



המכון לאסטרטגיה ציונית
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

זה הזמן לסיים את פעילות אונר"א ביהודה, שומרון ועזה

על ההזדמנות בעקבות "צוק איתן" להביא לסיום
פעילותה של סוכנות הפליטים הפלשתינים

סא"ל (במיל.) ניר עמרן

יוני 2015

סיון התשע"ה



המכון לאסטרטגיה ציונית
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

המכון לאסטרטגיה ציונית הוא גוף עצמאי הפועל למען שמירת צביונה היהודי והדמוקרטי של מדינת ישראל על פי עקרונות מגילת העצמאות.

המכון פועל לשמירת זכויות האדם במדינת ישראל ברוח עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל.

המכון פועל למען הידוק הקשר בין יהודי התפוצות למדינת ישראל על פי ערכי הציונות.

המכון עוסק בעריכת מחקרים, כתיבת תכניות והגשתן, הדרכת מנהיגים צעירים, ייזום כינוסים, סמינרים, סיורים ופעילויות אחרות למען חיזוקה של מדינת ישראל כביתו הלאומי של העם היהודי.

The Institute for Zionist Strategies is an independent non-partisan organization dedicated to the preservation of the Jewish and democratic character of the state of Israel, according to the principles of Israel's Declaration of Independence.

The Institute strives to promote human rights within Israel in the spirit of the principles of freedom, justice, integrity, and peace as prescribed by the Jewish Heritage.

The Institute strives to fortify the bond between the Jews in the Diaspora and the state of Israel, according to the values of Zionism.

The Institute engages in research, formulation and advancement of programs, training of young leadership, organization of policy conferences, seminars, and field study missions, and in other activities to strengthen the State of Israel as the National Homeland of the Jewish People.

רחוב עם ועולמו 8, מיקוד : 9546306 ירושלים

8 Am Veolamo St., 9546306 Jerusalem

Tel. +972 2 581 7196; Fax: +972 2 532 2422

info@izs.org.il

www.izs.org.il

זה הזמן לסיים את פעילות אונר"א בעזה וביו"ש

על ההזדמנות בעקבות "צוק איתן" להביא לסיום פעילותה של סוכנות הפליטים הפלשתינים

מאת: **ניר עמרן**¹

תקציר

לאורך מבצע "צוק איתן" (יולי – אוגוסט 2014) נחשפה הציבוריות הישראלית בדיווחי התקשורת למקרים רבים של ירי של חמאס מתוך מתחמי סוכנות אונר"א (UNRWA) – סוכנות הסעד והתעסוקה לפליטים הפלשתינים של האו"ם – מקומות שהיו אמורים להיות ניטרליים: בתי ספר, מרפאות, משרדים ומתחמי מקלט ושהייה הומניטריים. כמו כן נתגלו במשרדי הסוכנות מצבורי נשק, פצצות וטילים של החמאס, ואלה סיכנו באופן ציני גם את חייהם של הפלשתינים שנזקקו לשירותי הסוכנות.

על הקשר שבין הסוכנות ובין פעילות אנטי ישראלית בכלל וטרוריסטית בפרט נצבר במערכת הביטחון מידע רב לאורך שנים כולל במבצעים הקודמים: "עמוד ענן" ו"עופרת יצוקה" לפניו. במיוחד ברצועת עזה, מאז השתלט עליה החמאס ב-2006, הפכה הסוכנות לזרוע חמאסית שגם מעסיקה רבים מאנשי ארגון הטרור.

סביר להניח כי עם כינונה של הממשלה החדשה בירושלים, יתחדש סבב הדיונים בתיווך של ארה"ב, אירופה ומצרים בתביעות "ארוכות הטווח" של החמאס, מן היות-קשות-למימוש ושהושארו כ"אגוז קשה לפיצוח" למועד מאוחר יותר, כגון הקמת נמל ימי, שחרור נוסף של אסירים פלשתינים ופתיחה מלאה של המעברים; ישראל עתידה לחזור ולדרוש פירוט טוטאלי של הרצועה מנשק ופיקוח הדוק ואפקטיבי על הכנסת הסחורות והתרומות.

ואולם, ניראה כי זה הזמן והמקום להעלות מצד ישראל עוד דרישה חשובה, שאיננה חדשה לגמרי: לנוכח ההוכחות הנחרצות שיש בידי מערכת הביטחון על אודות הסתאבותה של סוכנות הפליטים הפלשתינים והיותה נגועה בפעילות טרור משמעותית – יש להביא לסיום פעילותה של סוכנות אונר"א ביו"ש ובעזה. ניתן לראות בהצבת הדרישה, בהזדמנות זו, מנוף רב ערך לחידוש

¹ ניר עמרן – דוקטורנט במחלקה לייעוץ סכסוכים וניהול משא ומתן באוניברסיטת בר-אילן. בהמשך ללימודי משפט בבר-אילן (M.A. Legal Studies) כתב את התזה שלו בנושא "מיהו פליט? – הגדרת הפליט במשפט הבין-לאומי ויישומה במדינת ישראל", ובמסגרתה חקר גם את ההיבטים המשפטיים של יחסי מדינת ישראל וסוכנות אונר"א.

המהלך שהחל בעקבות הסכמי אוסלו (והופסק): מהלך שנועד לסיים את פעילותה של סוכנות אונר"א ביו"ש ובעזה, ולהעביר את סמכויותיה לרש"פ (הרשות הפלשתינית).

לתביעה כזו של ישראל יש סיכוי רב להתממש בעת הזאת, בהיותה אינטרס משותף של ישראל, של הרש"פ ואף של המתווכות, מצרים, אירופה וארה"ב. זאת על רקע רצון של המתווכות בהחלשתו של החמאס, ונכונותן העקרונית (שכבר הובעה בעבר) להעביר חלק מכספי התרומות שניתנות לאונר"א מדי שנה לידי הרש"פ², תוך חיזוקו של העומד בראשה מחמוד עבאס (אבו מאזן), כיוון שהוא נתפש בעיני הפוליטיקה הכלל-עולמית כפרגמטיסט וכמתון. ייתכן אף כי כתוצאה מן המהלך ייחלש שלטון החמאס עוד, והרשות הפלשתינית שוב תאחז בהגה השלטון בעזה.

