

פרק ראשון

רקע היסטורי

עם סיום מלחמת העולם השנייה, בעוד ממדי השואה הולכים ונחשפים, ובמקביל לקריאות לנקום במבצעי הזוועה,¹ עלתה הדרישה כי גרמניה והעם הגרמני ישלמו פיצויים על הפשעים שנעשו כלפי יהודים וכנגד העם היהודי.

בעצם התביעה לפיצויים מידי צד שנוצח במלחמה לא היה משום חידוש. אכן, על רקע חיובה של גרמניה בתשלום פיצויים (reparations) בתום מלחמת העולם הראשונה (במסגרת ועידת ורסי),² העלו, כבר בעיצומה של מלחמת העולם השנייה, ממשלותיהן הגולות של כמה ממדינות אירופה שנכבשו בידי הנאצים, דרישה לקבל פיצויים דומים.³ מקצתן אף החלו, כל אחת לעצמה, ועל יסוד ציפיותיה לפיצוי קולקטיבי שתקבל (גם אם חלקו ישולם באמצעות טובין ולא בכסף), בהכנת תשתית תחיקתית פנימית שתאפשר למי מאזרחיה שנפגע במלחמה לקבל פיצוי בעד נזקו.⁴ באמצע

1 ראו למשל נעימה ברזל, "התביעה ביישוב להענשתה של גרמניה (1944-1947)", קתדרה 73 (תשנ"ה) 158; נעימה ברזל, "הכבוד, השנאה והזיכרון בדיונים בשאלת הפיצויים והשילומים מגרמניה בשנות החמישים", יד ושם - קובץ מחקרים כ"ד (תשנ"ה) 203; תום שגב, המיליון השביעי: הישראלים והשואה (1991), 126-137.

2 לסקירה היסטורית כללית של סוגיית הפיצויים בעקבות מלחמות בעידן המודרני ראו Nicholas Balabkins, WEST GERMAN REPARATIONS TO ISRAEL (1971), 19-39.

3 דרישה זו זכתה לביטוי בהצהרתן הראשונה של בנות הברית מתאריך 5 בינואר 1943. ממשלותיהן של 17 מדינות והמועצה הלאומית הצרפתית הכריזו גם כי הן שומרות לעצמן את הזכות לבטל כל העברה של רכוש בשטחים שבהן שלטו מדינות הציר. ראו Nana Sagi, GERMAN REPARATIONS: A HISTORY OF THE NEGOTIATIONS (1980), 8-9.

4 ואמנם, יש להבחין בהקשר זה בין פעילות במישור פנים-מדינתי לבין פעילות במישור הבין-לאומי, כלומר, בין מדינות. במישור הפנים-מדינתי מדובר בפעילות לקידום חקיקה המסדירה מתן פיצויים בגין נזקי מלחמה, או השבה (בעין או בשווי) של רכוש שנגזל או הוחרם במהלך המלחמה, או פעילות על יסוד חקיקה קיימת שכזו. לתיאור הסדרים פנים-מדינתיים באירופה

שנת 1945, כאמור, הועלתה דרישה זו מחדש על-ידי המדינות המנצחות במלחמת העולם השנייה, והן נתכנסו, בין היתר לשם כך, בשתי ועידות בין-לאומיות – בעיר ג'נבה שלחוף הים השחור ומאוחר יותר בעיר פוטסדם שבגרמניה.⁵

לצד תביעות אלו לפיצויים קולקטיביים אף עלתה האפשרות של הגשת תביעות להשבת רכוש שנגזל (restitution) ולמתן פיצויים אישיים למי שנגרמו להם נזקים, כגון נזקי-גוף (compensation או indemnification).⁶ אלא שבמידה שלא היו אלו תביעות של אזרחים כנגד מדינתם שלהם, הרי שעל-פי המקובל אז במשפט הבין-לאומי הפומבי, אמורות היו תביעות אלו – להשבת רכוש שנגזל ולפיצויים אישיים – להיכלל בדרישת כל מדינה לפיצויים קולקטיביים.⁷ על-כן נתבעו פיצויים קולקטיביים מגרמניה בידי כל מדינה לא רק בגין עצם ביצועם של פשעי מלחמה (כרכיב עונשי),⁸ אלא גם בהתחשב בשוויו של רכוש שנגזל ובעטיים של נזקי-גוף, מקצוע וכיוצא באלו נזקים שנגרמו לאזרחיהן (כרכיב קומפנסטורי).⁹ על רקע זה סיכמו ארצות-הברית, בריטניה וצרפת, עם יתר 15 בנות-הברית, במסגרת ועידה בין-לאומית שנתכנסה בפריז בשלהי שנת 1945, על אופן חלוקת סך הפיצויים הקולקטיביים שיתקבלו מגרמניה המערבית, וזאת בהתבסס, בין היתר, על תביעות בגין נזקי-גוף ונזקים אישיים אחרים שכל מדינה הגישה

לאחר המלחמה ראו Nehemiah Robinson, *War Damage Compensation and Restitution in Foreign Countries*, 16 L. & CONTEMP. PROBS. 347 (1951).

5 ראו Sagi, לעיל הערה 3, עמ' 9-11. עם זאת, דרישת בעלות הברית לפיצויים מגרמניה הייתה בעד נזקים שנגרמו להן עקב המלחמה.

6 "פיצויים אישיים" עשויים להתקבל כהעברה חד-פעמית או כהעברה שוטפת (תשלום עתי), להלן: רנטה.

7 ראו Richard M. Buxbaum, *A Legal History of International Reparations*, 23 BERKELEY J. INT'L L. 314, 331 (2005); Rudolf Dolzer, *The Settlement of War-Related Claims: Does International Law Recognize a Victim's Private Right of Action? Lessons After 1945*, 20 BERKELEY J. INT'L L. 296, 297 (2002).

8 ראו Ignaz Seidl-Hohenveldern, *Reparations*, in 4 ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW (Rudolf Bernhardt (ed.), 2000) 178.

9 במישור היחסי בין מדינות, המוסדר על-ידי כללי המשפט הבין-לאומי הפומבי, הייתה אז התפישה המקובלת כי תביעות של פרטים לפיצויים אישיים נבלעות במסגרת הדרישה לפיצויים קולקטיביים, שמצידה מטופלת במסגרת הסכמים בין המדינות שתכליתם לסיים מצב של מלחמה. ראו Dolzer, לעיל הערה 7, עמ' 306-309.

בשם אזרחיה.¹⁰ בוועידה זו נדונה, ואף הוכרה באופן עקרוני, זכותם של ניצולי שואה חסרי נתינות, יהודים ולא־יהודים כאחד, לתבוע מגרמניה פיצוי והשבת רכוש שנגזל. ברם, המדינות המשתתפות בוועידה סירבו להקצות שיעור מסוים כלשהו מסך הפיצויים למטרה זו, ובמקום זאת קבעו כי תביעות כאלו ישולמו מתוך שתי קרנות, שסכומן כ־30 מיליון דולר בלבד.¹¹

הדרישה לתשלום פיצויים קולקטיביים לעם היהודי, כמיעוט נרדף, והוא אז ללא מדינה, לצד הדרישה לתשלום פיצויים אישיים לניצולי השואה היהודים, ככאלה – דרישות שהעלאתן נשקלה לראשונה על־ידי ארגונים יהודיים שונים ברחבי העולם כבר בעיצומה של מלחמת העולם השנייה¹² – היו אפוא חסרות תקדים.¹³ אך בסיומה של המלחמה, באיגרת ששלח למעצמות המנצחות מטעמה של הסוכנות היהודית לארץ־ישראל, הבהיר חיים וייצמן מהי ההצדקה המיוחדת לדרישות אלו:¹⁴

The first declaration of war by Germany (and subsequently by her associates) was made against the Jewish people, and it took a special form. Its aim was not conquest and enslavement, but the complete physical extermination of the Jews, the utter

