוא גבוה שכן דובר בסכומים נכבדים ביותר,²⁸ ובעמלה מפידיונם תוכל להשתמש לטובת בניין הארץ.²⁹ מכל מקום, הקק"ל סברה כי עצם הטיפול בתביעות אישיות מול שוויץ ייתן לה דריסת רגל ביחס לכספי הקרן שתוקם בשוויץ מהכספים שיישאו ללא יורשים שהרי בדין הם מגיעים למוסד הקק"ל שפעל גם הוא לטענת הארגון, ובצדק, 'למען קימום פליטי השואה, הכשיר קרקע להתיישבותם, דאג לתעסוקתם וכד'.³⁰ עידוד לפעול גם בשוויץ קיבלה הקק"ל ממשרד החוץ, שראשיו סברו כי לקק"ל יש ניסיון ומנגנון מתאים לטיפול בתביעות האישיות.³¹ לצורך קידום מעמדה ומרכזיותה בהגשת תביעות בשוויץ פעלה הקק"ל בארגון הקהילות היהודיות בשוויץ. בעבודתה בהגשת תביעות בשוויץ נעזרה הקק"ל במשרדה שבציריך והעסיקה עורכי דין מקומיים.³² עד לאמצע 1965 הוגשו באמצעות הקק"ל לרשות המוסמכת בשוויץ כ-500 תביעות אישיות, ובכללן תביעה שהגיש שר הסעד דאז, יוסף בורג. בכל אלה ראתה הקק"ל הבעת אמון רב במפעלה זה מצד הציבור הרחב בישראל.³³

ההתקשרות של התובעים מישראל עם הקק"ל התבססה על חוזה מפורט בעל מאפיינים עסקיים שנוסח בידי הקק"ל. בחוזה הצהיר התובע בין היתר:

כידוע לכם [לקק"ל] נמצא בארץ הנ"ל [הארץ באירופה אליה הופנתה התביעה] עקב השואה שנתחוללה על יהדות אירופה – רכוש רב (נכסי דלא ניידים, מטלטלין, זכויות, ניירות ערך, כספים, חשבונות בנקים), תביעות פיצויים על נזקי מלחמה וגם/או הלאמה, תביעות אחרות וכן רכוש אחר מכל סוג שהוא. [...] ברור לי כי מימוש רכוש מעין זה כרוך בקשיים מרובים ובייחוד תקשה העברת רכוש זה או העברת פדיונו (כפי שהמקרה יחייב) אל ישראל וכי אין גם לראות מראש את מידת הצלחתן של הפעולות כבונן

- 28 מכתב ב' גרוסמן לעורך דין שמואל אוסישקין, 6.2.1963, אצ"מ, kkl5/27286.
- 29 שם.
- 30 שם. קק"ל קבלה שהרכוש שנתר ללא יורשים בגרמניה עבר לאירס"ו (Jewish Restitution Successor Organization — JRSO, ארגון שירש רכוש יהודי באזור הכיבוש האמריקני, ותפקידו היה לאתר ולתבות רכוש יהודי פרטי וציבורי שלא נמצאו לו יורשים) ולסוכנות היהודית, ודבר לא הועבר לקק"ל. ראו, זיכרון דברים של ב' גרוסמן בעניין החוק השווייצרי, 24.2.1963, אצ"מ, kkl5/27286.
- 31 זיכרון דברים של ב' גרוסמן בעניין החוק השווייצרי, 17.3.1963, אצ"מ, kkl5/27286.
- 32 שם; הלשכה לפיצויים אישיים, חוזר מס' 44, 1963, אצ"מ, kkl5/27279; מכתב ב' גרוסמן לי' בריל, 27.12.1962, שם; מכתב ב' גרוסמן לפ' יעקובי, 5.4.1963, שם; מכתב ב' גרוסמן לעורך דין שמואל אוסישקין, 12.5.1963, שם; ידיעון לשכת עורכי הדין, מס' 6, 18.6.1963, שם, עמ' 3; מכתב ב' גרוסמן לאריה מוהילבר, 1.11.1963, שם; זיכרון דברים של ב' גרוסמן, 22.1.1965, שם; מכתב ב' גרוסמן לאוגן פרקש, 16.12.1965, שם, kkl5/28492.
- 33 מכתבי ב' גרוסמן לע' דיין, 21.1.1965, 15.2.1965, 1.6.1965, אצ"מ, kkl5/28492; מכתב ב' גרוסמן ליוסף בורג, 21.7.1965, שם.

זה. ואולם סבורני כי הקק"ל, כמוסד ציבורי גדול, שומה עליה ליטול על עצמה את הטיפול במימוש רכוש מעין זה, הן כדי להיות לעוזר לאנשים הזכאים לרכוש, הן כדי להצמיד קדימה את מטרותיה הכלליות הנעלות בישראל, ברם ללא ערבות כל שהיא מצידה להצלחת פעולותיה בכוון זה. מטרותיה הציבוריות של הקרן הקימת לישראל מוכרות לי יפה ואני רוכש להן אהדה מלאה [...].

הצהרה זו בחווה ההתקשרות הייתה למעשה פתיח להסכמת התובע בגין חווה ההתקשרות, להעביר לקק"ל בתמורה על מימושה המוצלח של התביעה, עמלה גבוהה מאוד שהסתכמה בכשליש עד כמחצית מערך התביעה הממומשת. עמלה זו, שהייתה גבוהה משמעותית מן העמלות שגבו גורמים ציבוריים ופרטיים אחרים אשר עסקו בהגשת תביעות, הייתה בנויה משני רכיבים בלתי ניתנים להפרדה: האחד, הוצאות עבודתה של הקק"ל במימוש התביעה ובהעברת פירוניה לרשות התובע בישראל, והשני, תרומה לקק"ל 'בהתחשב בעובדה כי ברצוני לסייע לכם בהשגת מטרותיכם הכלליות'. הקק"ל התחייבה בפני התובע כי תפעל להנצחתה של משפחת הניצול במסגרת מפעלי הזיכרון וההנצחה של הקק"ל.³⁴

העובדה כי העמלה מכילה מרכיב ניכר של תרומה (כפויה), כמו גם הדימוי המקובל של הקק"ל כגוף ללא כוונות רווח, לא היה בהם כדי לשנות את האופי העסקי-מסחרי של התקשרות הקק"ל עם התובעים. זה היה הרקע להצעות הקק"ל גם לארגוני עולים ולעובדי המוסדות האומיים למבצעי הנחות במידה שיתקשרו עמה. עם זאת הקק"ל נאלצה להתמודד עם תביעות משפטיות מצד ניצולים שהתקשרו עמה ולא זכו למימוש תביעתם. הם טענו שטיפול הקק"ל בתביעתם היה אטי מאוד.³⁵ מהמקורות הארכיוניים עולה כי הייתה גם תחרות מסוימת בין הקק"ל לבין עורכי התביעות הפרטיים – עורכי דין ואחרים.³⁶

נאמנה לרעיונה המקורי עוד משנות הארבעים הראשונות, שיש לנצל את התביעות האישיות הן לסיוע לניצולים אך לא פחות מכך לצורכי מימון מפעליה ברכישת קרקעות ובכניין ארץ ישראל – וכלשונה: 'בסופה של פעולה זו של הקק"ל יוצלו מחורבות הגולה

34 ראו, למשל, חווה בין קק"ל לבין ברטה אברהם בינבניסטי, 15.11.1950, תיקי המחלקה המשפטית בקק"ל. ראו גם מכתב ג' טורנר לסניף קק"ל בגרמניה, 25.12.1947, אצ"מ, kkl5/16044; דוגמה לחווי התקשרות באנגלית ובעברית, שם, kkl5/17443; מכתב י' יעקובי לעורך דין ד' מילמן, 20.12.1965, שם, kkl5/28492; דברי הכנסת, 28.1.1957, כרך 21, עמ' 884; פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 6.2.1957, 20.2.1957, ארכיון הכנסת.

35 מכתב ב' גרוסמן להתאחדות עולי יוגוסליה, 17.3.1954, אצ"מ, kkl5/20838; מכתב ב' גרוסמן לסניף קק"ל בבואנוס איירס, 15.11.1956, שם, kkl5/22496; זיכרון דברים שנכתב על ידי ב' גרוסמן, 23.7.1958, שם, kkl5/24151; אלכסנדר זאובר, 'אני תובע מהקק"ל 25,000 ל"י', ידיעות אחרונות, 2.5.1957; כתב תביעה של ד"ר מנחם דולן נגד קק"ל, תיק אזרחי 841/57, אצ"מ, kkl5/22498; מכתב ד"ר א' לויטרבך לקק"ל, 7.8.1960, שם, kkl5/25840.