מימושו של תהליך כזה יהווה צעד משמעותי ביותר במגמה ארוכת הטווח של ישראל ושל גורמים נוספים במערכת הפוליטית הבינ"ל, לסיום המנדט המיוחד והחריג שניתן לסוכנות אונר"א לטיפול בפליטים הפלשתינים של 1948 – משימה שהיא נכשלת לבצע כבר יותר מ-65 שנים. כידוע, אונר"א העדיפה לאורך כל השנים לנגח את ישראל - בפעילות פוליטית וגם בפעילות תומכת טרור – על פני פתרון מצוקתם של הפליטים, ביישובם ובהתאזרחותם בארצות מגוריהם, ובכך לתרום ליישוב הסכסוך.

לפיכך יש לראות במצב שנוצר בעקבות "צוק איתן" הזדמנות לחידושה של היוזמה לסיום פעילותה של אונר"א בעזה וביו"ש, וזה עשוי להיות שלב בדרך לסיום המנדט של הסוכנות ביתר הארצות שבהן היא פועלת.

² החלק היחסי שנועד לטיפול בפליטים בעזה וביו"ש מתוך כלל התשלומים והסחורות המועברות לסוכנות עבור טיפול בפליטים בכל אזורי פעילותה: לבנון, ירדן, סוריה, עזה ויו"ש.

הטיפול הבינ"ל הממוסד בפליטים החל באירופה מיד בתום מלחמת העולם הראשונה (1920) בהובלת "חבר הלאומים" – ארגון שניתן לראות בו את הגרסה המוקדמת של האומות המאוחדות (האוי"ם הוקם לאחר מלחמת העולם השנייה, ב-1945). בשנים אלה התמוטטו אימפריות (אוסטרו-הונגריה, רוסיה הצארית, האימפריה העות'מאנית וכו') ונולדו מדינות חדשות, לרבות במזרח התיכון; ואחרי מלחה"ע השנייה שוב עוצבו מפות אירופה ודרום-מזרח אסיה, ועשרות מיליוני בני אדם נדדו בעולם לאחר שאיבדו את מקום מושבם בחיפוש עתיד חדש.

את הסיוע לפליטים הגישו אומות העולם, לאורך השנים, באמצעות ארגוני-בת של האומות המאוחדות, שהביאו לידי ביטוי התפתחות אבולוציונית של מושגי הבסיס במשפט הבין-לאומי הנוגעים לפליטים (כגון הגדרת "מיהו פליט?" ומהן זכויותיו הפורמליות), וכן התפתחות הדרגתית ומתעדכנת של מנגנוני הסיוע ונהלי העבודה שלהם – עד לתצורה כיום, זה כ-65 שנים, בדמות **הנציבות העליונה לפליטים של האוי"ם, ה-UNHCR**, המטפלת בפליטים בכל העולם (פרט לפלשתינים), בהתאם ל"אמנת הפליטים"³.

בעיית הפליטים הפלשתינים, שבלבו של הסכסוך הישראלי - פלשתיני עד היום, החלה להיות מטופלת בידי האוי"ם מיד עם היווצרותה (כחלק ממלחמת 1948 שאסרו צבאות ערב על מדינת ישראל, כשהכריזה זו על עצמאותה בסיום המנדט הבריטי ב-14.5.1948). כ-560 עד 800 אלף⁴ פלשתינים ברחו מבתיים בעקבות הקרבות⁵, ויש טענות על כי חלק מהם אף גורשו בידי כוחות ישראלים. מצד אחר, יש לציין כי רבים מהם נענו לקריאתן של מדינות ערב לעזוב זמנית, ולחזור עם הכוחות הערביים המנצחים לאחר חיסול "הישות הציונית"⁶.

בימים אלו היו בעיצומם תהליכי ההתגבשות של "אמנת הפליטים" החדשה של האוי"ם וההכרזה על הקמתו של ארגון הפליטים החדש – הנציבות העליונה⁷, אך אף על פי שלאוי"ם היה מוסד

³ UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>.

⁴ יש אומדנים שונים במקורות.

⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת www.knesset.gov.il/mmm, סוכנות הסעד והתעסוקה של האוי"ם לפליטי פלשתינה במזרח הקרוב (אונר"א): הסיבות להקמתה, מטרותיה ופעולותיה; יולי 2008.

⁶ גיואן פיטרס, מאז ומקדם – מקורות הסכסוך היהודי ערבי על ארץ ישראל, הוצ' הקיבוץ המאוחד, 1988. גרסה מקוונת: http://www.karmiel.net/history/pdf/JOAN_PETERS_FROM_TIME_IMMEMORIAL.pdf.

⁷ ע"ב החלטה VI-319. הנציבות הוקמה ב-3 לדצמבר 49. נוסח ההחלטה להקמת UNHCR נקרא UN General Assembly, Refugees and stateless persons, 3 December 1949, A/RES/319

מתפקד לטיפול בפליטים – ה-IRO, הארגון הבינ"ל לפליטים – הפעילו מדינות ערב לחץ מסיבי⁸ להקמתו של מוסד נפרד שיטפל אך ורק בפליטים הפלשתינים. יתרה מזאת, הן אף פעלו למניעת החלתן של ההגדרות הבינ"ל הקובעות "מיהו פליט?" על הפלשתינים העוזבים, כדי לאפשר רק פתרון של שיבתם לבתיהם (ו/או קבלת פיצויים). האו"ם נכנע ללחץ והכריז על הקמתם של שני הארגונים בהפרש של חמישה ימים זה מזה⁹.

הנה כי כן, קמה לה סוכנות נפרדת – אונר"א (UNRWA) סוכנות הסעד והתעסוקה לפליטים פלשתינים במזרח התיכון כישות נבדלת מן הנציבות העליונה לפליטים של האו"ם (ה-UNHCR), ולא זו בלבד שהם שני ארגונים שונים, אלא הם אף פועלים לפי אמות מידה שונות, מטרות שונות וסמכויות שונות (ראה להלן).

למצב זה אין אח ורע בתולדות האו"ם מאז היווסדו, והוא ממשיך להתקיים עד עצם היום הזה: מחד גיסא ניצבים כל הפליטים שבעולם – ובהם מטפלת הנציבות העליונה, ומאידך גיסא (כבר למעלה מ-65 שנה) עומדים הפליטים הפלשתינים – ובהם מטפלת סוכנות אונר"א.