- 10 ראו Inter-Allied Declaration Against Acts of Dispossession Committed in Territories Under Enemy Occupation or Control (14.1.1946), בגדרי סעיף 2A להצהרה זו הכריזו 18 המדינות כי תביעותיהן לפיצויים מגרמניה כוללות גם את תביעות אזרחיהן. 18 המדינות הללו היו: אלבניה, ארצות־הברית, אוסטרליה, בלגיה, קנדה, דנמרק, מצרים, צרפת, אנגליה, יוון, הודו, לוקסמבורג, נורבגיה, ניו־זילנד, צ'כוסלובקיה, דרום־אפריקה, הולנד ויוגוסלביה.
- 11 ראו Ronald W. Zweig, GERMAN REPARATIONS AND THE JEWISH WORLD – A HISTORY OF THE CLAIMS CONFERENCE (1987), 3-4.
- 12 שלום אדלר־רודל (Shalom Adler-Rudel), אשר עמד בראש קרן בריטית שהוקמה כדי לסייע לפליטים יהודים מגרמניה, היה הראשון שהעלה – בגדרי מזכר שחיבר – את האפשרות לתבוע פיצויים מגרמניה לאחר המלחמה. לתיאור פעילותם של ארגונים אלו ושל כמה מאנשיהם הבולטים, ראו ראו טייטלבוים, הפתרון הביולוגי [פרק 2] (ההפניות להלן אל ספרו של טייטלבוים מתייחסות אל כתב היד של הספר לפני הבאתו לדפוס).
- 13 ראו Sagi, לעיל הערה 3, עמ' 14-27; Regula Ludi, *The Vectors of Postwar Victim Reparations: Relief, Redress and Memory Politics*, 41 J. CONTEMP. HIST. 421, 429 (2006). לניתוח משפטי ופוליטי של דרישה זו ראו Siegfried Moses, *JEWISH POST-WAR CLAIMS* (1944) וכן Nehemiah Robinson, *INDEMNIFICATION AND REPARATIONS – JEWISH ASPECTS* (1944).
- 14 איגרת חיים וייצמן מתאריך 20.9.45 אל ארנסט בוין, שר החוץ הבריטי. ראו Barnett Litvinoff (ed.), *THE LETTERS AND PAPERS OF CHAIM WEIZMANN* (1979), 51-54.

destruction of their spiritual and religious heritage, and the confiscation of all their material possessions. In executing their declarations of war, Germany and her associates murdered some 6,000,000 Jews, destroyed all Jewish communal institutions wherever their authority extended, stole all the treasures of Jewish art and learning, and seized all Jewish property, public and private, on which they could lay their hands... The mass murders, the human suffering, the annihilation of spiritual, intellectual, and creative forces, are probably without parallel in the history of mankind.

הכרזת המלחמה הראשונה שהכריזה גרמניה (ומאוחר יותר שותפותיה) הופנתה כלפי העם היהודי, ונשאה אופי מיוחד. מטרתה לא הייתה כיבוש ושעבוד, אלא השמדה פיזית מוחלטת של יהודים, חיסול גמור של מורשתם הדתית והרוחנית והחרמת כל רכושם. בהוציאן אל הפועל הכרזות מלחמה אלו, רצחו גרמניה ובעלות בריתה כשישה מיליון יהודים, הרסו כל מוסד קהילתי יהודי שהיה בתחום שליטתן, גנבו את כל אוצרות האמנות והלימוד היהודיים והחרימו את כל הרכוש היהודי, ציבורי ופרטי כאחד, שיכלו להניח את ידיהם עליו... היקף הרצח ההמוני, הסבל האנושי וההשמדה של כוחות היצירה הרוחניים והאינטלקטואליים הם ככל הנראה ללא תקדים בהיסטוריה האנושית.

באיגרת זו הובהר עוד, כי הדרישה לפיצויים מתמקדת בעיקר בהשבת רכוש שנגזל: לניצולי השואה עצמם – במקום שהדבר אפשרי, ולעם היהודי – כתשלום קולקטיבי בגין רכוש שנגזל ואין לו יורשים:¹⁵

15 שם. ההתמקדות דווקא בדרישה להשבת רכוש שנגזל ולא בדרישה לפיצוי בגין נזקי-גוף, למשל, נבעה ככל הנראה מטעמים עקרוניים. ראשית, תביעה בגין פגיעה בזכויות קניין נחשבה כמעט מובנת מאליה, ועל-כן יכולה הייתה לשמש אמת-מידה לנכונותן של מדינות להגן על זכויותיהם של יהודים. שנית, בעוד שהיו כללים משפטיים ברורים יחסית המאפשרים לחשב

This war against the Jews has created a three-fold problem – of reparation, of rehabilitation, and of restitution.

...

In so far as the owners, whether institutions or individuals, have survived or left successors, their claims to restitution must rest upon the same footing as the claims of citizens of the United Nations... But many of the institutions have been swept away... while considerable numbers of Jews have been murdered and left no heirs... Such properties belong to the victim, and that victim is the Jewish people as a whole.

מלחמה זו נגד היהודים יצרה בעיה משולשת – של פיצוי, של שיקום ושל השבה.

...

במידה שהבעלים, בין אם מוסדות ובין אם יחידים, שרדו או הותירו יורשים, על תביעותיהם להשבה להישען על אותו בסיס שעליו מוגשות תביעות אזרחי האומות המאוחדות... ברם, מוסדות רבים נמחקו... ויהודים רבים נרצחו ולא הותירו יורשים... רכוש כזה שייך לקרבן, וקרבן זה הוא העם היהודי, כקולקטיב.

במהלך השנים שחלפו עד לקום המדינה, ואף לאחר מכן, הייתה הפעילות להשגת פיצויים אישיים (ולהשבת רכוש שנגזל) לקרבנות הנאצים – לאו דווקא אלו היהודים – מועטה יחסית, פרי התערבות מקומית של ברית-המועצות, ארצות-הברית, צרפת ובריטניה. פעילות זאת נגעה רק לאותם אזורים בגרמניה שמדינות אלו שלטו בהם אחרי תום מלחמת העולם, ועל כן

את הנזק שנגרם בגין פגיעה בזכויות קניין, לא היה בנמצא הסדר משפטי ברור המטפל בדרך חישובם של פיצויים קולקטיביים בגין פגיעה בזכויות אדם. לבסוף, מבחינתם של רבים, הניסיון לפצות בכסף נזק של סבל נפשי ופיזי נתפש כמגונה מבחינה מוסרית. ראו Ludi, לעיל הערה 13, עמ' 421, 431.

נחקקו בהם חוקי פיצויים והשבת רכוש.¹⁶ ארגונים יהודיים כמו ה־Jewish Restitution Successor Organization (JRSO) וה־United Restitution Organization (URO) פעלו בהקשר זה בעיקר להשבת רכוש שנותר ללא יורשים או רכוש קהילתי. ברם, בראשית שנות החמישים של המאה שחלפה – לאחר הקמת מדינת־ישראל, ולאחר שהוכרה עצמאותה של הרפובליקה הגרמנית הפדרלית (להלן: גרמניה המערבית), שהייתה לכתובת שאליה אפשר היה להפנות תביעה לפיצויים – התגברה פעילות זו.¹⁷ אר־אז גם התברר, כי חרף התלבטות מנהיגיה בשאלה אם ראוי לקיים מגעים דיפלומטיים כלשהם עם גרמניה המערבית, ראתה עצמה מדינת־ישראל, אף שהוקמה רק לאחר סיום השואה, כמי שעליה מוטל לפעול בעניין. זאת, בין היתר, מכיוון שיהודים בכל רחבי העולם, לרבות מי שהיו אזרחי מדינות שונות באירופה, נרדפו על ידי הנאצים בראש ובראשונה לא על שום אזרחותם, אלא מכיוון שנמנו עם העם היהודי, שכיום, לאחר סיום המלחמה, מדינת־ישראל היא מדינתו.¹⁸

ואמנם, כבר בחודש יוני 1949 העלה שר האוצר דאז, אליעזר קפלן, לדיון בממשלה את האפשרות שמדינת־ישראל תפעל לקבלת כספי פיצויים אישיים המגיעים לניצולי השואה מגרמניה, ותדאג להעברתם לישראל בצורת סחורות שיירכשו בגרמניה.¹⁹ לצורך בחינת הנושא הוקמה ועדה

16 ראו Zweig, לעיל הערה 11. לתיאור המצב המשפטי בגרמניה לאחר תבוסתה ראו Ryszard W. Piotrowicz and Sam K. N. Blay, *THE UNIFICATION OF GERMANY IN INTERNATIONAL AND DOMESTIC LAW* (1997), 7-13. ברית־המועצות פעלה לכך שכבר בחודש אוקטובר 1945 ייחקק באזור שבשליטתה חוק מקומי שעניינו השבת רכוש. בחודש נובמבר 1947 נחקק חוק צבאי מס' 59 באזור בגרמניה שהיה נתון לשליטת ארצות־הברית והסדיר את השבת הרכוש היהודי. ראו לעניין זה גם Arthur L. Smith, Jr., *A View of US Policy Toward Jewish Restitution*, 5 HOLOCAUST & GENOCIDE STUD. 247, 251-253 (1990). חוק צבאי מס' 120 נחקק באזור שבשליטת צרפת. באזור שבשליטת בריטניה נחקק חוק דומה רק בחודש יולי 1949. חוק למתן פיצויים אישיים, לעומת זאת, נחקק לראשונה רק בחודש אפריל 1949, באזור שבשליטת ארצות־הברית – ה־General Claims Law.