36 מכתב י' יעקובי לעורך דין ד' מילמן, 20.12.1965, אצ"מ, kkl5/28492.

נכסים ניכרים לטובת הלאום והפרט בישראל³⁷ – חייבה אפוא הקק"ל את התובעים שהתקשרו עמה בעמלות גבוהות שנבעו ממרכיב תרומת החובה שבהן. בניגוד לגורמי ממשלה שהביעו לעתים מורת רוח מגובה עמלות הקק"ל,³⁸ היא האמינה באמת ובתמים שעמלת תרומה כה גבוהה מוצדקת, שכן היא איננה מיועדת ל'כיס הפרטי' אלא למפעלי בניין הארץ שאנו מבצעים אותו כשותפים נאמנים לממשלת ישראל.³⁹ זאת ועוד, בחלק מכספי הפיצויים שנתקבלו או יתקבלו – בארץ או בחו"ל – 'מוטב לנטוע יערות בהרי ירושלים, לסלול כבישים, להכשיר קרקע למתיישבים רבים – מאשר שאמצעים אלה ישמשו מקור לקניית אניות-פאר או לצרכים פרטיים אחרים'.⁴⁰ על רקע זה הקק"ל לא הכחישה כי 'התרומה הזאת הייתה תמיד יותר גדולה משכר הטרחה הנדרש על ידי המוסדות שטיפלו בזה או על ידי עורכי הדין. הקק"ל אף פעם לא רצתה להתחרות במוסדות אלה. כל מטרתה הייתה לקבל תרומה'.⁴¹

הכנסות המדור לרכוש יהודי בגולה היו גבוהות במיוחד. ב-1957, לאחר עשר שנות עבודת המדור, הסתכמו ההכנסות מתביעות אזרחי ישראל בכ-750,000 ל"י ומתביעות יהודי חו"ל בסכום כפול.⁴² ב-1959 כבר עמדו ההכנסות מתושבי ישראל על מיליון ל"י. מקצת מהתובעים שפנו לקק"ל העבירו לה כתרומה נוספת חלק מפידיון רכושם ואף את כולו,⁴³ דבר שכמובן לא נעשה כאשר המטפלים בתביעות באו מהמגזר הפרטי.

ה. הסקטור הפרטי ודרכי טיפולו בתביעות האישיות

הארגונים הציבוריים היו החלוצים בתחום הטיפול בתביעות הפיצויים האישיים וניהולן. מאוחר יותר הצטרף אליהם גם הסקטור הפרטי, על רקע ההתרחבות הניכרת של החקיקה בגרמניה ביחס לתביעות הפיצויים האישיים מאז שנות החמישים הראשונות. כזכור, זכויות התביעה הוחלו גם על ארצות הכיבוש לשעבר ולא רק על גרמניה, ועל כן אפשרויות התביעה היו רלוונטיות לשיעור נכבד מאוכלוסיית ישראל. כדי להמחיש הדברים נציין כי עד לשנת 1957 הגישו אזרחי ישראל לא פחות מ-200,000 תביעות.⁴⁴ כך גילה הסקטור

37 תזכיר א' מוהליבר על המדור לרכוש יהודי בגולה, 8.7.1949, אצ"מ, kkl5/16043.
 38 מכתב י' יעקובי לעורך דין ד' מילמן, 20.12.1965, אצ"מ, kkl5/28492; מכתב ב' גרוסמן לי' יעקובי, 3.1.1966, שם, kkl5/28493; מכתב מ' גלס ממשדר המשפטים לר"ר י' יעקובי, 9.1.1966, שם.
 39 מכתב ב' גרוסמן לי' יעקובי, 23.1.1966, שם.
 40 מכתב ב' גרוסמן למ' גלס, 22.2.1966, שם.
 41 פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 20.2.1957, ארכיון הכנסת, עמ' 2.
 42 שם, עמ' 3-4; דו"ח על הכנסות המדור לרכוש יהודי בגולה, 24.2.1957, אצ"מ, kkl5/22499; דו"ח על הכנסות המדור, 19.5.1976, שם, kkl5/52913.
 43 סקירה על פעילות המדור לרכוש יהודי בגולה, 21.1.1959, אצ"מ, kkl5/24148.
 44 פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 18.2.1957, ארכיון הכנסת, עמ' 5; דברי הכנסת, 3.2.1960, כרך 28, עמ' 543.

הפרטי את האפשרויות העסקיות להשגת 'כסף קל' הגלומות בניהול תביעות אישיות עבור הזכאים.

אופייני לאותם ימים הוא התיאור הבא שהציג חבר הכנסת מטעם חרות בנימין ארדיטי – לשעבר חבר ועד ההצלה היהודי בבולגריה, שעלה לארץ ב-1949 – בעת הדיון במליאת הכנסת בקריאה ראשונה על 'חוק התביעות של קורבנות השואה':

בעצם, העבודה היורידית של התביעות לפיצויים אישיים היא מילוי שגרתי של טפסים ושאלונים. פקידה אחת יכולה למלא שבעה-תשעה טפסים לתביעות פיצויים אישיים במשך יום אחד. הסכום של כל תביעה עולה ל-1,500-2,000 לירות. אם ניקח כבסיס מספרים מינימליים, הרי עורך דין או משרד בארץ ממלא תביעות העולות לסכום של 10,000 לירות ביום, היינו לפי שכר טרחה נטו שנשאר לו, מרוויח עורך הדין או המשרד העובד עם פקידה אחת סכום ניכר במשך יום.⁴⁵

העובדה שהממשלה לא טיפלה בכל הקשור בהגשת תביעות אישיות נגד גרמניה, לצד זיהוי הפוטנציאל התעסוקתי-מסחרי הטמון בתחום בעבור המגזר הפרטי, הביאה לשגשוגו של ענף תעסוקה חדש – מטפלים בתביעות אישיות. ככל שהתרחבה תחיקת הפיצויים האישיים בגרמניה ומאוחר יותר בשווייץ, הלך וגדל מספר העוסקים בענף. במהלך דיוני ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, שהכינה את 'חוק התביעות של קורבנות השואה' לקריאה שנייה ושלישית, טען עורך הדין פחטמן, מראשי הסתדרות עורכי הדין, כי חזון נפרץ במרכזי הערים הוא למצוא שלטי משרדים שונים – ולא דווקא עורכי דין – שבהם מצוין כי במשרד עוסקים בטיפול בתביעות פיצויים מגרמניה. והוא הוסיף: 'הדבר הגיע עד כדי כך שלא רק במקומות קטנים אלא גם בתל אביב אפשר למצוא סנדלריה אשר תלוי בה שלט כי מטפלים בה בתביעות כאלה'.⁴⁶ עלות הטיפול נקבעה באחוזים מסך התביעה המאושרת. גובה האחוזים לא היה קבוע אלא תוצאה של משא ומתן בין התובע למטפל. מטבע הדברים חלק נכבד מהעוסקים בענף היו עורכי דין, אך לא רק הם. לא מעט מטפלים היו עורכי דין בחו"ל אך לא הוסמכו לעיסוק זה בארץ, והיו גם מטפלים שמעולם לא עסקו בעריכת דין. בשנת 1960 נמנו כ-300 מטפלים, מהם מאתיים עורכי דין שהוסמכו בארץ, 85 שהוסמכו בחו"ל, ו-25 שלא היו עורכי דין.⁴⁷ בדרך כלל ניהלו המטפלים קשרים הדוקים עם עמיתים בגרמניה ובשווייץ, שסייעו להם לקדם את התביעות. לממשלת ישראל

45 דברי הכנסת, 28.1.1957, כרך 21, עמ' 877.

46 פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 4.1.1957, ארכיון הכנסת, עמ' 9.

47 כפי שדיווח למליאה חבר הכנסת זרח ורהפטיג, ממנהיגי מפלגת הפועל המזרחי, שכיהן כיושב ראש ועדת חוקה, חוק ומשפט, בעת הדיון בקריאה שנייה ושלישית של חוק התביעות של קורבנות השואה.

ראו, דברי הכנסת, 4.4.1960, כרך 28, עמ' 1101.