לאחר יותר משישה עשורים להיווצרותה של ההפרדה בין הארגונים ניכרים בבירור הבדלים בתוצאות עבודתם: הנציבות העליונה הצליחה לפתור את בעיותיהם של עשרות מיליוני פליטים ברחבי הגלובוס, ליישבם מחדש, לשקם את חייהם, ולאפשר להם עתיד חדש ומשגשג. לעומתה סוכנות אונר"א כושלת במשימתה – חלק ניכר מן הפליטים הפלשתינים שבאחריותה ממשיכים להתגורר במחנות פליטים, לגדל כבר דור רביעי בתנאי נזקקות ומחסור, להיות מנוודים מן החברות הערביות שבקרבתם הם נמצאים ולחוות את היעדרו של אופק אישי וחברתי.

⁸ י. זילברשץ, נ. גורן-אמיתי: שיבת פליטים פלסטינים לתחומי מדינת ישראל, נייר עמדה, בעריכת רות גביזון, מציל"ה, ירושלים, תשי"ע (2010), עמ' 23-24.

⁹ על הנציבות הוחלט ב-3.12.49 ועל אונר"א הוחלט ב-8.12.49. בפועל, תפסו אונר"א והנציבות את מקומם של שני ארגונים אחרים שכבר פעלו בשטחים שונים בנפרד: ה-UNRPR (ארגון לסיוע לפליטי פלשתינה שהוכרז שנה קודם לכן, ב-48'), וה-IRO (ארגון הפליטים הבינ"ל). יש לכך חשיבות כיוון שלא ניתן לטעון שהקמת הסוכנות הנפרדת נבעה מכורח צרכים דחופים כלשהם לטיפול מיידי בפליטים – שהרי ה-UNRPR כבר טיפל בהם בשטח.

לניסוחה של הגדרה פורמלית לסטטוס ה"פליט" במשפט הבינ"ל נדרשו שנים של דיונים בין אומות העולם עד להסכמה על הנוסח המקובל כיום ב"אמנת הפליטים"¹⁰. הגדרת הפליט הבינ"ל הכללית, שנוגעת לעניין כלל פליטי העולם (כאמור – פרט לפלשתינים), ומשמשת כאמת המידה על פיה פועלת הנציבות העליונה לפליטים, ה-UNHCR, קובעת כי אדם יוכר כפליט אם הוכח כי על ראשו מרחפת סכנת רדיפה על רקע גזעו, דתו, השתייכותו הלאומית או הפוליטית. מדובר על "פחד מבוסס-היטב" (כלשון ההגדרה) מפני רדיפה שעלולה לעלות לו בחייו או בפגיעה קשה בחירותו.

עוד קובעת "אמנת הפליטים" באיזה מצב מפסיק אדם להיחשב פליט – וזאת בהתקיים אחת מכמה אפשרויות: חזרת הפליט לארצו או השתקעותו במקום מושבו הנוכחי (בארץ החדשה שבה מצא לו מפלט) או מציאת פתרון בארץ אחרת (שלישית) שאליה יעבור.

יצוין כי בין שתי מלחמות העולם ועוד שנים רבות לאחריהן (ולמעשה עד דורנו, למשל בסוגיות קפריסין ובוסניה) העדיפו ארגוני הפליטים שלא להחזיר פליטים למקומות שמהם יצאו, דווקא על רקע הרצון לאפשר את קיומן של מדינות לאום חדשות והומוגניות בעלות פחות מיעוטים, מחד גיסא, ולאפשר לפליטים שבאו מרקע אתני או לאומי אחר למצוא את מקומם בארצות חדשות, מאידך גיסא. העברת אוכלוסיות לשם יצירת "רצף אתני" נתפשה כבעלת יתרון על פני שימור קשר גאוגרפי למקומות היישוב בעבר, שעלול היה לייצר סכסוכים אתניים בלתי-פתירים עקובים מדם¹¹.

ואולם, כאמור לעיל, הפעילו מדינות ערב לחץ כדי שלטיפול בפליטים הפלשתינים תוקם סוכנות נפרדת – אונר"א (UNRWA) – אך בכך רק מתחיל קצה קצהו של קרחון "החריגות":

ראשית – במנדט שניתן לאונר"א לא מופיעה כלל הגדרה ל"מיהו פליט פלשתיני?". ממילא גם לא היו בנושא דיונים בין-לאומיים – וכל אותה "השקעה" של אומות העולם בניסוח נוסח מוסכם להגדרת הפליט הבינ"ל, כלל לא באה לידי ביטוי במסמכי אונר"א. מכאן שלמרות היותה של

¹⁰ הנוסח המדויק מופיע ב"אמנת הפליטים", לעיל, art. 1.

¹¹ וראה אצל א. מן, פליטים, מפתח 1, עמ' 147-178, 2010 בהוצאת מרכז מינרבה למדעי הרוח, אוניברסיטת ת"א – הכותב בעקבות חנה ארנדט, על המגמה השלטת בתקופת ראשית היווצרות מושגי היסוד בדיני פליטים, למתן הגנה דווקא למדינות "החדשות" שנוצרו בטריטוריות ה"ישנות", לכל יחזרו אליהן הפליטים – בין היתר כחלק מהסדרת "מצבי חירום".

אונר"א סוכנות של האו"ם, הרי אומות העולם כלל לא השתתפו בניסוח הקריטריונים של הגדרת הפליט הפלשתיני.

שנית – וכפועל יוצא מהנ"ל, הגדירה הסוכנות לעצמה¹² "מיהו פליט פלשתיני?" כטוב בעיניה, וקבעה כי די היה שאדם גר בא"י המנדטורית בשנתיים (46-48) שטרם פרוץ המלחמה ואיבד את ביתו ופרנסתו כדי להיחשב לפליט פלשתיני¹³. יצוין, אגב, כי זהו פרק זמן קצר ביותר ולא סביר לשם קניית "קביעות" - למשל בהשוואה לחוקי התאזרחות ברוב מדינות העולם – והוא נועד לקבע את תוצאות ההגירה הערבית העצומה לתוך שטחי א"י המערבית לצורכי עבודה ופרנסה. הגירה זו התגברה מאוד בשנים אלה כתוצאה דווקא מהתפתחות היישוב העברי, כי זו יצרה ביקוש לסחורות, מקורות תעסוקה, שפע יחסי ותנאי מחיה משופרים בהשוואה לאלה שבסביבת מגוריהם המקורית של המהגרים הערבים בחו"ר, בגולן, בעירק או בירדן. מכאן שמטופלי אונר"א הם אמנם ערבים – אך רבים מהם אינם בהכרח "פלשתינים"¹⁴.