17 לתיאור מהלכים שנעשו מול גרמניה המזרחית, ועמדתה המורכבת בנושא הפיצויים, ראו Angelika Timm, *JEWISH CLAIMS AGAINST EAST GERMANY – MORAL OBLIGATIONS AND PRAGMATIC POLICY* (1997), 81-94.

18 ראו פרוטוקול עדותו של ד"ר יעקב טובי בפני הוועדה (12.2.08), עמ' 12-14.

19 ראו יחיעם ויץ, "משה שרת והסכם השילומים עם גרמניה, 1952-1949", קתדרה 115 (תשס"ה) 157, עמ' 164.

ממשלתית.²⁰ בדיון מיוחד שהתקיים בממשלה במסקנות הוועדה הסביר שר-החוץ, משה שרת, מדוע נדרשים מגעים עם גרמניה בעניין זה חרף הקשיים הרגשיים והפוליטיים הכרוכים בכך: "דווקא כי קרה מה שקרה, ויש פחות טעם למחול על מה שאפשר להשיג וגם מפני קיבוץ גלויות".²¹ השר שרת הדגיש עוד, כי אל לה לממשלת ישראל לטעון כי הפיצויים האישיים הם עניינם של ניצולי השואה בלבד "וישיגו מה שישגיגו"; שכן אין "לנהוג אדישות כלפי אזרחים אלה, ולהעמיד פנים כאילו זה אינו נוגע לנו".²²

במישור הדיפלומטי הבין-לאומי, התמצתה הפעילות הישראלית להשגת פיצויים – אישיים וקולקטיביים כאחד – בתחילה באיגרות אשר נשלחו במהלך שנת 1951 אל ארצות-הברית, ברית-המועצות, בריטניה וצרפת. באיגרות אלו ביקשה ממשלת ישראל, שבראשה עמד אז דוד בן-גוריון, את התערבות הקהילייה הבין-לאומית, וזאת על מנת שאומות העולם יתנו את חידוש הכרתן בגרמניה המערבית בכך שתשלם פיצויים. באיגרת ראשונה, שנשלחה ב-16.1.51, ביקשה מדינת-ישראל מארבע המעצמות הנ"ל כי יפעלו להשגת פיצויים אישיים לניצולים עצמם.²³ באיגרת שנייה, שנשלחה ב-12.3.51, דרשה ישראל סכום קולקטיבי, שכונה בפי כל "שילומים",²⁴ והבהירה:²⁵

תביעת העם היהודי נגד גרמניה היא ללא תקדים. אין זכר בדברי ימי עולם למעשה טבח ושוד בממדים כה עצומים, כאשר עולל העם הגרמני ליהודי אירופה. על-ידי מסע של השמדה שיטתית נמחו תוך שנים מעטות קהילות שלמות שעברן מונה יותר מאלף שנים. למעלה משה מיליונים יהודים הומתו בעינויים, ברעב,

20 בראש הוועדה עמד יועצו הכלכלי של ראש-הממשלה בן-גוריון, חבר-הכנסת פרץ נפתלי. לתיאור פעילות הוועדה ראו שם, עמ' 164-166.

21 שם, עמ' 166-167.

22 שם.

23 ד"כ 8, עמ' 1320 (תשי"א).

24 המונח "שילומים" מקורו בספר ישעיהו ל"ד, ח': "כִּי יוֹם נִקְּם, לֹא – שְׁנַת שְׁלוֹמִים, לְרִיב צִיּוֹן". שר החוץ שרת היה ככל הנראה הראשון שעשה שימוש במונח "שילומים" במהלך ישיבת ממשלה בחודש פברואר 1951, וזאת בכדי להציג את התשלום הגרמני כמעין עונש או קנס, ולא כפיצוי. ראו שגב, לעיל הערה 1, עמ' 179.

25 ד"כ 8, עמ' 1322-1320 (תשי"א).

בהרג וחנק המוני. רבים נשרפו ונקברו חיים. זקנים ונערים לא רוחמו. ילדים נגזלו מזרועות אימותיהם והוטלו לתוך הכבשנים. ישישים נצודו והובלו למחנות-המוות.

...

בעקבות הרצח בא השוד, אף הוא בהיקף עצום. לפי אמדן זהיר שדדו הנאצים בגרמניה ובארצות אחרות באירופה שנפלו תחת שלטונם רכוש יהודי של 6 מיליארדים דולר. בסכום זה כלולים הקנס הקיבוצי של מיליארד מרק שהוטל על יהודי גרמניה בעקבות הפרעות שארגנה ממשלת אותה ארץ בנובמבר 1938, וכן הקנסות, ההחרמות, ומסי האפליה האחרים שהוטלו על-ידי השלטונות הנאציים על יהודי גרמניה...

...

פשע בעל ממדים עצומים ואיומים כאלה אין לו כפרה בשום פיצוי חמרי. העם היהודי קיפח שלישי ממנינו. מרבית יהדות אירופה הוכחדה: מכל 4 יהודים באירופה נרצחו 3. כל פיצוי שהוא, ויהי גדלו כאשר יהיה, אין בו שילומים על אבדן חיי אדם וערכי תרבות או כפרה על הסבל והייסורים של אנשים, נשים וטף שנהרגו ונטבחו בכל דרך בלתי-אנושית.

...

מלכתחילה מילאה ארץ-ישראל תפקיד ראשון במעלה בקליטתם ובשיקומם של הנותרים בחיים...

רוב הניצולים לא הביאו לארץ אלא את גופותיהם החלושים. רכושם נגזל מהם זה כבר. רבים מהם הפכו לנכים וחשוכי מרפא – בני אדם, אשר בריאותם נהרסה ללא תקנה, ואשר לישראל [כך במקור] בלבד היתה מוכנה לתת להם מקלט. שלא כארצות כניסה אחרות, שבהן נקלטים המהגרים על נקלה לתוך משק מפותח העומד על מכונו, הוכרחה ישראל לעשות מאמצים מיוחדים על-ידי הקדשת סכומים עצומים מקרנות ציבור להשקעה ולהחזקה,

כדי ליצור אפשרויות מחיה לבאים... אף-על-פי שהגיעה תמיכה רבתי מיהודים בחוץ-לארץ, הרי מרבית ההוצאות, שהיו כרוכות בקבלתם ובקליטתם של העולים, רבצה על שכם העם היושב בישראל. הוטלו מסים כבדים והונהג משטר חמור של צנע; העם קיבל את אלה באהבה, כדי להמציא מעון ומחיה למתיישבים החדשים. אין זו הפרזה לדרוש כי העם הגרמני, האחראי לכל השבר הזה והמחזיק כמקודם בנכסים הכלכליים שנלקחו מהיהודים, כמתים כחיים, יהא נתבע לשילומים לטובת הניצולים.

שר החוץ שרת קרא איגרת זו בפני הכנסת, והוסיף, בהבהירו את היחס בין התביעות לפיצויים אישיים לבין התביעה לשילומים:²⁶

סיפוק כל התביעות האישיות... אינו ממצה בשום פנים את החוב הכבד המוטל על העם הגרמני כלפי העם היהודי. הממשלה... שומרת לעצמה את הזכות לעורר... [את]... שאלת השילומים שחייבת גרמניה לעם היהודי בכללותו, בעד גזל רכושם והחרמת נכסיהם של המוני יהודים ברחבי אירופה – אותם יהודים אשר הוכרעו לטבח ואשר אין כיום מי שיתבע אישית את החזרת רכושם או תשלום פיצויים בעד נזקיהם.

...

ממשלת ישראל אינה מעלה על הדעת כי ייפתחו לפני העם הגרמני שערי העולם התרבותי השוחר שלום לא רק כשידיו מגואלות בדם, אלא גם כשהביזה עודנה באמתחתו. יש יום חשבון – והיום הזה הגיע.

לכאורה, הושתתה פעילותה של ממשלת ישראל בקשר ל"שילומים", כלומר, הפיצויים הקולקטיביים, על ההבנה כי עיקר מטרת הדרישה הכספית מטעם המדינה, "אינה אלא תביעת החזרת חלק מהרכוש שנגזל מהיהודים"²⁷ (הדרישה לחלק בלבד מן הרכוש שנגזל נבעה מהבנה בישראל שמכיוון שלא

26 שם, עמ' 1320, 1323.

27 מתוך דברי שר החוץ שרת בפני הכנסת: ד"כ 10, עמ' 961 (תשי"ב).