היה אינטרס לעודד את הענף ואת מספר המועסקים בו, דבר שתרם מכיוון נוסף לשגשוגו במהלך שנות החמישים וראשית שנות השישים.⁴⁸

האפשרות החדשה להפקת רווחים קלים מענף תעסוקה שאין עליו כל פיקוח, במיוחד בתקופה קשה מבחינה כלכלית, הביאה עד מהרה לכניסתם של אלמנטים לא מקצועיים ושלייליים לתחום, שיצרו בו אנדרלמוסיה מוחלטת – 'שטח פרוע לחלוטין', כדבריו של חבר הכנסת דוד בר-רב-האי ממפא"י, בעת הדיון בקריאה ראשונה ב'חוק התביעות של קורבנות השואה'.⁴⁹ על פי עדותו של שר המשפטים רוזן בעת הדיון בוועדת חוקה, חוק ומשפט, החלו לעסוק בהכנת תביעות גורמים 'אשר מטרתם היחידה הייתה להשיג רווחים על גבם של קורבנות השואה. [...] "בתי חרושת לבקשות" שמצויים בשוק במספר לא קטן ושעבודתם מבוססת על סילוף ורמייה'.⁵⁰ חבר הכנסת ארדיטי הוסיף באותו דיון כי 'נעשו מעילות וישנן עובדות המוכיחות שהתובעים ממש נעשקו על ידי פרקליטיהם'.⁵¹ לעתים אף נגבו עמלות בגובה של שלושים-ארבעים אחוז מערך התביעה.⁵² זאת ועוד, חבר הכנסת אידוב כהן מהפרוגרסיבים טען בעת הדיון בקריאה ראשונה ב'חוק התביעות של קורבנות השואה':

אני יודע על מקרה שאל התאחדות עולים אחת באדם אשר אסף מהציבור 5,000 תיקים על ידי מתווכים שונים. הוא לא התקשר אפילו עם עורך דין אחד בגרמניה. הוא גבה על כל תיק 10, 15, 20 וגם 25 לירות. לבסוף בא להתאחדות העולים והציע לה לקבל את 5,000 התיקים כמו שהם תמורת סכום ענקי, מפני שחשב כי מוטב לו לקבל את הכסף מיד ולא לחכות בקבלת האחוזים שלו עד לתשלום הפיצויים.⁵³

היו מטפלים שלא היססו גם להונות את השלטונות הגרמניים ('פבריקציה של עילה'), דבר שגרר תלונות מצד האחרונים כנגד מדינת ישראל,⁵⁴ ואף להקפאת הטיפול מצד הגרמנים באלפי תיקים שהמטפלים בהם נמצאו לא ישרים, בלשון המעטה.⁵⁵ אחרים מבין הפרטיים פעלו למראית עין כגוף ציבורי, תוך שהם מקבלים שלא כדין נתונים על תובעים פוטנציאלים מבנקים וכך הצליחו להשיג את הטיפול בעשרות אלפי תביעות.⁵⁶

48 שם; רשומות, הצעת חוק 577, חוק התביעות של קורבנות השואה – תיקון מס' 4, 23.7.1963 – דברי ההסבר לחוק; דברי הכנסת, 31.7.1963, כרך 37, עמ' 2511-2513.
49 שם, 28.1.1957, כרך 21, עמ' 878.
50 פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 18.2.1957, ארכיון הכנסת, עמ' 5.
51 דברי הכנסת, 28.1.1957, כרך 21, עמ' 874-876.
52 פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 20.2.1957, ארכיון הכנסת, עמ' 6-7.
53 דברי הכנסת, 28.1.1957, כרך 21, עמ' 878.
54 פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 6.2.1957, ארכיון הכנסת, עמ' 4.
55 שם, 15.2.1960, עמ' 2.
56 שם, 11.2.1957, עמ' 6.

דיוני הכנסת בנושא בשנות החמישים ובראשית שנות השישים מלאים עדויות על תופעות לא ראויות מצדד מטפלים, שלא לדבר על טיפול לא מקצועי. תלונות רבות הגיעו למשרד המשפטים ולמשרד האוצר הן מאזרחי ישראל והן משלטונות גרמניה. כפי שנראה בהמשך, התנהלות לא ראויה של מטפלים בתביעות הייתה אחת הסיבות לחקיקתו של 'חוק התביעות של קורבנות השואה, 1957' ביוזמת הממשלה. החוק תוקן מאוחר יותר פעמים מספר במגמה להגביר את הפיקוח על המטפלים בתביעות, לאחר שהתברר שהחוק המקורי לא הצליח להשיג אלא רק מקצת מתכליותיו.⁵⁷

באחד הדיונים שהתקיימו בכנסת בתחילת 1960 התבטא שר המשפטים רוזן בזו הלשון:

ריבוי התביעות שהוגשו על ידי תושבים ישראלים [כתוצאה מהאפשרויות הנרחבות שאפשרה החקיקה הגרמנית במחצית השנייה של שנות החמישים] [...] העמיד את שלטונות ישראל לפני בעיות מרובות [...]. בעיה אחת נבעה מהמספר הגדול של התובעים שכתוצאה ממנו התחיל מרוץ בין התובעים השונים להגיע לראש התור בטיפול בתביעותיהם. מגמה זו נוצלה על ידי אלה שראו בה מקור לרווחים ניכרים. מספר גדול של מתווכים [...] הציעו שירותם להשגת סכום הפיצויים משלטונות גרמניה תמורת התחייבות לשלם שכר טרחה באחוזים מהסכום שיצליחו לגבות משלטונות גרמניה. [...] הסיכויים לרווחים גבוהים משכו להתעסקות ולטיפול בתביעות פיצויים אנשים שאין להם ההכשרה המשפטית הדרושה לכך.⁵⁸

בגרמניה הלכה והתפתחה באותן שנים ספרות משפטית ענפה בתחום הפיצויים האישיים והתפרסמו פסקי דין רבים בתחום. וכל אלה חייבו התמקצעות מיוחדת ממי שנטל עליו את הטיפול בתביעות אישיות. עוד הוסיף השר: 'מטרתו [של אחד מסעיפי התיקון לחוק מ-1960] היא לפגוע בעיקר במה שנקרא "בתי חרושת להצהרות בשבועה", דהיינו מטפלים המספקים לתובעים מדומים את העדים המוכנים להישבע לנכונות כל סיפור בדוי של בית המשפט'.⁵⁹ באותו דיון הוסיף חבר הכנסת אידוב כהן כי לנוכח התנהלותה הלא ראויה של היוזמה הפרטית בתחום הטיפול בתביעות הפיצויים ראוי היה למנוע ממנה מראש לעסוק בכך. לדברים אלה ישנה משמעות מיוחדת, שכן הם באו מפיו של איש ציבור שנמנה עם

57 דברי הכנסת, 3.2.1960, כרך 28, עמ' 554. דברי רוזן.

58 שם.

59 שם, עמ' 543-545. באחד המקרים סיפק המטפל הצהרות בשבועה לאנשים כי שהו בגטו מסוים, אך לרוע מזלו המסמכים בגרמניה הוכיחו שהיו אלה שבועות שקר. ראו, פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 10.2.1960, ארכיון הכנסת, עמ' 4. ראו גם דברי הכנסת, 8.2.1960, כרך 28, עמ' 551-554.

מפלגה שהיוזמה הפרטית לא הייתה זרה לדרכה. ההפך הוא הנכון. כהן הכיר מקרוב את מעשי המטפלים בתביעות והתריע על כך.⁶⁰ חדשים לבקרים התגלו וריאציות של מעשי תרמית מצד מטפלים ולימים השתכללו השיטות, כפי שטען שר המשפטים דב יוסף ב־1963, בעת הדיון בקריאה ראשונה בתיקון מס' 4 ל'חוק התביעות של קורבנות השואה':

היינו עדים בזמן האחרון לתופעה של סרסורים שאינם מטפלים בעצמם בתביעות לפיציניים אישיים, אלא משדלים תובעים, בעיקר עולים חדשים, באמצעות ביקורי בית וכיוצא בזה, למסור להם את ענייני הפיציניים האישיים שלהם, תוך כרי הבטחה כי 'יסדרו את עניינם תוך זמן קצר'. פעולה זו מלווה לעתים קרובות בהחתמת מסמכים על החלק וצ'ק בלנקו, ולאחר זמן מה מקבל התובע הזמנה ממטפל שאף פעם לא שמע עליו. קורה שהמסמכים שנחתמו על החלק נתמלאו לפי דמיון מקבליהם בלי כל קשר לאמיתות העובדות והוגשו כבר לשלטונות הגרמניים. כתוצאה מפעולה זו רשאים השלטונות הגרמנים לפסול את תביעתו האמיתית של התובע והם אינם מהססים לעשות כן.⁶¹

ב־1963, עם האפשרות לתבוע פיקדונות רדומים מהבנקים בשוויץ, זיהו המטפלים בהגשת תביעות נישה נוספת שאליה יוכלו לחדור ובעיתונות דאז נמתחה ביקורת נוקבת על דרך פעולתם:

כבר כעת אפשר למצוא בעיתונות ישראל מדי שבוע מודעות של משרדים אנונימיים שמציעים שרותם לקהל הישראלי [...] קיימת סכנה שהטיפול בתביעות אלה יגיע לידי 'מטפלים' כפי שקרה בעניין הפיציניים מגרמניה על כל התוצאות השליליות. לאחרונה הואשמו שני עורכי דין בעלי משרד גדול לטיפול בענייני פיציניים בכך שקשרו קשר להוציא כספי פיציניים בטענות שווא. [...] הוועד המרכזי של לשכת עורכי הדין פנה לפרקליט מחוז תל אביב בבקשה לפעול נגד 'טיפול של מאכערים' בתביעות בקשר לפיקדונות ללא יורשים בבנקים בשוויץ.⁶²

60 שם, עמ' 554-555; פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 10.2.1960, ארכיון הכנסת, עמ' 1-3, 7; שם, 15.2.1960, עמ' 2, 4-5; שם, 2.3.1960, עמ' 3; דברי הכנסת, 4.4.1960, כרך 28, עמ' 1101; שם, 31.7.1963, עמ' 2511-2514.