שלישית – ובניגוד למאפיין ה"אינדיבידואליות" של הגדרת הפליט הבינ"ל, הגדירה אונר"א (שוב – לעצמה, באופן שרירותי) כי נוסף על הפליט הפלשתיני עצמו גם משפחתו, בניו ובניו אחריו, אף הם זכאים למעמד של פליט.

רביעית – בעוד ש"אמנת הפליטים" קובעת מספר דרכים חלופיות ליציאת הפליט ממצבו, אונר"א דבקה בשימורו של מעמד הפליט ללא מגבלת זמן וללא התחשבות בשינויים פוליטיים, אישיים ואחרים – כי הרי היא רואה את פתרון המצב בחזרתו של הפליט הפלשתיני לביתו.

מן הבחינה המשפטית ההבדל הבולט בין הגדרת הנציבות העליונה ל"פליט" ובין הגדרת אונר"א הוא שההגדרה הכללית עוסקת במצבו הנוכחי של הפליט ובאיומים הנוכחיים הרובצים עליו, ואילו הגדרת אונר"א מבוססת רק על העבר: מגוריו ופרנסתו בפלשתינה בשנתיים שלפני המלחמה.

במילים אחרות, לפי ההגדרה הכללית שינוי במצבו הנוכחי של הפליט (קרי: הסרת איום הרדיפה) יוכל אולי להוציאו ממעמדו זה, ואילו לפי הגדרת אונר"א לפליט פלשתיני (המבוססת על אירוע בעברו, ואותו הרי אי אפשר לשנות) אין בהטבת מצבו הנוכחי פתח לשינוי מעמדו כפליט.

¹² אתר אונר"א בעברית <http://www.unrwa.org/hebrew/index.html>

¹³ כמובן שאונר"א אינה מטפלת בפליטים יהודים שאיבדו את ביתם כתוצאה מן המלחמה, מנפילת גוש עציון ומנפילת הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים, למשל. מבחינה פורמלית גם הם "פלשתינאים" במובן מגוריהם בשטחי א"י המנדטורית.

¹⁴ י. רונן, סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטי פלשתינה במזרח הקרוב (אונר"א): הסיבות להקמתה, מטרותיה ופעולותיה, יולי 2008, בהוצאת הכנסת – מרכז המחקר והמידע, www.knesset.gov.il/mmm.

ראיה לכך היא הענקת האזרחות הירדנית לכל הפליטים הפלשתינים שנמצאו בממלכה ההאשמית בשנת 1950 (לרבות הפליטים שביו"ש): פעולה זו שנועדה לקליטתם כנתיני ממלכה שווי-זכויות אמנם הקנתה להם מעמד אזרחי חדש (שוודאי היה מוציא אותם מסטטוס פליט לפי "אמנת הפליטים" הכללית), אך לא הוציאה אותם ואת צאצאיהם (זה ארבעה דורות) מרשימות הפליטים של אונר"א. הם בכל זאת נספרים, ומבוקשת עבורם תרומת משאבים כלכליים, המועברת מדי שנה לניהולה של אונר"א.

יצוין כי בנרטיב הפלשתיני השתרש הביטוי "זכות השיבה" לציון הפתרון היחיד שהם רואים לבעיית הפליטים. ואולם בחינה מדוקדקת (זילברשץ, 2008) של מקורות המשפט הבינ"ל מעלה כי לא עומדת לפליטים הפלשתינים כל "זכות" שכזאת, המחייבת לפתור את בעייתם באמצעות "שיבה"¹⁵ – לא מצד החלטות האו"ם הייחודיות לפלשתינים, ולא באמות המידה של המשפט הבינ"ל הכללי, או על בסיס זכויות האדם, דיני האזרחות, דיני הפליטים, המשפט ההומניטרי והדין הבינ"ל הפלילי¹⁶. יש הרואים בהתעקשותה של אונר"א להיצמד לנרטיב של "זכות השיבה" מרכיב עיקרי בהתנהלותה, וזו מונעת פתרונות הומניטריים מן הפליטים ומטפחת אצלם תקוות שאינן ריאליות.

15 Y. Zilbershats: "International Law and the Palestinian Right of Return to the State of Israel", in: Israel and the Palestinian Refugees (E. Benvenisty, Ch. Gans and S. Hanafi eds., 2007) p. 191-218. פרופ' יפה זילברשץ, מומחית בעלת שם במשפט חוקתי ומשפט בינ"ל, זכויות אדם, הגירה ואזרחות; המשנה לנשיא אוניברסיטת בר-אילן, ולשעבר דיקנית הפקולטה למשפטים, הייתה המנחה בכתיבת עבודתו האקדמית של המחבר.

16 במאמר אחר שלה כותבת זילברשץ (2003) גם את הדברים הבאים: "גם אילו הייתה קיימת חובה משפטית לקבל את הפליטים הפלסטיניים בישראל, היא לא הייתה בלתי-מסויגת. זכויות, ובכלל זה זכויות אדם, אינן מתקיימות בחלל ריק, והן מוגבלות בגין אינטרסים ציבוריים. בהקשר של זכות השיבה, בהחלט יכולה לעלות שאלת ביטחונה הקיומי של מדינת ישראל. אם אמנם יהיו סיכונים על רקע דמוגרפי, אתני או סכנה להפרת הסדר הציבורי, הרי שככל שהסכנה תהיה גדולה יותר והוודאות לקיומה גדולה יותר, תהיה האפשרות להגבלת הזכות מוחשית יותר". י. זילברשץ, זכות השיבה מנקודת מבט משפטית, בתוך: "סוגיית הפליטים הפלסטינים וזכות השיבה", במסגרת תכנית הלימודים במרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, The Palestinian Center for Policy and Survey, Research, דצמ' 2003.