כל בני העם היהודי נתקבצו לישראל, אין המדינה רשאית להגיש תביעה בגין כל הרכוש שנגזל).²⁸ ברם, למעשה התמקדה דרישת השילומים בהוצאות שנגרמו למדינה עקב הצורך ליישב את ניצולי השואה שעלו לישראל.²⁹ וכך, באיגרת השנייה ששלחה ישראל אף פורטה הדרישה הכספית הישראלית, שהועמדה על סכום של כ-1.5 מיליארד דולר.³⁰ סכום זה, ששיקף אומדן של כרבע מליון משווי הרכוש היהודי שנגזל בידי הנאצים בגרמניה ובמדינות אירופה שכבשו,³¹ היה תוצאת חישוב שעיקרו הכפלת מספר נפגעי רדיפות הנאצים שנקלטו בישראל (500 אלף לערך), בעלות הכרוכה ביישובם בישראל (3,000 דולר לנפש).³² דרך חישוב זו יצרה אפוא מלבד מסגרת מעשית לאומדן הפיצוי הנתבע, אשר אותו אף תוכל גרמניה לשלם, גם בסיס מוסרי לתביעתה של מדינת-ישראל.³³

סירובן של ארצות-הברית, בריטניה וצרפת להתערב בעניין השילומים (והיעדר תשובה עניינית מברית-המועצות), לצד המלצתן כי בעניין זה תנהל ישראל מגעים ישירים עם גרמניה, שכנעו את ראש הממשלה בן-גוריון, לאחר שנועץ בשר החוץ שרת, כי יש לפעול בעניין זה ישירות מול ממשלת גרמניה, ולו באורח בלתי רשמי. "אני שונא אותם לא פחות מאחרים אבל אני דואג למדינה", נשמע אז ראש-הממשלה אומר,³⁴ וכיוון בדבריו למצבה הכלכלי הקשה של מדינת-ישראל.³⁵ בחודש מאי 1951 נפגשו לראשונה,

28 ראו פרוטוקול טובי, לעיל הערה 18, עמ' 16-17.

29 ראו Yeshayahu A. Jelinek, *Implementing the Luxemburg Agreement: The Purchasing Mission and the Israeli Economy*, 18 J. ISR. HISTORY 191 (1997), המפנה גם אל: Zweig, לעיל הערה 11.

30 ד"כ 8, עמ' 1320 (תשי"א).

31 ראו דברי שר החוץ שרת בפני הכנסת, שם. אומדן זה נערך בשנת 1944 בידי ד"ר נחמיה רובינסון, אשר כיהן כראש המכון לעניינים יהודיים של הקונגרס היהודי העולמי בניו-יורק. האומדן אומץ על-ידי הממשל הישראלי. ראו פרוטוקול טובי, לעיל הערה 18, עמ' 14.

32 ראו דברי שר החוץ שרת בפני הכנסת: ד"כ 8, עמ' 1320 ו-1322 (תשי"א); וכן הצהרתו של ראש הממשלה בן גוריון בפני הכנסת: ד"כ 10, עמ' 896 (תשי"ב).

33 ראו בהקשר זה: פליקס אליעזר שנוער, *בעול כורח ורגשות* (תשכ"ז), 17.

34 מיכאל בר זוהר, *בן גוריון* (כרך ב', תשל"ז), 920. לתיאור עמדתו הפרגמטית של ראש-הממשלה בן-גוריון ראו יחיעם ויץ, "הדרך לגרמניה האחרת": דוד בן-גוריון ויחסו לגרמניה, 1960-1952; *עצמאות - חמישים השנים הראשונות* (אניטה שפירא עורכת, תשנ"ח) 245, עמ' 257-251; ראו גם Yehudit Auerbach, *Ben-Gurion and Reparations from Germany*, in DAVID BEN-GURION: POLITICS AND LEADERSHIP IN ISRAEL (Ronald W. Zweig (ed.), 1991) 274.

35 ראו אורי יעקב, "בואסנר הצלתי את מדינת היהודים", *מזכר - בטאון מרכז הארגונים של*

בחשאי, נציגים ישראלים רשמיים – דוד הורוביץ, מנכ"ל משרד האוצר ומוריס פישר, ציר ישראל בפריס – עם קונראד אדנאואר, קנצלר גרמניה המערבית. במהלכה של הפגישה, שנערכה באווירה מתוחה, הבהירו הנציגים הישראלים כי ישראל אינה פונה בבקשה לקבלת סיוע, כי אם להשבת חלק מרכוש שנגזל; ובתגובה הביע אדנאואר, בשמה של גרמניה המערבית, הסכמה עקרונית לדון בתשלום פיצויים לישראל.³⁶ בעקבות הפגישה נפתח משא ומתן חשאי, אשר נמשך מספר חודשים.³⁷ ב-27 בספטמבר 1951 נשא אדנאואר נאום בפני הפרלמנט של גרמניה המערבית בבון, ובו הצהיר על "פשעים שלא יתוארו" שנעשו בשם העם הגרמני כלפי יהודים וכלפי העם היהודי, אשר מחייבים מתן פיצויים למי שניזוקו באופן אישי ולמי שרכושם נגזל. אדנאואר סיכם את דבריו בהתחייבות לפעול לחקיקה שתכליתה תהיה – כדבריו – "תיקון העוול" (Wiedergutmachung);³⁸ אך הוא הדגיש, עם זאת, כי הסדר הפיצויים יביא בחשבון גם את מגבלותיה הכלכליות של גרמניה המערבית, שהוטל עליה גם לדאוג לנפגעי מלחמת העולם השנייה ולפליטים ולמגורשים שמצאו מקלט בתחומה. במכתב ששלח אדנאואר כחודש לאחר מכן הוסיף והבהיר, כי הבסיס למשא ומתן עם ישראל יהיה דרישתה מגרמניה המערבית לתשלום סכום של מיליארד דולר – כלומר, סכום המחסיר שלישי מסך התביעה הישראלית המקורית (שעמדה, כאמור, על 1.5 מיליארד דולר), בגין חלקה של הרפובליקה הגרמנית הדמוקרטית (להלן: גרמניה המזרחית), שהייתה מנותקת מגרמניה המערבית ונתונה

ניצולי השואה בישראל 20 (2005), המדווח על מחקרם של פרופ' אברהם בריכטה וד"ר יעקב טובי. לתיאור מפורט של מצבה הכלכלי של ישראל אז ראו Balabkins, לעיל הערה 2, עמ' 96-118. השיקול בדבר מצבה הכלכלי הקשה של מדינת ישראל השפיע בנקודת זמן נוספת – בעת שהתגלע משבר במשא ומתן בין ישראל לבין גרמניה המערבית על גובה השילומים. ראו לואיז פישר, "פולמוס השילומים", משה שרת, ראש הממשלה השני – מבחר תעודות מפרקי חייו 1894-1965 (בעריכת ימימה רוזנטל, תשס"ז) 446, עמ' 448.

36 ראו שגב, לעיל הערה 1, עמ' 183-184.

37 ראו יחיעם ויץ, "הדרך לוואסנר: כיצד אושרה ההחלטה על משא ומתן ישיר בין ישראל לגרמניה", יד ושם – קובץ מחקרים כ"ח (תש"ס) 247, עמ' 248.

38 למקצת מן הביקורת על מונח בעייתי וקשה זה, שיש המתרגמים אותו "להשיב את הטוב" או "לתקן את המעוות", ראו Ludi, לעיל הערה 13, עמ' 41; Hans Guenter Hockerts, *Wiedergutmachung in Germany: Balancing Historical Accounts 1945-2000*, in *RESTITUTION AND MEMORY* (Dan Diner (ed.), 2007) 323.

תחת משטר קומוניסטי.³⁹ בתגובה להצהרתו של אדנאואר בפני הפרלמנט בבון, הביא ראש-הממשלה בן-גוריון לאישור הממשלה נוסח החלטה ובה נקבע, בין היתר, כי על ממשלת גרמניה "לפצות פיצויים חומרים ומוסריים גם ליחידים וגם לקיבוץ היהודי כולו".⁴⁰

על רקע ויכוח ציבורי נוקב שהתנהל בישראל באשר לשאלת הלגיטימיות שבקיום מגעים עם גרמניה המערבית בכלל, וקבלת השילומים בפרט,⁴¹ התכנסה מליאת הכנסת ב-7 בינואר 1952 כדי לדון בהחלטת הממשלה לפתוח במשא ומתן ישיר עם גרמניה המערבית על סוגיית השילומים. ישיבה זו של הכנסת נמשכה שלושה ימי דיונים סוערים, והיא לוותה במחאה ציבורית כה עזה מצד המתנגדים למהלכי הממשלה, ובהפגנות סוערות שבמהלכן אף רגמו המפגינים באבנים את בניין הכנסת, עד כי צה"ל נקרא לסייע למשטרה להשליט סדר.⁴² המתנגדים למהלכי הממשלה נמנו עם כל גוני הקשת הפוליטית, ודוברם הבולט היה חבר-הכנסת מנחם בגין, יושב-ראש תנועת "חירות". מולם התייצב ראש-הממשלה בן-גוריון, ואמר:⁴³