61 שם, 31.7.1963, כרך 37, עמ' 2512.

62 'דורשים פעולה נגד "מאכערים" בעניין רכוש ללא יורשים בשוויץ', מעריב, 20.2.1963. ראו גם מכתב ב' גרוסמן לעורך דין שמואל אוסישקין, 6.2.1963, אצ"מ, kkl5/27286; מכתב ב' גרוסמן לי' יעקבי, 23.1.1966, שם, kkl5/28493; מכתב מ' גלס לי' יעקבי, 9.1.1966, שם; מכתב ב' גרוסמן לי' יעקבי, 3.1.1966, שם; מכתב ב' גרוסמן למ' גלס, 22.2.1966, שם.

ואילו שר המשפטים דב יוסף הרגיש בפני הכנסת בעת שהציג את התיקון לחוק בעניין הפיקדונות השוויצריים כי פרטי החוק השוויצרי אינם ידועים עוד לחברי הכנסת, אך הם ידועים 'יפה מאד לסרסורים וריזים הרואים בהם מקור לרווחים קלים תוך כדי ניצול תמימותו של ציבור התובעים על פיו'.⁶³ היוזמה הפרטית שבידיה הופקד חלק ניכר מתחום הטיפול בהגשת תביעות אישיות מגרמניה ובשוויץ פרצה כל גדר בדרך להשגת 'כסף קל'. הסייגים שקבע החוק ב-1957 עזרו אך במעט, אם בכלל. הן לטובת הניצולים, ולא פחות מכך לטובת המדינה, נדרשה הקשחת סעיפי החוק עוד ועוד במשך השנים.

ו. התערבות הממשלה בסוגיית הטיפול בתביעות האישיות: מניעים ודרכים

בשנים הראשונות להקמת המדינה לא התערבה ממשלת ישראל בכל הקשור להגשת התביעות האישיות. היה זה עניין בין התובע לבין ממשלת גרמניה, ובתווך ניצבו המטפלים למיניהם. ואולם, עם ההתרחבות הניכרת במעגל הזכאים לפיצויים כתוצאה מהרחבת החקיקה בגרמניה ולאחר מכן בשוויץ, החלה הממשלה להתערב בסוגיה. ההתערבות נעשתה בשתי דרכים: האחת, פתיחתה של 'הלשכה לטיפול בתביעות אישיות' במסגרת משרד האוצר, באמצע שנת 1956; השנייה והעיקרית הייתה באמצעות חקיקתו של 'חוק התביעות של קורבנות השואה' בתחילת 1957. החוק תוקן פעמיים באופן מהותי: ב-1960 וב-1963.

הלשכה לטיפול בתביעות אישיות באוצר הייתה מחלקה מצומצמת, ומספר עובדיה לא עלה על שלושה. אחד מעובדי הלשכה שימש בו בזמן גם יועץ לענייני מט"ח באוצר. הלשכה אמורה הייתה לפעול בשני תחומים עיקריים. האחד, לדאוג שאת מרב הסכומים מהתביעות שאישרה גרמניה יעבירו הזכאים לארץ ובכך יגדילו את יתרת המט"ח של ישראל. תפקידה השני של הלשכה היה לפעול אצל הרשויות הרלוונטיות בגרמניה לזירוז הטיפול בתביעות שהגיעו מישראל.⁶⁴ מתברר שהטיפול היה אטי ועד סוף שנות השישים הוכרע רק עניינם של כשליש מהתביעות שהגיעו מישראל.⁶⁵ המחלקה הייתה דלה בהשפעה ובתקציב.⁶⁶

הדרך העיקרית שבה התערבה המדינה בסוגיית הפיצויים האישיים הייתה באמצעות 'חוק התביעות של קורבנות השואה' שנחקק ב-1957. תכליתו של החוק הייתה כפולה.

63 ראו, דברי הכנסת בהערה 60, עמ' 1211.
 64 פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 4.2.1957, ארכיון הכנסת, עמ' 8, דברי שר המשפטים רוזן בעת הדיונים להכנת חוק התביעות של קורבנות השואה לקריאה שנייה ושלישית.
 65 שם, 10.2.1960, דברי מ' גלס ממשרד המשפטים בעת הדיונים להכנת התיקון לחוק התביעות של קורבנות השואה לקריאה שנייה ושלישית, עמ' 6.
 66 דברי הכנסת, 8.2.1960, כרך 28, עמ' 554, מתוך דבריו של חבר הכנסת אידוב כהן בעת הדיון במליאה בקריאה ראשונה בתיקון לחוק התביעות של קורבנות השואה.

תכליתו הראשונה והעיקרית הייתה הגדלת הכנסות המדינה ממטבע חוץ מגרמניה בעקבות אישור התביעות. לשם כך מן ההכרח היה לפעול להרחבה ניכרת של מספר התביעות המוגשות ולזירוז הגשתן, במיוחד על רקע הידיעות כי עוד צפויה הרחבה בחוקים, אך ניתן יהיה להגיש תביעות לשלטונות הגרמניים לא יאוחר מאוקטובר אותה שנה. לא פחות חשוב היה לוודא שהטיפול המקצועי יהיה ראוי, כדי להבטיח שכל התביעות שיוגשו גם יאושרו.⁶⁷ מאחר שהחוק הגרמני פתח גם בפני ניצולים שאינם מגרמניה את האפשרות להגיש תביעות מגרמניה, ואלפי ניצולים עדיין לא ניצלו את זכותם לתבוע וגם ברור היה כי המטפלים בתביעות – הן אלה הציבוריות והן אלה הפרטיות – לא יוכלו להתמודד עם המספר הרב של פוטנציאל התביעות, התכוונה המדינה לבחון את כל הדרכים להרחבת מספר המטפלים. זאת גם במחיר של עימות עם הסתדרות עורכי הדין שתבעה מונופול על התחום. הממשלה ביקשה לאפשר לתובעים להתקשר גם עם מתמחים שאינם עורכי דין, ואפילו עם עורכי דין גרמנים הבקיאיים בתחום. כפי שהדגיש שר המשפטים רוזן בעת הדיון בוועדת חוקה, חוק ומשפט בהכנת החוק לקריאה שנייה ושלישית: 'אין טעם לשלול מהם את הזכות לעסוק בזה, על כל פנים האוצר איננו מעוניין בשלילת זכות זו, כי הוא מעוניין לקבל עד כמה שאפשר סכום כסף יותר גדול'.⁶⁸

ובאילו סכומים היה מדובר? מתברר כי עוד לפני הרחבת החקיקה הגרמנית שאפשרה לכל ניצול, לאו דווקא גרמני, להגיש תביעות אישיות כנגד גרמניה, היה הסכום הפוטנציאלי לתביעת הניצולים החיים בישראל חצי מיליארד מארק (לשם השוואה, סכום השילומים היה כ-3.5 מיליארד מארק). לכלל יהודי העולם עמד הסכום על 2.5 מיליארד מארק. עם הרחבת החקיקה שאפשרה לא רק ליהודים אזרחי גרמניה אלא גם ליהודים מארצות אחרות להגיש תביעות, עלה הסכום בהרבה.⁶⁹

עניין חשיבות ההכנסות ממט"ח הגלומות בתביעות האישיות הודגש בראש 'דברי ההסבר' להצעת החוק, הרבה לפני ההתייחסות לפיקוח על מטפלים ולקיצוב שכרם:

המדינה מעוניינת מכמה בחינות במימוש תביעות אלה. ראשית, ההכנסות הנובעות ממימוש התביעות הן סעיף לא מבוטל במאזן מטבע החוץ של המדינה. שנית, הסכומים הנדונים משמשים עזרה רבה בשיקום זקנים, נכים ומעוטי יכולת מכל המינים ותורמים להקטנת הנטל המוטל על המוסדות הציבוריים החייבים לדאוג לחוגים אלה ובמילא להקטנת הנטל על קופת

67 רשומות, הצעות חוק, מס' 290, חוק התביעות של קורבנות השואה, 15.1.1957, עמ' 141-142 (דברי הסבר); פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 4.2.1957, ארכיון הכנסת, עמ' 6; שם, 18.2.1957, עמ' 5.