אונר"א קיבלה מנדט לטפל בכ-700 אלף פליטים פלשתינים מאז היווסדה¹⁷, ומטפלת כיום בכ-5.5 מיליון פלשתינים הרשומים אצלה כפליטים, בחמישה אזורים: לבנון, סוריה, ירדן, יו"ש ועזה¹⁸. בין רבע לשליש מהם חיים במתחמים המוגדרים "מחנות פליטים"¹⁹.

הסוכנות מקבלת כ-500 מיליון דולר לשנה תרומות מוצהרות ממדינות תומכות דרך מנגנוני האו"ם, עוד כסכום זה מתרומות ישירות, ועוד כמחציתו של סכום זה בסחורות שוות-ערך המגיעות פיזית לידיה - סה"כ כ-1.2 מיליארד דולר בקירוב. לסוכנות יש צוות ניהולי המונה כ-200 אנשים, והיא מעסיקה כ-26,000 פליטים פלשתינים העסקה ישירה.

ראשית – יש להפנות תשומת לב לכך כי עצם קיומו של תקציב עצמאי ענק זה הוא חריג ביחס להתנהלותם של ארגוני הפליטים לאורך השנים, ודאי לנוכח הסתפקותה של הנציבות העליונה לפליטים של האו"ם, זו המטפלת בכ-40 מיליון פליטים ברחבי העולם, בתקציב של כ-2 מיליארד דולר בלבד²⁰. אונר"א "מבזבזת" פי 4 יותר תקציב באופן יחסי לנפש (פר-קפיטה) מאשר הנציבות – בעיקר מפני שהיא חורגת מכללי ההתנהלות המלווים את ארגוני הפליטים מאז היווסדם, שנהגו רק לתאם את הפניית המשאבים של המדינות התורמות ישירות לנוקקים, מבלי לצרוך תקציב למנגנון מנופח כפי שקורה באונר"א.

שנית – המנדט של אונר"א כסוכנות סעד ותעסוקה לפליטים הפלשתינים הורחב על ידה לאורך השנים, וחרג מכוונתו המקורית: במקום לפתח מקורות תעסוקה לרווחת הפליטים הפכה אונר"א למעסיק גדול בעצמה. לא זאת בלבד שיש בכך חריגה משמעותית בהשוואה למספר המועסקים בנציבות, המסתפקת בהעסקת כ-7000 אנשים בלבד (ולפיכך אונר"א מעסיקה פי 30 יותר אנשים בשורותיה מאשר הנציבות, באופן יחסי למספר הפליטים שבאחריותה), אלא שהנציבות נמנעת במתכוון – ובצדק – מהעסקתם של פליטים מקרב האוכלוסיות שבאחריותה על מנת להימנע

¹⁷ משרד החוץ – המח' לארגונים בינ"ל www.mfa.gov.il/MFAHeb/Department+activities/Arbel/unrwa.htm/. כאמור לעיל, יש אומדנים שונים בין 650 אלף ל 800 אלף פליטים ממלחמת העצמאות.

¹⁸ www.un.org/unrwa

¹⁹ כרגע טרם הובררה השפעת מלחמת האזרחים בסוריה על נתון זה, לנוכח היקפיה של בריחת אוכלוסייה עירונית לפריפריה.

²⁰ אתר UNHCR, <http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html>, Global Trends

מניגודי אינטרסים. ואילו אונר"א מעסיקה את הפליטים שלה בעצמה – דבר המייצר תלות בין העובד למעביד, מנציח את הבעיה ומונע מתן פתרון שישלח את הפליט לדרך עצמאית²¹.

שלישית – הרחבת פעילותה של אונר"א לנושאים נוספים מתמקדת בהקמת מערכי חינוך, מוסדות בריאות, סיוע בייצוג משפטי, הקמת תשתיות בסיסיות ומבנים למגורים, עידוד יזמות עסקית, ובמקומות מסוימים אף שיטור ושמירה על הסדר. יש שרואים בכך **הקמת מערכת שלטונית אלטרנטיבית ענפה**, אשר נוגדת סדרי שלטון תקינים ופוגעת בלגיטימציה של השלטון המקומי (ולעתים אף תוך הצבעה על "אוזלת ידו" – בדגש על המדינות שסביבנו). דבר זה לא רק מעמיק את התלות של הפליטים בסוכנות, אלא אף מזיק לאינטרס של יישובם העתידי של הפליטים במסגרות המדינתיות, אם יינתן פתרון שכזה בהסכמה. אונר"א מביאה בדרך זו לניכור מתמשך בין הפליט ובין המדינה המארחת ומקטינה כל סיכוי להיטמעות הדרגתית²².

רביעית – ההכרה הרב-דורית של אונר"א בצאצאי הפליטים מנפחת את מספרם הכולל של הפליטים הפלשתינים לממדים אבסורדיים, דבר שאין לו אח ורע בתולדות הטיפול הבינ"ל בפליטי העולם האחרים, ונוגד את הגדרת הפליט **האינדיבידואלית** על פיה פועלת הנציבות בכל העולם (החותרת להוצאה מהירה של הפליט ממעמדו ואזרוחו במקום חדש). בתנאים אלו ברור כי מספר הפליטים לעולם איננו מצטמצם. היו אף שהבחינו כי ברישומי אונר"א יש זכאים לא מעטים שכבר הלכו לעולמם²³. הבעיה איננה רק בתפיחת ממדי התופעה לכלל פצצת זמן, אלא גם ביצירת תלות בין הארגון לדורות הפליטים החדשים שכבר נולדו למציאות כזו, הגורמת להעמקת הייאוש והנטייה להכיר בדרכי אלימות כלגיטימיות.

חמישית – סדרי מנהל: לאונר"א אין כלל הגדרה לרשויות מנהלות ומפקחות! אמנם יש רשות מייעצת – אך היא "חסרת שיניים". בנוסף, מינוי המנכ"ל (דירקטור) אינו מחייב מכרז ואינו כפוף לוועדת מינויים, ועוד כהנה וכהנה סדרי מנהל "תקינים". אנשי אונר"א גם מודים כי הם לא בודקים בציציות של הנזקקים לשירותיהם, ומטפלים (במיוחד ביו"ש) גם בערבים שאינם במעמד של פליטות²⁴. הבעיה בכך אינה רק שזהו פתח לשחיתות פנימית – אלא דווקא בכך שהסוכנות

²¹ יש לזכור כי פליט פלשתיני העובד בשורות אונר"א משתכר בהיקף העולה משמעותית על משכורתו של פליט ממוצע העובד במקום אחר, ולכן התלות הנוצרת כאן היא משפחתית ורב-דורית.