ממשלת ישראל רואה עצמה חייבת לתבוע, כי העם הגרמני יחזיר הרכוש היהודי הנגזל, מצד אחד להחזיר הרכוש שיש לו תובעים ויורשים שנשארו בחיים, ומצד שני להחזיר הרכוש הרב שאין לו יורשים בקרב המיליונים הנרצחים – למדינת-ישראל המצווה על

39 ראו Kurt R. Grossmann, GERMANY'S MORAL DEBT – THE GERMAN-ISRAEL AGREEMENT 17-18, המאזכר את מכתבו של אדנאואר לנחום גולדמן מתאריך 6.12.51 (נוסח המכתב – עמ' 61). באיגרת ששלח בתאריך 31.12.51 המליץ פליקס אליעזר שנוער, שעמד מאוחר יותר בראש המשלחת הישראלית למשא ומתן בוסנר, לקבל חלוקה זו בין חלקיהן של גרמניה המערבית וגרמניה המזרחית. ראו גנזך המדינה: משרד החוץ 2417/3. בתחילת המשא ומתן על הסכם השילומים הודיעה אפוא ישראל כי היא מקבלת חלוקה זו, שיסודה בכך ששטחה של גרמניה המערבית היה כ-69.5% משטחן של שתי המדינות הללו ומספר תושביה כ-73.2% מכלל תושביהן. ככל הנראה גם הוחלפו בין ישראל לבין גרמניה המערבית דברים בעניין זה, ולפחות גם טיוטות של איגרות בנושא, וזאת בסמוך לחתימה על הסכם השילומים. מחילופי דברים אלו עולה, כי ממשלת ישראל הודיעה שהיא שומרת לעצמה את הזכות לשוב ולהעלות בעתיד את התביעה בגין חלקה של גרמניה המזרחית. ראו טייטלבוים, לעיל הערה 12 [פרק 5].

40 ראו ויץ, הדרך לוואסנר, לעיל הערה 37, עמ' 249.

41 ראו שגב, לעיל הערה 1, עמ' 188-193, 205-194.

42 ראו בר זוהר, לעיל הערה 34, עמ' 918.

43 ד"כ 10, עמ' 896-897 (תשי"ב).

שיקום שארית הפליטה ואשר קלטה כבר עד עכשיו רוב רובם של הניצולים מהשואה.

...

פרעון השילומים האלה למדינת-ישראל אינו פוטר השלטונות הגרמניים במערב ובמזרח מהאחריות המוטלת עליהם לשלם כל המגיע ליהודים פרטיים החיים אתנו או יורשיהם הלגיטימיים בעד רכושם הנגזל. והשילומים האלה ידרשו על-ידי נציגי היהדות בעולם.

...

בל יהיו רוצחי עמנו גם יורשיו!

בסופו של דבר הוסמכה הממשלה לנהל משא ומתן עם גרמניה המערבית על פיצויים,⁴⁴ והוא נפתח בחודש מרס 1952 בעיירה וַסְנֶר (Wassenaar) שבהולנד. המשא ומתן נוהל בין משלחת מטעם גרמניה המערבית ושתי משלחות במקביל: האחת מטעם מדינת-ישראל, ובראשה עמדו פליקס אליעזר שניער וגיורא יוספטל; והשנייה מטעם ארגון שבראשו עמד נחום גולדמן, אשר הוקם בעוד מועד בעצה אחת עם ממשלת ישראל כדי לייצג בהקשר זה את העם היהודי שאינו חי במדינת-ישראל: ועידת התביעות היהודיות החומריות נגד גרמניה (The Conference on Jewish Material Claims Against Germany) (להלן: ועידת התביעות). הנושאים והנותנים מטעם מדינת-ישראל ומטעם ועידת התביעות היו דיפלומטים מנוסים, אך לא צורף אליהם איש מבין ניצולי השואה עצמם. חברי המשלחת הישראלית אף סברו, כאשר נדרשו לאפשרות כי ניצולי שואה יפעלו במקביל לקידום עניינם בפיצויים אישיים, כי "רצוי למנוע בכל מחיר התרוצצות ישראלים בפרוזדורי בון להשגת תביעותיהם האישיים... לא יהיה זה רצוי שבשעה שמתנהלים... דיונים גם בשטח התביעות הפרטיות, תצא משלחת של תובעים ישראלים פרטיים לבון".⁴⁵

44 ראו ויץ, הדרך לוואסנר, לעיל הערה 37, עמ' 271-273.

45 מכתב עלי נתן אל היועץ המשפטי של משרד החוץ (11.7.52) (גנזך המדינה, חצ 1812/12).

על פי סיכום מראש עמה, הייתה ועידת התביעות אמורה להעלות לדיון, לבד מתביעה לפיצויים קולקטיביים בסך 500 מיליון דולר בגין רכוש שנגזל ואין לו יורשים, וזאת עבור ניצולי השואה שאינם תושבי ישראל, גם את הדרישה לחקיקה בגרמניה המערבית שתבטיח פיצויים אישיים והשבת רכוש לניצולי השואה באופן אישי.⁴⁶ המשלחת מטעם מדינת-ישראל התמקדה אפוא רק בפיצוי הקולקטיבי שדרשה ישראל, ועל רקע זה אף מסרה בהצהרת הפתיחה למשא ומתן עם גרמניה המערבית, כי "הסכום שיש לתבוע צריך להתייחס מצד אחד לנזקים שסבל העם היהודי מידי הגרמנים ומן הצד השני להוצאות הכרוכות בשיקומם של אלה שנמלטו מפני הפורענות הנאצית או נותרו בחיים אחריה".⁴⁷ ואמנם, המשא ומתן בין מדינת-ישראל לבין גרמניה המערבית נסב בעיקרו על שאלת גובה הפיצויים הקולקטיביים ("השילומים") שמדינת-ישראל תקבל, ולא עסק בסוגיית הפיצויים האישיים לניצולי השואה.⁴⁸ יש המסבירים תוצאה זו, בין היתר, בחששם של הנציגים הישראליים שסכום הפיצוי הקולקטיבי שתקבל ועידת התביעות יופחת מן הסכום שתקבל מדינת-ישראל.⁴⁹

תהליך המשא ומתן על הסכם השילומים היה ארוך ורצוף משברים. המשלחת הישראלית אף נטשה בראשית חודש אפריל 1952 את שולחן המשא ומתן בעקבות הודעת המשלחת הגרמנית, כי עקב מצבה הכלכלי של גרמניה המערבית – שהושפע באותה עת, בין היתר, מדרישות נושיה שנדונו במסגרת ועידה בין-לאומית שנערכה בלונדון ("ועידת החובות") – לא תוכל להתחייב לתשלום סכום פיצויים כולל כלשהו. גם נציגי ועידת התביעות איימו שלא להצטרף להסכם כלשהו אם לא תוכרנה כל תביעותיהם. לבסוף, בין היתר בעקבות תיווך אמריקאי, חודש המשא ומתן בין כל הצדדים על יסוד התחייבות של גרמניה המערבית לשלם למדינת-ישראל כשלושה מיליארד מרקים גרמניים (כ-750 מיליון דולר), סכום שיועבר בעיקר באמצעות סחורות, במשך כ-12 שנים; והתחייבות לתשלום 450 מיליון

46 לפירוט הדרישות של ועידת התביעות ראו Sagi, לעיל הערה 3, עמ' 91-92.

47 ראו טייטלבוים, לעיל הערה 12 [פרק 2].

48 שם.

49 שם. ראו גם ההתכתבות בין חברי המשלחת בוסנר לבין משרד החוץ: Yehoshua Freunlich (ed.), DOCUMENTS ON THE FOREIGN POLICY OF ISRAEL (Vol. 7 – 1952, 1992), 70 שניתן לחשש זה עוד קודם להקמת ועידת התביעות ראו Sagi, לעיל הערה 3, עמ' 75.

מרקים גרמניים (כ-110 מיליון דולר) לוועידת התביעות, סכום שישולם אף הוא באמצעות סחורות גרמניות שיישלחו לישראל (והיא תעביר את תמורתן בצורה שתוסכם עם ועידת התביעות). בהסכם בין מדינת ישראל לבין גרמניה המערבית נקבע אפוא כך:

הואיל ומעשי פשע שלא ישוערו נעשו בעם היהודי בימי משטר האימים הנציונל-סוציאליסטי; והואיל ובהצהרה לפני הבונדסטאג ביום 27 בספטמבר 1951, הודיעה ממשלת הרפובליקה הפידיראלית⁵⁰ של גרמניה על החלטתה לתקן, בתחומי יכלתה, את הנזק החמרי שנגרם על ידי מעשים אלה, והואיל ומדינת ישראל נטלה על עצמה את העול הכבד להושיב מחדש מספר כה רב של פליטים יהודיים חסרי אמצעים שנעקרו ממקומות מגוריהם בגרמניה ובארצות שהיו לפני תחת שלטון גרמני, והציגה על בסיס זה תביעה נגד הרפובליקה הפידיראלית של גרמניה על פיצוי כולל בעד הוצאות קליטתם של פליטים אלה, לפיכך הסכימו מדינת ישראל והרפובליקה הפידיראלית של גרמניה לאמור:

סעיף 1

(א) לאור השיקולים שהורצו לעיל תשלם הרפובליקה הפידיראלית של גרמניה למדינת ישראל סך של 3,000 מיליון דויטשה מרק.