68 שם, 4.2.1957, עמ' 6. ראו גם דברי הכנסת, 28.1.1957, כרך 21, עמ' 873-874; שם, 26.3.1957, עמ' 1521, דברי ורהפטיג.

69 פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 4.2.1957, ארכיון הכנסת, עמ' 6-7. דברי שר המשפטים רוזן בעת הכנת חוק התביעות של קורבנות השואה 1957, לקריאה שנייה ושלישית.

המדינה). ועל כולם: הסכומים האלה הם מקור חשוב להשקעות במשק הישראלי, ליצירת מקומות עבודה חדשים, להקטנת האבטלה ולפיתוח הארץ בדרך כלל.⁷⁰

גם שר המשפטים פנחס רוזן, שהציג את החוק לפני הכנסת לקריאה ראשונה בתחילת 1957, הדגיש בתחילת דבריו את האינטרס הכלכלי העליון שיש למדינה מהתביעות האישיות: 'הסכומים המגיעים בכל שנה ארצה על פי תביעות פיצויים או על-פי מכירת רכוש הם ניכרים ולפי האומדנה יגיעו בשנת הכספים [...] ליותר מ-30 מיליון דולר. הסכום הזה יגדל כנראה בשנת הכספים הבאה. הסכומים הם אפוא סעיף בלתי מבוטל בתקציב מטבע החוץ של המדינה'.⁷¹ לשון אחר, ממשלת ישראל ראתה בתביעות האישיות מגרמניה 'ענף יצוא מבטיח' לכל דבר שהכנסותיו במט"ח תפסו באותם שנים את 'אחד הסעיפים הנכבדים בתקציב',⁷² כדברי חבר הכנסת גרשום שוקן – שעלה מגרמניה ב-1934 ושימש עורך הארץ מ-1939 – שמפלגתו (פרוגרסיבים) נמנתה עם חברות הקואליציה. זאת ועוד, בניגוד לגורמים אחרים שזכו מהאוצר להטבות ניכרות בשערי החליפין בגין המט"ח שהכניסו, ניצולי השואה אשר תביעות הפיצויים שלהם אושרו בגרמניה לא רק שלא זכו להטבות הללו, אלא גם נאלצו להמיר ללירות את כל המט"ח שקיבלו אם החליטו להעבירו לישראל. רוב הניצולים העבירו את הפיצויים לישראל ושערי המט"ח הנמוכים שקיבלו הגדילו את הכנסות המדינה. על כך קבלו המחוקקים כמו אידוב כהן ודוד בר-רב-האי לא רק מהטעם המוסרי, אלא מהטעם הכלכלי הצרוף, שכן בין מקבלי הפיצויים היו שבחרו בשל שער המט"ח הנמוך והדרישה להמיר ללירות את כל הכסף המועבר לארץ, להותיר את כספי הפיצויים במארגים מחוץ לגבולות המדינה ואפילו לרדת לגרמניה.⁷³

70 הצטוט מתוך דברי ההסבר לחוק התביעות של קורבנות השואה, 15.1.1957, רשומות, הצעת חוק, מס' 290, עמ' 141-142. 'דברי ההסבר' לחוק משקפים בדומה לכל חוק את מטרת החוק כפי שעמדו לנגד עיני יוזם הצעת החוק, במקרה זה הממשלה. בחינתם של 'דברי ההסבר' כדי ללמוד על כוונת הממשלה חשובה במיוחד שכן הפרוטוקולים של ישיבות מליאת הממשלה, כמו גם הפרוטוקולים של ישיבות ועדת שרים לענייני חקיקה בנושא, מראים כי פורומים אלה כמעט לא דנו בנושא. למעט שינויים מינוריים שערכו בתזכיר הצעת החוק הם הותירו אותו כלשונו ונוסח הצעת החוק היה כמעט זהה לנוסח התזכיר. ראו, פרוטוקול ישיבת הממשלה, 9.12.1956, כרך כא, ישיבה כד/שי"ז, גנוך המדינה; פרוטוקולים של ועדת השרים לענייני חקיקה, 10.12.56, 1.1.1957.

71 דברי הכנסת, 28.1.1957, כרך 21, עמ' 873.

72 שם, עמ' 881. הוא התייחס לדברים זהים שאמר בעניין שר המשפטים רוזן.

73 שם, עמ' 878, דבריהם של חברי הכנסת אידוב כהן מהמפלגה הפרוגרסיבית ודוד בר-רב-האי ממפא"י; שם, עמ' 884, מדברי שר המשפטים רוזן; פרוטוקול ועדת חוקה חוק ומשפט, 4.2.1957, ארכיון הכנסת, עמ' 8, מדברי רוזן; שם, 6.2.1957, עמ' 4-5, מדברי רוזן וחבר הכנסת זרח ורהפטיג; שם, 13.2.1957, עמ' 2-3, מדברי ורהפטיג; דברי הכנסת, 8.2.1960, כרך 28, עמ' 552, מדברי חבר הכנסת ארדיטי.

גרשום שוקן עמד בהרחבה בעת דיוני הכנסת בקריאה הראשונה על אודות החוק, על העוול המוסרי והמשגה הכלכלי הקשור בגובה שערי החליפין הניתנים לניצולים. וכך אמר:

כולנו יודעים ששער החליפין המדובר אינו מבטא בצורה נכונה את כח הקניה של הלירה הישראלית. באופן רשמי אנחנו קובעים היום שער של 2.7 ל"י בעד דולר לכל יצואן [...] ואנחנו קובעים שערים גבוהים יותר לבעלי הון המעבירים בצורות שונות חלק מכספם לישראל. אין אפוא כל סיבה שלא נתייחס באותו יחס גם לתובעים האלה מקבלי הפיצויים. [...] למעשה יש לראות את הסכומים האלה כעין העברת הון. [...] השער שנקבע לתובעים כאן הוא [...] 1.850 ל"י לדולר. [...] בין מקבלי הפיצויים ישנם רבים שהם אנשים באים בימים, שלא הצליחו כל-כך להסדר פה, והתמורה הזאת שהם מקבלים כעבור שנים רבות מהווה לפעמים ההכנסה היחידה. [...] הם עומדים לעיתים קרובות לפני הבעיה שלא יוכלו להתקיים בסכומים האלה. [...] יוצרים אנחנו למעשה פיתוי רציני ומסוכן בשביל אנשים אלה לארוז חפציהם ולאכול פיצויים אלה במקום אחר שבו שער החליפין הוא נח יותר. [...] זו לא תיאוריה. [...] האוצר מעוניין גם מבחינה כלכלית שסכום גדול ככול האפשר מהפיצויים האלה ייכנס בדרכים חוקיות לקופת האוצר אבל אפשר לצפות לכך רק אם יקבעו לכך שער חליפין מתקבל על הדעת [...] דבר העשוי להגדיל במידה ניכרת את הכנסות המדינה ממטבע החוץ הזה [הוא ש] המדינה צריכה להציע לאנשים האלה אפשרויות השקעה נוחות, מושכות, שאם יהיו קיימות אולי יביאו לידי כך שאנשים רבים, המחזיקים כיום את הכסף בחו"ל יהיו נכונים להעביר אותו [לארץ].⁷⁴

ברור אפוא כי בראש מעיינינו של המדינה בסוגיית התביעות האישיות עמד העניין הכלכלי – העשרת קופת המדינה במט"ח. ייתכן שהאינטרס הכלכלי הוא גם שעמד מאחורי החלטת ועדת חוק ומשפט לדחות את הטיפול בכל עניין אחר עד לסיום הכנת החוק העיקרי לקריאה שלישית. ואכן, הכנת החוק ארכה חודש וחצי בלבד.⁷⁵ אינטרס זה היה אחד הגורמים שהנחו את הממשלה ב-1963 לפעול בפעם השלישית לתיקון החוק (התיקון בעניין הפיקדונות השוויצריים), להקטין את מספרם של המטפלים הפרטיים

74 דברי הכנסת, 28.1.1957, כרך 21, עמ' 880-881. ראו גם פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 4.2.1957, ארכיון הכנסת, עמ' 8. בדיון זה הורה שר המשפטים ש'האוצר מרוויח מזה'.

75 פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 4.2.1957, ארכיון הכנסת, עמ' 1, דברי חבר הכנסת שלמה רוזנברג במהלך דיוני הוועדה בהכנת חוק התביעות של קורבנות השואה לקריאה שנייה ושלישית והסכמת כל חברי הוועדה להצעתו להפסיק כל דיון אחר בוועדה עד להשלמת הדיונים בחוק.