²² נ. נחמיאס, אוניברסיטת חיפה: נייר עמדה: "פתרון בעיית הפליטים הפלשתינאים מחייב סיום הדרגתי של הסיוע ההומניטארי-כלכלי באמצעות אונר"א – סוכנות האו"ם לסעד ותעסוקה לפליטים הפלשתינאים", מיום 8 באפריל 2006. נוסח מקוון מופיע באתר הבית של המחברת, פרופ' ניצה נחמיאס, ב: <http://nnitza.com/main/default.asp?id=JMMGD>.

²³ י. רונן, שם.

²⁴ משרד החוץ, שם.

אינה שקופה מול האו"ם ומדינות העולם, היא מתנהלת בסמוכויות כמעט לא מוגבלות, ומשנה את מטרותיה וחלוקת משאביה כראות עיניה.

שישית – וזהו הביטוי הצורם ביותר להתנהלותה החריגה של אונר"א – היו מקרים שהסוכנות "נתפסה" בהעלמת עין מפעילות טרור של פליטים, ואף במעורבות בפעילות כזו. אונר"א נחשדה בטרור כבר לאחר מלחמת ששת הימים, ומפורסם המקרה של מחנה הפליטים נועיימה²⁵ (1968) שננטש מיושביו והפך למחנה אימונים של אש"ף; בפשיטות צה"ל על מתקני הסוכנות במהלך השנים נתגלו אמצעי חבלה ותעמולה עוינת וכו'. להלן נזכיר דוגמאות ספורות, ממקורות חדשותיים שונים, ואלו רק מן העשור הקודם²⁶:

1. ועידת החמאס ב-6 ביולי 2001 התקיימה בבי"ס של אונר"א בגיאבליה שבעזה, בהשתתפות המורים וההנהלה, ובה נישאו נאומים של מנהיג החמאס אחמד יאסין שדיבר על שחרור ירושלים, ושל נציג איגוד המורים באונר"א (סוהיל אל הינדי) ששיבח את תלמידי ביה"ס שביצעו פיגוע התאבדות נגד ישראלים.

2. במבצע "חומת מגן" באביב 2002 מצאו הכוחות הלוחמים של צה"ל במחנות הפליטים (בעיקר בג'נין) עדויות מרשיעות לקשר בין הסוכנות למפעילי הטרור: מבוקשים התחבאו בבתי הספר של אונר"א, סניף רשמי של התנזים פעל מתוך בניין משרדים של הסוכנות, בסביבות המחנה פוזרו בתי מלאכה לייצור נשק, מעבדות נפץ ומחרטות לייצור טילי קסאם. יתרה מכך, נמצא כי כספי תורמים שהגיעו לאונר"א יועדו לרכוש נשק במקום מזון וצרכי סעד אחרים, וזאת על בסיס החלטה של ועדת ההיגוי המקומית – שהיא גוף רשמי של אונר"א!

3. בשנת 2003 נעצרו והורשעו בבתי דין צבאיים מספר עובדי אונר"א עקב השלכת בקבוקי תבערה לעבר אוטובוס ישראלי, אחזקת חומרי חבלה והעברת כימיקלים להרכבת פצצות. צה"ל הוכיח גם כי אמבולנסים של אונר"א שימשו להעברת מחבלים ונשק ברצועת עזה.

²⁵ ש. מנדס, "אונר"א מדינת האו"ם", בתוך "ארץ הצבי", אתר הבית של המחבר, מיום 17.5.09, http://www.faz.co.il/story_5460

²⁶ חלק מריכוז אירועי העשור הקודם מפורט אצל א. קושנר, בעיית הפליטים של האו"ם, בתוך: תכלת - כתב עת למחשבה ישראלית מס' 23, שנת 2006, עמ' 54-71. החוקרת ארלין קושנר, מחברת הספר "חשיפה בתוככי הרשות הפלסטינית ואש"ף", כתבה דו"חות אחדים על אונר"א עבור המרכז לחקר המדיניות במזרח הקרוב. חלק אחר – ממקורות עיתונאיים בני זמננו.

4. בשנת 2004 הורכבה המועצה המנהלת של אונר"א ברצועת עזה כולה מנציגי חמאס, ובבחירות לנציגות איגוד העובדים של אונר"א זכו 23 מועמדי חמאס מתוך 27 מושבים. לצורך העניין, חשוב לזכור כי האיחוד האירופי, ארה"ב וקנדה הגדירו כבר אז את החמאס כארגון טרור לכל דבר, וללא הבחנה בין הזרוע "המדינית" שלו לזו הצבאית.
5. ב-14 ביוני 2006 נערכו בחירות לאיגוד העובדים של אונר"א בעזה ושוב נבחרו ברוב מוחץ נציגי החמאס. בסיסמאות הבחירות הפזורות בעיתונות אפשר למצוא גם את היעד החינוכי שהוצהר: "ליצור דור של אמונה" המעמיד את "המוות למען אלה כפסגת השאיפות", שיוכל להביא ל"התעוררות אסלאמית" ול"החייאתה של החליפות"²⁷.
6. בתקיפת חיל האוויר (30 באפריל 2008) שכוונה לעבר בית מלאכה לייצור כלי נשק ברפיח, נהרג עווד אל-קיק, מורה, מחנך ומנהל בבתי הספר של אונר"א ברפיח, ששימש במקביל ראש יחידת ההנדסה וייצור אמצעי הלחימה של הג'יהאד האסלאמי ברצועה. כמו כן הוא היה אחד הפעילים הבכירים שהופקדו על ייצור הרקטות ופיתוחן עבור הג'יהאד האסלאמי ועל הכנת מטעני חבלה ואמצעי לחימה, והוא הכשיר דורות של "מהנדסים" על בסיס הידע שצבר (שם).
7. במבצע עופרת יצוקה" בדצמבר 2008 – ינואר 2009 לא אחת ממתחמי אונר"א נפתחה אש לא רק מסוג נק"ל (נשק קל, כמו רובים ורימונים) אלא אף ירי נ"ט (נגד טנקים). עמודי החדשות מאותם ימים מלאים בידיעות כאלה של דובר צה"ל וסוכנויות הידיעות.
8. ביקורת עצמית מתוך אונר"א עצמה בדו"ח לינדסי (2009)²⁸: לינדסי היה היועץ המשפטי של אונר"א בשנים 2000 – 2007, והוא קבע בדו"ח כי על הסוכנות לעשות מאמצים ניכרים כדי להבטיח שלא יועסקו על ידה טרוריסטים ועבריינים ולא יועברו מרווחיה אליהם – משמע, היועץ עצמו נתקל בתופעות אלה לא אחת. הוא גם קבע כי הסוכנות יוצאת בהצהרות חד צדדיות בגנות ישראל, וכי הספרים שהיא מנפיקה למוסדות הלימוד הם חד צדדיים ומחנכים לאפליה.