(ב) נוסף על כך, תהא הרפובליקה הפידיראלית של גרמניה, לפי התחייבות שקיבלה על עצמה בסעיף 1 לפרוטוקול מס' 2, שנערך ונחתם היום בין ממשלת הרפובליקה הפידיראלית של גרמניה ובין איגוד הארגונים היהודיים לייצוג התביעות היהודיות החמריות נגד גרמניה, חייבת לשלם למדינת ישראל לטובת האיגוד האמור סך 450 מיליון דויטשה מרק;...

50 כך במקור.

טקס החתימה הרשמי על הסכם השילומים נקבע להיערך בלוקסמבורג, במעמד שר-החוץ שרת והקנצלר אדנאואר. אר-אז, והגם שהנושא לא נדון כלל במסגרת המשא ומתן הארוך בין המדינות,⁵¹ העלתה לפתע המשלחת הגרמנית דרישה נוספת: כי ישראל תשחרר את גרמניה המערבית מן החובה לשלם פיצויים אישיים בגין נזקי-גוף לניצולי השואה שהפכו להיות אזרחי ישראל, ותיתול על עצמה את הנטל לפצותם. בסיומן של התייעצויות של משלחת ישראל עם משרד-החוץ בירושלים, ועל יסוד החשש כי מדובר בתנאי בליעבור שהציב הצד הגרמני (בין היתר כתוצאה מלחצים פוליטיים פנימיים בגרמניה המערבית, שבישראל היו מודעים להם, שנבעו, ראשית, מקשייה הכלכליים של גרמניה עצמה; שנית, מאיום העולם הערבי בחרם על גרמניה; ושלישית, מן הטענה שהושמעה כי למדינת-ישראל, מכיוון שטרם הוקמה במהלך השואה, אין זכות לדרוש פיצויים קולקטיביים);⁵² וכן על יסוד הנחה שעלות הוויתור מבחינת ישראל תגיע לסכום של 20 מיליון מרקים גרמניים בלבד – נעתרה ישראל לדרישה זו. ההחלטה להסכים לדרישת הוויתור לא נדונה במסגרת של ישיבת ממשלה,⁵³ ולא נערכה בעניינה בדיקה מקדימה מקיפה – כספית או אחרת.⁵⁴ עם השנים החלה רווחת הדעה כי הסכום שמדינת-ישראל שילמה בהקשר זה בפועל לניצולי השואה בשנים 1954-2004 עלה על סך של 3.5 מיליארד דולר (כלומר, כמעט פי חמישה מן הסכום שקיבלה במסגרת הסכם השילומים),⁵⁵ וכי היקף התביעות של אזרחי ישראל שהגשתן נחסמה בגרמניה בעקבות הוויתור "עלה עשרות

51 ראו טייטלבוים, לעיל הערה 12 [פרק 2].

52 ראו Jay Howard Geller, *Jews in Post-Holocaust Germany, 1945-1953* (2005), 232-239, 246-253; שנער, לעיל הערה 33, עמ' 17.

53 עמית ארדינסט-רון, "הטיפול הישראלי בניצולי השואה הנכים: ניתוח היסטורי של חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957", *פיצויים אישיים לניצולי שואה בגרמניה וישראל: היסטוריה, הליכים, השלכות* (בעריכת ז'זה ברונר, קונסטנצין גושלר, ונורברט פרי, בדפוס) [הכתוב לפני הערת שוליים 21].

54 שם [הכתוב לאחר הערת שוליים 36].

55 התפתחותה של סברה זו מוסברת מן הסתם בקישור הטבעי שנעשה בין הסכם השילומים לבין התגמולים ששילמה המדינה לניצולי השואה שדרכם לתבוע את גרמניה נחסמה בעקבות היעדרות ישראל לדרישת הוויתור שהציבה גרמניה המערבית. ברם, מן הבחינה הפורמלית אין בהכרח קשר בין הסכומים שקיבלה מדינת-ישראל במסגרת הסכם השילומים, ואשר ניתנו לה בעיקר כהחזר עבור הוצאות שיקומם של ניצולי השואה בישראל, לבין היקף הפיצויים שנדרשה המדינה לשלם לניצולי השואה כפיצויים על נזקי-גוף שנגרמו להם עקב רדיפות הנאצים.

מונים" על הערכותיה של ישראל.⁵⁶ על רקע זה גם הושמעה הטענה, כי קיים ספק אם נציגי ממשלת ישראל הבינו אז לאשורן את דרישתה של גרמניה המערבית, והמשמעויות הכרוכות בה מבחינת מדינת-ישראל.⁵⁷ ואמנם, כבר בשנת 1956 הודה שר האוצר, לוי אשכול, כי אין ברשותו מידע ולו על מספר ניצולי השואה אזרחי ישראל שנפגעו מן הוויתור.⁵⁸ מנגד יש הסבורים, כי אפשר שבשנת 1952 כלל לא ניתן היה להעריך את מלוא היקף הנזקים שפשעי הנאצים גרמו וממילא גם לא את מספר הזכאים לפיצויים.⁵⁹ אך מתברר כי הסברה שלפיה מדינת-ישראל עשתה מיקח טעות⁶⁰ – למצער בעניין הסכום שקיבלה לעומת הסכום שעליו ויתרה בשמם של ניצולי השואה שהיו אז אזרחיה – אינה נכונה בהכרח: חישוב ראלי של תשלומי השילומים, בהתחשב במועדי העברתם, מול חישוב ראלי של ערך התגמולים לניצולי השואה הישראלים בעד נזקי-גוף שנגרמו להם עקב רדיפות הנאצים, אף הפעם בהתחשב במועדי העברתם, תוך היוון הסכומים הרלוונטיים בשיעור (מתון) של 3% מגלה, כי שווי השילומים שקיבלה המדינה הוא כמעט פי שניים משווי התגמולים ששילמה (61,502,000,000 ₪ שילומים, מול 32,879,000,000 ₪ תגמולים ישירים לניצולי שואה תושבי ישראל).

הסכם השילומים, שנחתם ב־10 בספטמבר 1952,⁶¹ אינו מאזכר כלל, על פי לשונו, את סוגיית הפיצויים האישיים לניצולי השואה. זו מוזכרת, מלבד בפרוטוקול שנחתם בין גרמניה המערבית לבין ועידת התביעות (להלן: פרוטוקול מס' 1), אשר מתייחס רק לפיצויים האישיים המגיעים לניצולי שואה שאינם חיים בישראל ולניצולים יוצאי גרמניה ויורשיהם, רק באיגרת מיוחדת ששלח שר החוץ שרת, מטעמה של ממשלת ישראל, אל הקנצלר אדנאואר, ואשר צורפה כנספח להסכם לוקסמבורג. מאיגרת זו, שכונתה "מכתב מס' 1א", עולה במפורש ויתורה של מדינת-ישראל על אפשרות

56 ראו בג"ץ 5263/94 הירש[נזון] נ' שר האוצר, פ"ד מט(5) 837, 840 (1996) (להלן: בג"ץ הירשזון).

57 שם ("קיימת טענה רבת משקל כי בחותמה על המסמך עשתה ממשלת ישראל מיקח טעות..."); ארדינסטרון, לעיל הערה 53 [הכתוב לאחר הערת שוליים 19].

58 ד"כ 21, עמ' 601 (תשי"ז).

59 ראו Sagi, לעיל הערה 3, עמ' 194.

60 לשימוש בביטוי זה ראו בג"ץ הירשזון, עמ' 840.

61 בשמו המלא: הסכם בין מדינת-ישראל ובין הרפובליקה הפידיאלית של גרמניה: כתבי אמנה 69, עמ' 75 (להלן: הסכם השילומים).

לתבוע בעתיד פיצויים קולקטיביים, וכן עולה, במשתמע – נוכח הסיפא של המכתב – ויתור גם על יכולתם של אזרחי ישראל לתבוע מגרמניה המערבית פיצויים אישיים בגין נזקי־גוף. וכך נכתב באיגרת:⁶²

1. בשים לב לכך שהרפובליקה הפידיראלית של גרמניה קיבלה על עצמה, בהסכם שנחתם היום, את ההתחייבות לשלם פיצוי בעד ההוצאות שכבר הוציאה מדינת ישראל או שתוציא להבא ליישובם מחדש של פליטים יהודיים, תראה ממשלת ישראל את תביעתה של מדינת ישראל לפיצוי כזה, במידה שהיא מכוונת כלפי הרפובליקה הפידיראלית של גרמניה, כתביעה שיושבה עם תחילת תוקפו של ההסכם האמור. מדינת ישראל לא תגיש תביעות נוספות נגד הרפובליקה הפידיראלית של גרמניה הנובעות מאבידות שנגרמו עקב הרדיפות הנציונל־סוציאליסטיות או בקשר אתן.