ולאפשר לבנקים להיכנס לתחום הטיפול בתביעות אישיות משוויץ.⁷⁶ על רקע האינטרס הכלכלי של המדינה תמוה מדוע הממשלה לא פתחה מטעמה לשכות מיוחדות לטיפול בהגשת הבקשות והותירה את הטיפול כולו ליוזמות חוץ-ממשלתיות.⁷⁷ היחיד מחברי הכנסת שתבע את ריכוז הטיפול בהגשת התביעות בידי הממשלה היה זרח ורהפטיג. זה לא מפליא. ורהפטיג, ניצול שואה שעסק במהלך תקופת השואה בפעולות הצלה נרחבות של יהודים, ובהן פעולות הצלה מפולין וליטא דרך יפן לארצות הברית ולארץ ישראל ועלה לארץ רק ב-1947, לא יכול היה להיות שותף להלך הרוח הכללי כלפי ניצולי השואה.

התכלית השנייה שביקש החוק להשיג הייתה הסדרת פעילותם של המטפלים השונים (רגולציה), קביעת מי רשאים לעסוק בתחום, כישוריהם והניסיון שנדרש מהם, גובה שכר הטרחה שהם רשאים לגבות, ההגבלות החלות עליהם, הסדרי הפיקוח עליהם והסנקציות שיוטלו על החורגים מההסדרים הקבועים בחוק, מתוך כוונה לסלק מהשוק את מה ששר המשפטים רוזן כינה בעת הדיון בוועדת חוקה חוק ומשפט בהכנת 'חוק התביעות של קורבנות השואה' לקריאה שנייה ושלישית בתחילת 1957: "בתי חרושת לבקשות" שמצויים בשוק במספר לא קטן ושעבודתם מבוססת על סילוף ורמייה'. בכך ביקש החוק להגן על התובעים לנוכח האנדרלמוסיה ששררה בתחום, ניצול תמימותם של הניצולים, מעשי הרמייה מצד המטפלים, העמלות הגבוהות שגבו וכדומה. כשהתברר לממשלה במשך השנים כי קיימות פרצות בחוק המנוצלות לרעה על ידי המטפלים ולכן אין מטרת החוק המקורי מושגת, היא פעלה לסתימת פרצות אלה.⁷⁸ כך לדוגמה ננקטו צעדי חקיקה חדשים לאחר שהתברר כי גובה שכר הטרחה המותר על פי החוק אינו נשמר. שר המשפטים רוזן ציין בעת הדיון במליאה בפברואר 1960 בקריאה ראשונה בתיקון 'חוק התביעות של קורבנות השואה': 'נראה היה לממשלה כי לשם אכיפת השכר המכסימלי יש ליצור מכשיר מהיר וזול יותר מאשר פניה בתביעה רגילה לבתי המשפט'.⁷⁹ תיקון אחר נעשה בחוק ב-1960 על רקע התופעה שמטפלים ירדו לגרמניה והשאירו בארץ משרדים

76 דברי הכנסת, 31.7.1963, כרך 37, עמ' 2514-2515, מתוך דברי שר המשפטים יוסף בעת הדיונים במליאה בקריאה ראשונה בתיקון מס' 4 לחוק התביעות של קורבנות השואה

77 פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 6.2.1957, ארכיון הכנסת, עמ' 4-5, דברי חבר הכנסת ורהפטיג במהלך הכנת חוק התביעות של קורבנות השואה לקריאה שנייה ושלישית; שם, 13.2.1957, עמ' 3, דברי ורהפטיג; שם, 18.2.1957, עמ' 9, דברי ורהפטיג; שם, 20.2.1957, עמ' 3, 5, דברי נציגי קק"ל ה' מוילר ור"ר יעקבי.

78 ראו דברי ההסבר להצעת חוק התביעות של קורבנות השואה, 15.1.1957, רשומות, הצעת חוק מס' 290, עמ' 141-142; פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 18.2.1957, ארכיון הכנסת, עמ' 5. ראו גם דברי הכנסת, 26.3.1957, כרך 21, עמ' 1520; דברי ההסבר להצעת חוק התביעות של קורבנות השואה, תיקון, תש"ך-1960, רשומות, הצעות חוק, חוב' 408, 3.1.1960, עמ' 18-20; פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 10.2.1960, ארכיון הכנסת, עמ' 3.

79 דברי הכנסת, 3.2.1960, כרך 28, עמ' 544.

שבהם הוסיפו לטפל בתביעות לפי הוראותיהם מרחוק. 'משרדים כאלה עומדים מחוץ לפיקוח [...] מכיוון שהאחראי נמצא מחוץ לגבולות השיפוט של המדינה ועובדיו אינם בבחינת מטפלים עצמם. לכן מוצע לאסור מתן שירותים למטפל בחו"ל אלא אם כן היה נותן השירות בעצמו רשאי לטפל בתביעות'.⁸⁰ עוד תיקון הציע משרד המשפטים ב-1963 לאחר שהתברר כי 'גורמים בלתי אחראיים משדלים על ידי הבטחות שונות תובעים [...] למסור להם או לצד שלישי את הטיפול בתביעות. לעיתים גורם הדבר נזק רב לתובעים אלה, בעיקר אם תביעותיהם היו מקודם כבר בטיפולו של אדם אחר. כדי למנוע נזק זה, מוצע לאסור כל פעולות שידול אלה'.⁸¹

מאחורי השגת תכלית הרגולציה והפיקוח עמד האינטרס הבסיסי של המדינה להגדלת הכנסותיה מהתביעות האישיות. זאת משום שהערך הרגולציה גרם בין היתר לעיכובים משמעותיים מצד הגרמנים, לסירובם לטפל בתביעות ולאשרן על רקע חשדות למעשי מרמה, ואפילו לפסילת תביעות האמיתית של תובע שנכללה בתוך חבילת תביעות שהגיש מטפל חשוד.⁸² גם קופת המדינה נפגעה. ישנם גם רמזים לכך שהשלטונות הגרמניים לא ראו בעין יפה את התחום הפרוץ של העמלות וגם מטעם זה הקשיחו את הטיפול בתביעות.⁸³ בשנת 1963, כשנחקק החוק בדבר הפיקדונות בשוויץ, הזדרזו סרסורים, שביקשו לעשות רווחים קלים, לפרסם מודעות בעיתונות הישראלית ובהן הציעו לטפל בפיקדונות השוויצריים עוד טרם נכנס החוק השוויצרי לתוקפו. שר המשפטים דב יוסף הביע את חששו 'שאם הטיפול בתביעות לפיקדונות שוויץ ייפול בידי אלמנטים בלתי אחראיים, עלול הדבר להשפיע השפעה שלילית ביותר על גישה של ממשלת שוויץ בביצוע החוק הנדרון ולהביא נזק רב לכל אלה שהיו זכאים לתבוע את מסירת רכושם בעזרת החוק החדש'.⁸⁴ קופת המדינה עלולה הייתה גם היא להינזק והרגולציה נועדה למנוע נזק זה.

80 רשומות, דברי ההסבר להצעת חוק התביעות של קורבנות השואה (תיקון) תש"ך-1960, מס' 408, 3.1.1960, עמ' 20. ראו גם דברי הכנסת, 3.2.1960, כרך 28, עמ' 543-545; שם, 8.2.1960, עמ' 551-552; פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 10.2.1960, ארכיון הכנסת, עמ' 3; שם, 24.2.1960, עמ' 3-4.

81 רשומות, הצעות חוק, חוק התביעות של קורבנות השואה, תיקון מס' 4, תשכ"ג-1963, מס' 577, 23.7.1963, הציטוט מתוך דברי ההסבר.

82 דברי הכנסת, 31.7.1963, כרך 37, עמ' 2511-2513. ראו גם פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 24.2.1960, ארכיון הכנסת, עמ' 3-4.

83 שם.

84 דברי הכנסת, 31.7.1963, כרך 37, עמ' 2514-2515.