²⁷ "ידיעות אחרונות", 19.1.09, מדור דעות, מאת העיתונאי יהונתן דחוח הלוי, חוקר בכיר ועמית במרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה ומנהל המחקר ב-Orient Research Group. <http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-3657863,00.html>

²⁸ J. G. Lindsay, Fixing UNRWA - Repairing the UN's Troubled System of Aid to Palestinian Refugees, in: Policy Focus no. 91, January 2009, The Washington Institute for Near East Policy

9. במבצע "עמוד ענן" בנובמבר 2012 נאלצה ישראל להשיב אש לעבר מקורות ירי שהתמקמו במרכז חלוקת מזון של אונר"א²⁹.

10. ולאחרונה, ב"צוק איתן" מלבד שפע הידיעות החדשותיות שהתפרסמו בכלי התקשורת, כדבר שבשגרה, על ירי לשטחנו ממתקני אונר"א, אף התפרסם דו"ח ה-FBI הטוען כי על פי ממצאיו עשרות ואולי מאות עובדי אונר"א מעורבים בפעילות טרור, מורי בתי הספר מלמדים חומר "היסטורי וספרותי" שהוא הסתה לשמה נגד מדינת ישראל ונגד המערב ומתקני הסוכנות משמשים מחסני תחמושת של חמאס³⁰.

יש הטוענים כי בהעסקת העובדים מקרב הפליטים הציבה הסוכנות את עצמה על מדרון חלקלק ומסוכן, וכיום אין עוד אפשרות להבחין בין הסוכנות ובין אינטרסים של הפליטים עצמם, ונוצר מצב קיצוני ביותר שמוסדותיה נגועים בפעילות טרור, ויש מאנשיה המשתייכים לארגוני טרור ואף משתתפים בפעולות טרור. גם אם מקרים כמו אלה האחרונים קורים במצבי קיצון, הרי יש הרבה יותר מקרים שהסוכנות רק "מעלימה עין" מן הנעשה בקרבה ובידי אנשיה, כדבר שבשגרה. כך או כך, אין כל קשר בין המנדט שקיבלה אונר"א מן האומות המאוחדות ובין המיליטנטיות שהסוכנות נגועה בה כיום, ומצב זה אף חותר תחת יסודות אותו מנדט עצמו.

²⁹ עמוד ענן – מפת הפגיעות <https://fusiontables/DataSource?docid=11kshPeH7146Lm92Yp7CenvQrKIeMA vMai88cZTg#rows:id=1>

³⁰ גלובס <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000965612> מיום 23.8.14

בהחלטת העצרת הכללית של האו"ם על הקמת אונר"א, מיום 8 בדצמבר 1949, נקבע³¹ כי הסיוע הישיר לפליטים הפלשתינים יסתיים לא יאוחר מ-31 בדצמבר 1950. דהיינו, היה צפי ברור כי **הסוכנות תעבוד כשנה אחת בלבד**³². אך כידוע, זה 65 שנה שהאו"ם מאריך מחדש את המנדט לאונר"א כל שלוש שנים. מכאן שאם תהליך זה יימשך, המנדט לא יפקע סתם כך בהגיע תאריך היעד הקרוב. זוהי החלטה פוליטית במהותה, ולכן גם סביר שאפשר להגיע לשינוי המצב בהסכמה.

עמדתה המוצהרת של אונר"א היא כי פתרון לבעיית הפליטים יתאפשר רק בחזרתם לבתיהם ו/או בקבלת פיצוי³³, וכי בכך יסתיים תפקידה והיא תוכל להחזיר את המנדט לאו"ם ולהתפרק. ההיצמדות למתווה זה ("הפתרון המלא", בראיית הסוכנות) גורמת לה לעשות הכול על מנת לתמוך בשימור מצב הפליטות של הפליטים הפלשתינים ובטיפול רעיון "השיבה", ככזה המצדיק את הסבל הנוכחי למען העתיד³⁴.

ואולם עם השנים התייחס האו"ם בהחלטותיו גם לאפשרויות אחרות של פתרון הבעיה: "אינטגרציה מחדש של הפליטים", או "השתקעות במקום חדש", ומאז מלחמת ששת הימים ואילך גם: "הגדרה עצמית" ל"עם הפלשתיני", וכן (בהחלטות 242 ו-338) "פתרון צודק לבעיית הפליטים" ועוד נוסחים³⁵. אלה פתחו את הפתח לסוגי פתרונות אחרים, שאפשר להגיע אליהם בגישת ה"משא ומתן". ברם, עם השנים לא ניתן "פתרון מלא" מחד גיסא, וגם לא סוכם על פתרון אחר (במו"מ) מאידך גיסא, והבעיה נותרה בעינה עד תחילת "תהליך אוסלו".

הביקורת הרבה על פעילויות והתנהלות הסוכנות והמחלוקות לאורך השנים עם ישראל הביאו להכרה כי כחלק מתהליך השלום עם הפלשתינים יש לגבש צעדים להעברת סמכויות מן הסוכנות

³¹ החלטת העצרת הכללית של האו"ם, 302 (IV) מ-8 בדצמבר 1949, בדבר הקמת אונר"א, UNRWA, 6 Article.

³² ואם להביא בחשבון את התקופה של עבודת ה-UNRPR שקדם לה, מאז ההחלטה על הקמתו בנוב' 48 – הרי שמדובר על טווח של כשנתיים ימים ולא יותר. יחד עם זאת ההחלטה מסייגת את מועד הסיום, בקבלת החלטה אחרת מצד העצרת.