2. ממשלת ישראל יוצאת כאן מההנחה שתביעותיהם של אזרחים ישראליים לפי החוקים הנוהגים ברפובליקה הפידיראלית של גרמניה בדבר החזרת רכוש בגרמניה גופה, בדבר פיצויים, או בדבר תיקון אחר של מעשי עוול נציונל־סוציאליסטיים, וזכויות שיצמחו באופן אוטומאטי לאזרחים ישראליים מכל תחיקה מסוג זה שתוחק בעתיד, לא ייפגעו על ידי חתימת הסכם זה. אולם הוראות נקודה מס' 14 של פרוטוקול מס' 1 שנערך ונחתם היום בין איגוד הארגונים היהודיים לייצוג התביעות היהודיות החמריות נגד גרמניה ובין ממשלת הרפובליקה הפידיראלית של גרמניה, לא יחולו על אזרחים ישראליים, אלא במידה שהוראות אלה נוגעות לתשלום פיצויים על שלילת חופש ולתשלום קצבאות שנתיות לשאירים של נרדפים.

בהקשר זה, סעיף 14 לפרוטוקול מס' 1, שאליו הפנה מכתב מס' 1א, קבע:⁶³

62 ראו הסכם השילומים, שם; וכן סעיף 1 לחוק נכי רדיפות הנאצים, תשי"ז-1957, ס"ח 226, עמ' 163 (להלן: חוק נכי רדיפות הנאצים).
63 שם, עמ' 108-109.

בני אדם שנרדפו בשל דעותיהם המדיניות, גזעם, אמונתם או השקפת עולמם בימי משטר האימים הנציונל-סוציאליסטי והם עכשיו מחוסרי נתינות או פליטים מדיניים ונשללה מהם חירותם על ידי מעשי טרור נציונל-סוציאליסטיים, יקבלו פיצויים נאותים בעד שלילת חירות ובעד נזק לבריאות ולאברי הגוף...

במסגרת הסכם השילומים נדרשה מדינת-ישראל להתחייב גם לשלם פיצויים עבור רכוש שהופקע בשנים 1941 ו-1947 מחברי קהילת הטמפלרים, ששלטונות המנדט הבריטי בארץ-ישראל גרשו אותם עקב הגדרתם כנתיני מדינת אויב.⁶⁴ מדובר היה, בין היתר, בנכסי מקרקעין באזור הקריה בתל-אביב, ובמושבים בני עטרות, בית לחם הגלילית ואלוני אבא. עמדת הממסד הציוני לאחר מלחמת העולם השנייה, ומאוחר יותר עמדתה של מדינת-ישראל – שחוקקה לשם כך את חוק נכסי גרמנים, תש"ו-1950 – הייתה כי נכסים אלה צריכים לשמש מקור שממנו תוכל המדינה להיפרע על חשבון תביעת הפיצויים מגרמניה.⁶⁵ לאחר שהצדדים לא הצליחו להסכים על שווי הפיצוי שתשלם מדינת-ישראל עבור הרכוש שהופקע, חויבה ישראל בשנת 1962, במסגרת בוררות בין-לאומית שהמדינה הסכימה לה, לשלם סכום של כ-4.82 מיליון ליש"ט (סכום השווה לכ-1.8% מסכום כספי השילומים שקיבלה ישראל) עבור נכסים אלו.⁶⁶

הלכה למעשה שלל הוויתור הישראלי בהסכם השילומים את יכולתם של מרבית ניצולי השואה שעלו לישראל לאחר השואה לתבוע מגרמניה פיצויים בעד נזקי-גוף ובריאות שנגרמו להם כתוצאה מרדיפות הנאצים. תוצאה זו נבעה, מבחינה פורמלית, ממשטר הפיצויים האישיים שהונהג בגרמניה המערבית. משטר זה הושתת, בין היתר, על ההסכמה שהושגה בין ישראל לבין גרמניה המערבית בהסכם השילומים, וכן על הסכמים נוספים שנכרתו בין גרמניה המערבית ובין מדינות אירופאיות אחרות שנטלו על

64 ראו ההסכם בין ממשלת ישראל ובין ממשלת הרפובליקה הפידיראלית של גרמניה, שנחתם בתאריך 10.9.52 (כ"א 3, עמ' 70). הסכם זה נחתם, מטעמה של מדינת-ישראל, בידי יוספטל ושנער. ראו גם Sagi, לעיל הערה 3, עמ' 148-149.

65 ראו יוסי כץ, "של מי המושבות הגרמניות? חוק נכסי גרמנים ופיצוי הטמפלרים על רכושם בישראל", עיונים בתקומת ישראל 17 (תשס"ז) 431, עמ' 447, 449.

66 שם, עמ' 461.

עצמן, תמורת פיצויים קולקטיביים, לפצות את אזרחיהן שנפגעו מן המשטר הנאצי ומן המלחמה.⁶⁷ בעקבות הסכמים אלו ראתה גרמניה המערבית את עצמה משוחררת מן החובה לשלם לניצולים או לנרדפים, אזרחי מדינות אלו, פיצויים אישיים בעד נזקי-גוף.⁶⁸ וכך, כשנה לאחר החתימה על הסכם השילומים, בחודש ספטמבר 1953, נחקק בגרמניה המערבית חוק שכונה "חוק ההשלמה הפדרלי לפיצוי הקרבנות של הרדיפות הנציונל-סוציאליסטיות (BERgG)". חוק זה תוקן בשנת 1956 (ומאוחר יותר בשנת 1965) ונחקק כ"חוק הפיצויים הפדרלי לקרבנות הרדיפות של הנציונל-סוציאליזם" (להלן: BEG), והוא הכיר – לראשונה במשפט הבין-לאומי – בעילות תביעה אישיות כנגד גרמניה המערבית, והקנה עילה לתביעת פיצויים ל"נרדף" – כלומר, מי שנמנה עם אלו אשר "תחת משטר העריצות הנציונל-סוציאליסטי (30 בינואר 1933 עד 8 במאי 1945) נרדפו מטעמי גזע, אמונה או השקפת עולם".⁶⁹ החוק שלל את הזכאות לפיצויים מכוחו מאזרחי מדינות המקבלות פיצויים קולקטיביים מגרמניה המערבית (וישראל ביניהן),⁷⁰ אך למרות זאת הכיר בזכאותו של תובע שהוכיח כי עניינו נכנס לגדר אחת הקבוצות הבאות: (א) היה תושב גרמניה בגבולותיה בשנת 1937, או שהתיישב במחנה עקורים בגרמניה המערבית (לרבות בברלין המערבית) בשנים הראשונות שלאחר המלחמה – עד לתאריך 1.1.47 (תובע כזה זכה לזכאות "מלאה": בגין נזקי-גוף – "נזקים בגוף ובבריאות", "אבדן חיים" – נזקי שארים עקב מות המפרנס, נזקי שלילת פרנסה והגבלתה, נזקים כלכליים – לרכוש, אבדן

67 ראו "ניזוקי גוף מקרבנות הנאצים", חוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה חיים כהן (10.4.56), פסקה 2(א); Dolzer, לעיל הערה 7, עמ' 319-321; המדובר במדינות לוקסמבורג, נורווגיה, דנמרק, יוון, הולנד, צרפת, בלגיה, איטליה, שווייץ, אוסטריה, בריטניה, שוודיה; ומאוחר יותר יוגוסלביה, צ'כוסלובקיה, הונגריה ופולין.

68 נרדפי הנאצים אשר נמלטו לברית המועצות ולאזורים במזרח אירופה שהיו תחת משטר קומוניסטי הודרו ממילא מן החוק המערב גרמני, וזאת כדי למנוע העברת כספים ממדינות המערב אל מדינות הגוש המזרחי. ראו ז'וזה ברונר ואיריס נחום, "לפני החוק עומד שומר-פתח: כיצד ומדוע נדרשו תובעי פיצויים ישראלים להוכיח את השתייכותם לחוג השפה והתרבות הגרמניות", פיצויים אישיים לניצולי שואה בגרמניה וישראל: היסטוריה, הליכים, השלכות (בעריכת ז'וזה ברונר, קונסטנטין גושלר ונורברט פריי, בדפוס) [הכתוב לאחר הערת שוליים 1].