ז. עיקרי 'חוק התביעות של קורבנות השואה, 1957' ותיקוניו בשנות השישים

'חוק התביעות של קורבנות השואה (הסדר הטיפול) תשי"ז – 1957' אושר בסוף מארס 1957 ותיקוניו אושרו ב־1960 וב־1963. החוק התייחס לשלושה נושאים עיקריים: מיהם הרשאים לטפל בתביעות; הגבלת גובה שכר הטרחה; עונשים וסנקציות. בהתאם למטרה – להגדיל את מספר המטפלים אך להקפיד על כשירותם ומקצועיותם – נקבע בחוק כי הרשאים לטפל בהגשת תביעות הם המפורטים להלן: עורכי דין מוסמכים בישראל; אנשים שקיבלו היתר מיוחד משר המשפטים; אנשים בחו"ל שהוכרו כרשאים לטפל בתביעות אישיות לפיצויים מגרמניה או בעלי כשרים המוכרים במדינות בחו"ל לטפל בתביעות אישיות מגרמניה; אנשים ששימשו עורכי דין בגרמניה ב־31 בדצמבר 1937 או בכל זמן לאחר מכן בארץ זו או בשטחים שהיו נתונים תחת מרותה של גרמניה (כמו רומניה, פולין ועוד).⁸⁵ החוק התיר אפוא גם לעורכי דין גרמנים להגיש תביעות בשם תובעים ישראלים ובוודאי לשתף פעולה עם עורכי דין ישראלים. החוק התיר לשורה ארוכה של מטפלים שאינם עורכי דין לעסוק בהגשת תביעות בניגוד לעמדת הסתדרות עורכי הדין, עקב

סכנה באנרכיה שהשתררה בישראל בשאלת תביעות הפיצויים. מבחינה ציבורית הדאיג אותנו הנזק שנגרם לתובעים על ידי טיפול בלתי מתאים. מבחינה מקצועית ראינו בכך השגת גבול של הפעולה המקצועית-משפטית של חברינו על ידי אנשים אשר לא הייתה מוטלת עליהם כל אחריות ולא היו נתונים למשמעת של המועצה המשפטית [לימים, לשכת עורכי הדין].⁸⁶

למרות דרישת עורכי הדין ולמרות כוחה של הסתדרות עורכי הדין, המחוקק הכיר בצורך להגדיל את מספר המטפלים כפי שדרשה הממשלה ודחה את עמדת עורכי הדין. הקטגוריה האחרונה מבין הקטגוריות של המטפלים שהחוק הכיר בהן הייתה מכוונת למעשה לעורכי דין יהודים שעברו את השואה ועלו לארץ אך לא נבחנו בחינות ההסמכה לעורכי דין בישראל. קטגוריה זו לא הופיעה בהצעת החוק. היא נוספה בעקבות דרישתם של חברים בוועדת חוקה, חוק ומשפט במהלך הכנת החוק לקריאה שנייה ושלישית.⁸⁷ שלושה נימוקים עמדו מאחורי דרישה זו. האחד, עורכי דין אלה מוכרים לתובעים עוד מארצות מוצאם והם חשים כלפיהם אמון. השני, מדובר בעורכי דין מבוגרים שעברו את

85 רשומות, ספר החוקים, מס' 223, 4.4.1957, עמ' 74-75.

86 פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 4.1.1957, ארכיון הכנסת, עמ' 9.

87 השוו את הצעת החוק ברשומות, הצעת חוק מס' 290, 15.1.1957, עמ' 138, לחוק שאושר ברשומות,

ספר החוקים, חוק מס' 223, 4.4.1957, עמ' 74.

השואה ומתקשים לגשת לבחינות ההסמכה בישראל. השלישי, מן הצדק לדאוג לפרנסתם של מי שנדרפו בשואה.⁸⁸

ביחס לתביעות הקשורות בפיקדונות בשוויץ הגביל התיקון לחוק מ-1963 את סוגי המטפלים ואפשר טיפול רק של עורכי דין, של מוסדות ציבוריים ושל בנקים שאושרו על ידי שר המשפטים ובכפוף לשתי הגבלות: שבמוסד או בבנק קיימת נציגות לממשלה או להסתדרות הציונית, ושהטיפול המעשי הוא בפיקוחה של המחלקה המשפטית של מוסדות אלה. הגבלות חמורות אלה, כמו גם הוצאתם אל מחוץ לחוק של כל סוגי המטפלים האחרים מהטיפול בפיקדונות שוויץ, הוטלו על רקע הניסיון המצטבר מהתנהגותם ה'בעייתית' בלשון המעטה של המטפלים, וחששה הכבד במיוחד של הממשלה, כפי שביטא אותו שר המשפטים יוסף בהציגו את החוק בפני המליאה: 'אם הטיפול בתביעות לפיקדונות שוויץ ייפול בידי אלמנטים בלתי אחראיים, עלול הדבר להשפיע השפעה שלילית ביותר על גישתה של ממשלת שוויץ בביצוע החוק הנדון [השבת הפיקדונות בבנקים] ולהביא נזק רב לכל אלה שהיו זכאים לתבוע את מסירת רכושם בעזרת החוק החדש'.⁸⁹ עורכי דין, לעומת זאת, היו מוסמכים בייצוג משפטי והתנהגותם הייתה נתונה גם לביקורת של בתי הדין המשמעתיים של לשכת עורכי הדין.⁹⁰ מתן רשות לבנקים לפעול בתחום הפיקדונות בשוויץ מקורה בכך 'שמטבע הדברים [הם] קרובים לטיפול בענייני פיקדונות'.⁹¹ נימוק נוסף להענקת רשות לבנקים לפעול בתחום הפיקדונות בשוויץ מנה יושב ראש ועדת חוקה, חוק ומשפט, משה אונא:

הפיקדונות נמצאים בשוויץ במוסדות בנקאיים וכאן [בישראל] יש בנקים שיש להם קשרים רגילים ויומיומיים עם מוסדות אלה כי הדרכים של משא ומתן עם המוסדות בשוויץ כבר סלולות, ובוודאי הדבר הזה יהיה לטובת הטיפול, לטובת מהירותו, ולטובת האפשרות לסיימו בהצלחה. ולכן טבעי שהם גם יטפלו בפיקדונות אלה. על כן קיבלנו את עמדת הממשלה שיש לתת בעניין הזה מעמד למוסדות בנקאיים.⁹²

הנושא השני בחוק התייחס, כאמור, לגובה שכר הטרחה המותר. הוא הוגבל ל-15 אחוז מהסכום שפסקו הגרמנים לזכות התובע או משוויי של הנכס שהגרמנים פסקו על החזרתו,

88 פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 6.2.1957, ארכיון הכנסת, עמ' 1-3, דברי חברי הכנסת שלמה רוזנברג ובר-רב-האי; שם, 13.2.1957, עמ' 2; שם, 4.1.1957, עמ' 9-10.

89 דברי הכנסת, 31.8.1963, כרך 37, עמ' 2512. ראו גם מכתב ב' גרוסמן אל שמואל אוסישקין, 6.2.1963, אצ"מ, kkl5/27286.

90 שם.

91 דברי הכנסת, 31.7.1963, כרך 37, עמ' 2512. ראו ביקורת של חברי הכנסת בעניין צירוף הבנקים לרשימת המטפלים, דברי הכנסת, 31.7.1963, כרך 37, עמ' 2512-2515; שם, 7.8.1963, עמ' 2671-2672.

92 שם, עמ' 2672.

בניכוי הוצאות שהיו כרוכות בטיפול בנכס.⁹³ ביחס לפיקדונות בשוויץ החליטה הממשלה, ובעקבותיה הכנסת, להחמיר בעניין שכר הטרחה באופן שזה ייקבע על ידי השר בתקנות על פי מבחנים שייראו לשר.⁹⁴ הכוונה הייתה ששכר הטרחה יהיה קבוע ולא אחוזים מגובה התביעה המאושרת. הרקע לכך הייתה העובדה שקביעת שכר הטרחה באחוזים בתביעות מגרמניה לידתה בכך שלתובעים, ניצולי השואה, לא היה כסף לשלם על הוצאות התביעה. נוסף על כך המטפלים סטו לא אחת מהאחוזים שנקבעו בחוק. הפיקדונות השוויצריים לא היו קשורים בהכרח לניצולי שואה והיה מקום לתקן את שיטת שכר הטרחה באחוזים מרגע שהתברר כי הייתה בעייתית.⁹⁵ החוק קבע כי הגבלות שכר הטרחה לא יחולו על הקק"ל. הנושא השלישי שאליו התייחס החוק היה עונשים וסנקציות. הוא קבע את הקנסות הכספיים שיוטלו על מי שנמצאו מטפלים בתביעות אף על פי שלא נכללו בקטגוריות המטפלים שרק להן התיר החוק.⁹⁶