69 שם [הכתוב ליד הערת שוליים 2].

70 סעיף 164 ל-BEG קובע מפורשות שאזרח מדינה, הזוכה לכיסוי עלות קליטתם של ניצולי שואה בתחומה, זכאי לפיצויים בגין אבדן חירות בלבד (ולא בגין נזקי בריאות שנגרמו לו).

ריבית ובגין הוצאות הגירה, וכן עבור שלילת חופש עקב מאסר, שהות במחנה ריכוז, בגטו, או נשיאת טלאי צהוב);⁷¹ (ב) התיישב בגרמניה המערבית, שלא במחנה עקורים, בשנים הראשונות שלאחר המלחמה ועד לתאריך 31.12.52⁷² (תובע כזה זכה לזכאות "חלקית" – עבור נזקי-גוף, נזקי שארים ועבור שלילת חופש); (ג) יכול היה להוכיח את השתייכותו ל"חוג השפה והתרבות הגרמנית" (תובע כזה זכה לזכאות "חלקית" – עבור נזקי-גוף ועבור תשלום קנסות והיטלים).⁷³ קריטריון אחרון זה, של "חוג השפה והתרבות הגרמנית", שתכליתו המקורית הייתה להכליל בגדר מקבלי הפיצויים בעלי מוצא אתני גרמני שגורשו במהלך המלחמה – על שום מוצאם הגרמני – ממדינות שמעבר לקו הנהרות אודר-נייסה המפריד בין גרמניה לבין פולין (כלומר, ממדינות כמו פולין, צ'כוסלובקיה, יוגוסלביה, הונגריה ורומניה) ונקלטו בגרמניה, אפשר, נוכח אילוצי ניסוחו, גם לניצולי שואה יהודים מאותם אזורים להיכלל בקבוצת הזכאים מכוחו. וכך, מרבית ניצולי השואה הישראלים המקבלים כיום קצבה מגרמניה הם אלו שעלה בידם להוכיח כי נמנו עם "חוג השפה והתרבות הגרמנית" (כיום מקובל להניח כי כ-18,000 – 20,000 ניצולי שואה ישראלים, כלומר, מיעוט ניצולי השואה החיים בישראל, מקבלים גמלאות מכוח ה-BEG).⁷⁴ לבסוף, מכיוון שלא הייתה מדינה שתייצגו (ותקבל פיצויים קולקטיביים עבורו), הכיר החוק הגרמני בזכאותו של מי שבמועד חקיקת החוק היה חסר נתינות או הוגדר על-פי אמנת ז'נבה כ"פליט"; אך תובע כזה, אם עלה לישראל לפני 1.10.53, זכה בעיקר לפיצוי חד-פעמי עבור שלילת חופש: סך של כחמישה מרקים גרמניים לכל יום שלילת חופש.⁷⁵ הפיצויים עצמם נקבעו

71 סעיף 4 ל-BEG.

72 סעיף 4 ל-BEG. התאריך המקורי היה 1.1.47, אך שונה מאוחר יותר, במסגרת התיקון משנת 1956 לחוק הגרמני. ראו Christian Pross, PAYING FOR THE PAST – THE STRUGGLE OVER REPARATIONS FOR SURVIVING VICTIMS OF NAZI TERROR (1998), 50.

73 סעיף 150 ל-BEG. לניתוח הדרישה להשתייכות לחוג השפה והתרבות הגרמנית ראו ברונר ונחום, לעיל הערה 68.

74 ראו ז'וזה ברונר, "תזכיר א' לוועדת החקירה הממלכתית לבדיקת הסיוע לניצולי השואה – בסבך ה-BEG: רקע, היגיון, הליכים והשלכות של החוק הגרמני העיקרי לפיצויים אישיים לניצולי שואה" (24.2.08).

75 ראו סעיפים 160 ו-164 ל-BEG. אם לא עלה לישראל, זיכה סעיף 160 ל-BEG את הניצול גם בפיצויים בגין גוף ובריאות.

בחוק של גרמניה המערבית לכל תובע בנפרד, בהתחשב בקריטריונים כגון שיעור הנכות וסוגי נזקים שונים שהוכיח, לרבות על-ידי ביסוס קשר סיבתי. הפיצויים נשללו מכל נרדף שהתגורר במדינה שלא היו לגרמניה המערבית יחסים דיפלומטיים עמה (על-מנת שלא לסייע למדינות הגוש המזרחי בימי המלחמה הקרה), וכן נקבע, לאחר מספר הארכות, מועד אחרון להגשת תביעות: 31 בדצמבר 1969.⁷⁶ על פי הנתונים הרשמיים שפרסם משרד האוצר הגרמני, שילמה גרמניה המערבית בין השנים 1953 ו-2006 פיצויים אישיים בסך כולל של כ-45 מיליארד אירו (מתוכם למעלה מ-32 מיליארד אירו במסגרת של קצבאות חודשיות), ולניצולי שואה ישראלים הועברו במהלך שנים אלו פיצויים אישיים בסכום כולל של כ-18 מיליארד אירו.⁷⁷ ברם, בפועל, רק לחלק קטן מניצולי השואה שעלו לישראל לאחר מלחמת העולם השנייה נתאפשר לקבל פיצויים אישיים מגרמניה המערבית – בכלל, או במסגרת של קצבה חודשית – וזאת לפי החלוקה הבאה:⁷⁸

76 ראו Pross, לעיל הערה 72.

77 ראו ברונר, "תזכיר א", לעיל הערה 74. ראוי להבהיר כי נתונים אלה הם נומינליים.

78 המקור: המועצה הציבורית המייעצת לענייני פיצויים אישיים מחוץ לארץ, "פיצויים אישיים מגרמניה – למי? ועל מה? חוברת הסברה לתושבי הארץ בעברית ובאידיש" (1958).

מי זכאי	קבוצה 1	קבוצה 2	קבוצה 3	קבוצה 4	קבוצה 5	קבוצה 6	קבוצה 7
ראש הנזק	תושב גרמניה בנבולות '37 שיעזב לאחר עליית הנאצים לשלטון	מי שבתאריך 1.1.47 ישב במחנה עקורים בגרמניה	מי שלאחר המלחמה הגיע לגרמניה בנבולות '37, ישב בה ישיבת קביע (לא במחנה עקורים) ועזב לפני 31.12.52 לאחר מכן	מי שנמנה עם "חוג השפה והתרבות הגרמנית" ⁷⁹	מי שב-1.10.53 נחשב "פלטי" לפי אמנת ז'נבה ⁸⁰ (למשל, יהודי הונגרי שהיגר מחוסר נתינות או קבוצות 1-6 רכש נתינות כלשהי אחת 1945 משם ארצה)	מי שבתאריך 1.10.53 היה מחוסר נתינות או קבוצות 1-6	יורשיהם של נפגעי קבוצות 1-6
נזקי שארם	מלאה	מלאה	מלאה	חלקית	חלקית (ולנקקים)	חלקית (ולנקקים)	חלקית
נזק גוף	מלאה	מלאה	מלאה	מלאה	אין זכאות (אלא רק לנקקים)	אין זכאות (אלא רק לנקקים)	חלקית
שיללת חופש	מלאה	מלאה	מלאה	מלאה	מלאה (ולנקקים)	מלאה (ולנקקים)	חלקית
נזק לנכסים	מלאה	-	-	-	-	-	מלאה
נזק לרכוש	מלאה	-	-	-	-	-	מלאה
נזק בהעברת כספים	מלאה	-	-	-	-	-	מלאה
הוצאות הגירה	מלאה	-	-	-	-	-	מלאה
תשלום היטלים וקנסות	מלאה	-	-	מלאה	-	-	מלאה
שיללת פרנסה והגבלתה	מלאה	-	-	מלאה	-	-	חלקית
הפסקת לימודים או הכשרה מקצועית	מלאה	-	-	אין זכאות (רק לנקקים) ⁸¹	-	-	חלקית

79 ובלבד שהיה תושב קביע בליטא, לטביה, אסטוניה, פולין, צ'כוסלובקיה, הונגריה, יוגוסלביה, רומניה או בולגריה, ועזב את מקום מגוריו אחרי שהנאצים עלו לשלטון (31.1.33) אך לפני 1.10.53.

80 כלומר, עזב את אחת ממדינות קבוצה 4 עקב מאורעות המלחמה, או את מקום מגוריו הקביע, ואינו יכול או רוצה לחזור מחמת המשטר המדיני שבו. חוק הפיצויים הגרמני אפשר לשלם לנזקקים מאד תשלומי סעד מיוחדים: מדובר בעיקר בנרדפים מן הקבוצות 5 ו-6 שסכומי הפיצויים המגיעים להם על אבדן חיים ועל שיללת חופש אינם מספקים כדי קיומם, בהתחשב עם אמצעייהם והכנסותיהם.