החוק העיקרי משנת 1957 לא נדרש לעונש המוטל על אלה שגבו שכר טרחה מעבר למה שנקבע או שפעלו בדרך לא הוגנת כלשהי. מאחר שעבירות חמורות מסוג זה היו מעשה של יום-יום, ביקשה הממשלה לסתום את הפרצות. במיוחד נדרשה סתימת הפרצות ביחס למטפלים (בתביעות מגרמניה) שאינם עורכי דין, שכן ביחס לעורכי דין יכול היה המטופל להגיש תלונה בלשכת עורכי הדין. לפיכך קבע התיקון לחוק מ-1960 כי תוקם ועדה בראשותו של שופט, שעליה יהיה לטפל בעבירות משמעותיות של מטפלים שאינם עורכי דין. הכוונה הייתה בעיקר לגביית שכר טרחה גבוה מהמותר בחוק; למעשים או מחדלים שיש בהן התנהגות מבישה או לא הוגנת ולהרשעת מטפלים בשל עבירה שיש בה קלון. העונשים שיכלה הוועדה לבחור היו התראה, נזיפה, פסילה מטיפול בתביעות וחייב בהחזרת שכר טרחה או הוצאות ששולמו מעל לשכר הטרחה המקסימלי המותר בחוק.⁹⁷ מעשי התרמית והניסיונות להשיג 'כסף קל' על ידי 'מטפלים' לא פסקו גם לאחר התיקון בחוק מ-1960. 'גורמים בלתי אחראיים משדלים על ידי הבטחות שונות תובעים של פיצויים למסור להם או לצד שלישי את הטיפול בתביעות. לעיתים גורם הדבר נזק רב לתובעים אלה, בעיקר אם תביעותיהם היו מקודם כבר בטיפולו של אדם אחר'. כדי לסתום פרצה זו הגישה הממשלה ב-1963 הצעת תיקון לחוק העיקרי ובה נאסר על אדם

93 רשומות, ספר החוקים, חוק מס' 223, חוק התביעות של קורבנות השואה, 4.4.1957, עמ' 76.
 94 שם, חוק מס' 404, חוק התביעות של קורבנות השואה, תיקון מס' 4, 16.8.1963.
 95 דברי הכנסת, 31.7.1963, כרך 37, עמ' 2512, דברי שר המשפטים יוסף וחבר הכנסת יוסף קושניר ממפ"ם; פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 6.8.1963, ארכיון הכנסת, עמ' 13, דברי מ' גלאס ממשרד המשפטים.
 96 ראה החוק בהערה 87, עמ' 75-76.
 97 רשומות, הצעות חוק, הצעת חוק התביעות של קורבנות השואה, תיקון מס' 2, 3.1.1960, מס' 408, עמ' 15-20; שם, ספר החוקים, חוק התביעות של קורבנות השואה, תיקון מס' 2, מס' 308, 14.4.1960, עמ' 34-36.

לשדל תובע למסור לו או לגורם שלישי את הטיפול בתביעותיו.⁹⁸ אלא שהצעת תיקון זו שאושרה בקריאה ראשונה, לא נדונה מסיבות פרוצדורליות בוועדת החוקה, חוק ומשפט לקראת הקריאות השנייה והשלישית.⁹⁹

ח. סיכום

עניינה של מדינת ישראל בסוגיית הטיפול בתביעות אישיות והתערבותה בה באמצעות חוק התביעות של קורבנות השואה מקורו בראש ובראשונה בטעם הכלכלי, קרי העשרת קופת המדינה במטבע זר, ובמיוחד שהמט"ח שנכנס בגין הניצולים הומר לפי שער נמוך. המדינה התערבה באמצעות 'חוק התביעות של קורבנות השואה' לאחר שהתברר כי מדובר בפוטנציאל הכנסות גבוה למדינה ולא בגלל הבעייתיות בהתנהגותם של המטפלים, שהייתה קיימת עוד הרבה לפני כן, עת התייחסה לכך המדינה באדישות רבה.¹⁰⁰ האינטרס הכלכלי של המדינה היה גם אחת הסיבות העיקריות מדוע התיר החוק לקק"ל להמשיך ולפעול בתחום התביעות האישיות, למרות העמלות העצומות שגבתה. הקק"ל הכניסה לאוצר המדינה סכומי כסף ניכרים, במיוחד במט"ח. בדומה להתפרשויותיה של המדינה בתביעותיה מגרמניה בסמגרת הסכם השילומים – שנבעו מצרכיה הכלכליים – כך גם מעורבותה של המדינה בסוגיית התביעות האישיות ואופיה נבעו בראש ובראשונה מטעמים כלכליים. זאת ועוד, מבחינת המדינה הסדרת הטיפול בתביעות באופן שהפיצויים יגיעו לזכאים באופן קבוע ומסודר, שחררה אותה מאחריות לרווחתה של אוכלוסייה זו או במילים אחרות חסכה בהוצאות הממשלתיות.

למרות התלאות שחוותה אוכלוסיית התובעים בשואה ולמרות הטיפול הבעייתי במקרים רבים בתביעותיהם, מעולם לא חשבה הממשלה להקל על התובעים בדרך של ריכוז כל התחום בידי אחד ממושרדיה והענקת טיפול חינום בתביעות או לפחות תמורת עלויות הטיפול בלבד. במקום זאת היא העדיפה להשאיר את הטיפול בידי היוזמה הפרטית, בידי גופים ציבוריים ובידי הבנקים, על כל הבעייתיות שבכך מבחינת התובעים. תיקונו התכופים של החוק – חוק שלא הביא להוצאה תקציבית¹⁰¹ – מלמדים כי החוק התקשה למלא את ייעודו בהבטחת טובת התובעים. אפילו לשכות ייעוץ חינום לא חשבה הממשלה להעמיד לרשות התובעים. כך גם לא ראתה המדינה מקום להצבתם של 'מפקחים מטעם המדינה שילכו לראות ולהיווכח אם אומנם מטפלים בתיקו של הזכאי כראוי'.¹⁰² לאורך כל תהליך החקיקה לא נדרשה הממשלה לרכז את הטיפול בידיה ולהעניק ייעוץ חינום לתובעים, למעט ורהפטיגי, שהעלה דרישה כזו. זאת ועוד, מעטים מהמחוקקים הבינו

98 שם, הצעות חוק, הצעת חוק התביעות של קורבנות השואה, תיקון מס' 4, מס' 577, 23.7.1963.

99 דברי הכנסת, 7.8.1963, כרך 37, עמ' 2671.

100 פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 18.2.1957, ארכיון הכנסת, עמ' 4.

101 דברי הכנסת, כרך 28, 3.2.1960, עמ' 544.

102 שם, 8.2.1960, עמ' 555, מתוך דברי חבר הכנסת אידוב כהן.

כי מדיניות הממשלה פועלת כבומרנג נגד האינטרסים שלה עצמה, שכן מדיניות שער החליפין הנמוך שניתן לניצולים הובילה לירידתם של ניצולים או להחלטתם שלא להמיר בארץ את מלא הפיצויים.¹⁰³

דומה כי אחת התוצאות המעשיות מיחסם של קברניטי המדינה לשואה ולניצוליה בשנות החמישים וראשית שנות השישים, שעליה עמדנו בפתחו של מאמר זה, הייתה העדפת המדינה לא לטפל בעצמה בתביעות האישיות מגרמניה – מעין 'שמירת מרחק' מהניצולים – ולהותיר זאת לגופים חוץ ממשלתיים וליוזמה הפרטית. יתרה מזאת, בשל יחסה הבסיסי של המדינה לניצולים לא הפריע לה להעניק שער חליפין נחות לסוג זה של 'יצואנים' המכניסים מט"ח לקופת המדינה. כל ההסדרים והפיקוח על המטפלים בהגשת תביעות אישיות, יותר משבאו להגן על הניצולים סייעו להעשרתה של קופת המדינה. ואולי שער החליפין הנחות היה מעין 'מס' שעל הניצולים היה לשלם על 'חטאם' בשואה. עובדה היא כי הממשלה לא הייתה מוכנה להיאבק בעמלות הגבוהות שגבתה הקק"ל מהניצולים, שכן היה לה עניין כלכלי מובהק בהעדפת הקק"ל על פני הניצולים ועל פני מטפלים אחרים. קק"ל סימלה את האנטיתזה לגולה ולשואה שכן עסקה בבניין הארץ, בסיוע להשתרשותם של הסמלים המרכזיים של החלוץ היהודי ההופך שממה לארץ בנויה – לה לא רק שמותר לגבות עמלות המבוססות על תרומות שבכפיה, אלא שעל הניצולים חלה החובה לסייע לה.

103 ראו, פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, 6.2.1957, ארכיון הכנסת, עמ' 4-5; שם, 13.2.1957, עמ' 2-3; שם, 18.2.1957, עמ' 4-5, 9; שם, 20.2.1957, עמ' 7; דברי הכנסת, 26.3.1957, כרך 21, עמ' 1521-1522; שם, 3.2.1960, כרך 28, עמ' 544; שם, 8.2.1960, עמ' 553-555; שם, 31.7.1963, כרך 37, עמ' 2513; שם, 7.8.1963, עמ' 2671.