³³ החלטת העצרת הכללית של האו"ם, 194 (III), מ-11 בדצמבר 1948, בדבר הקמת ועדת פיוס לפלשתינה.

³⁴ לאונר"א יש שיטה מעניינת אפילו בקביעת שמות הרחובות במחנות הפליטים, המבוססת על (1) שמות מקומות הישוב המקוריים של המשפחות, ו (2) סמיכות מקומות יישוב במפת פלשתינה המקורית, אשר משליכה על סמיכות מיקומם של הרחובות במחנה, דהיינו: טיפוח רעיון ה"שיבה" מקבל ביטוי מוחשי מאוד בחיי היומיום של הפליטים (מלבד הצילום המסורתי עם "המפתח").

³⁵ Y. Zilbershats: "International Law and the Palestinian Right of Return to the State of Israel", in: Israel and the Palestinian Refugees (E. Benvenisty, Ch. Gans and S. Hanafi eds., 2007) p. 191-218

לרש"פ (כמובן רק בשטחים המוחזקים, שעליהם נסבו שיחות השלום דאז³⁶). ואכן, בעקבות חתימת הסכם ההבנות ב-1995 בין ממשלת ישראל לרשות הפלשתינית (שה-DOP), הכרזת העקרונות, משנת 1993 עומדת בבסיסו) הכינה אונר"א תכנית חומש להעברת פעולותיה ואחריותה לרש"פ ולסיום תפקידה באזורים אלה (נחמיאס, 2006)³⁷. התכנית הוגשה לוועדה המייעצת של הסוכנות תחת הכותרת "תקופת הביניים: תכנית חומש להעברת סמכויות הסוכנות לרשות הפלשתינית", The Horizon Plan, ומר אילטר טורקמן, הדירקטור שבראש הסוכנות דאז, בנאומו בעצרת האו"ם באוקטובר '95 הסביר כיצד הסוכנות נערכת למשימה המורכבת של העברת הפעילות והתקציבים מאונר"א לרש"פ³⁸.

בסופו של דבר נגנזה תכנית החומש³⁹, ובוטלה סופית עקב פרוץ האינתיפאדה השנייה (2000), והדבר גרם לאונר"א דווקא להעמיק את פעולותיה, ותקציבה גדל מאז בעשרות אחוזים. המהלך חודש באופן חלקי, לאחר כמעט עשור, עם השלמת תכנית ההתנתקות מרצועת עזה באוגוסט 2005: ממשלת ישראל יזמה פנייה למדינות התורמות בכוונה לחדש את התכנית להעברת הסמכויות מאונר"א לרש"פ, במטרה למנוע כפילויות במתן שירותים ולחזק את יכולותיה של הרש"פ במתן שירותים אלה לאוכלוסייה. גם מהלך זה נעצר (רונו, 2008)⁴⁰ לאחר חודשים אחדים עקב זכייתו של החמאס בבחירות בעזה בינואר 2006.

בד בבד הצעה שעלתה מספר פעמים לאורך השנים להעביר את הפליטים הפלשתינים לאחריותה של הנציבות העליונה לפליטים של האו"ם (כמו כל הפליטים האחרים בעולם) נדחתה בידי אונר"א, מדינות ערב והפליטים עצמם: לפי ההצעה העברת הטיפול בפליטים הפלשתינים לידיה של הנציבות תוכל להביא לפתרון הבעיה במהירות על בסיס אותם העקרונות המשמשים את הנציבות בהתנהלותה. כמובן שההצעה עוררה התנגדות, כי בכך הרי תישלל ייחודיותו של מצב הפליטות הפלשתיני, והבעיה "עלולה" להיעלם...

³⁶ לתכנית ההעברה לרש"פ הייתה מקבילה, שכללה העברת סמכויות גם לממשלות המארחות במדינות האחרות. תכנית מקבילה זו לא הבשילה אף ברמת התכנון – בדגש על לבנון, שכבר מ-1993 הפצירה במדינות ערב העשירות לפתור את בעיית הפליטים הפלשתינים שבתחומה – במקומות אחרים.

³⁷ נ. נחמיאס, שם.

³⁸ אצל טורקמן נתפשה העברת הסמכויות לרש"פ (באיו"ש ואזח"ע) במקורה כחלק מסיום תפקידה של אונר"א לא רק בשטחים אלה, אלא כחלק ממהלך "מלא" של פתרון בעיית הפליטים גם ביתר מקומות מושבם, דבר שיביא בהדרגה לפירוק הסוכנות מכל אזורי פעולתה.

³⁹ יש הרואים בפרסום התכנית אך תשלום "מס שפתיים" לוועדה המייעצת, ושכלל מקרה לא הייתה כוונה אמיתית לאונר"א לממש את התכנית.

⁴⁰ י. רונו, שם. בנקודה זו מסתמכים עורכי המחקר על שיחה עם מחלקת האו"ם במשרד החוץ (20.7.08).

לאחר כתשע שנים ולנוכח הלקחים שהופקו במערכת הביטחון על אודות הסתאבותה של אונר"א והיותה נגועה בפעילות טרור נראה כי הגיע הזמן לחדש את היוזמה. ממילא הובהר כי כספים המגיעים לאונר"א מחולקים על בסיס תיעדוף שעושה החמאס – שאנשיו מאיישים חלק נכבד ממשרות הסוכנות, ואנשי הסוכנות מצדם מעלימים עין מן הפעילות הפוליטית והצבאית המבוצעת במתקניהם ולעתים הם עצמם שותפים לה, ובכך ברור כי הסוכנות הפכה לזרוע חמאסית מכל בחינה מעשית. את העובדה הזאת ידעו אפילו האמריקאים לפני שנים – ודווקא ב"הפוך על הפוך" הבינו כי יוכלו להעביר סיוע לנזקקים ברצועה שלא דרך החמאס הבלתי חוקי כי אם להעבירו לאונר"א, מתוך הנחה כי ממילא שלטון החמאס יבצע את החלוקה בעצמו. ה"טריק" הזה מיוחס לקונדוליסה רייס, כאשר בשנת 2006 היא חיפשה ערוץ לסעד הומניטרי מבלי "להותיר טביעות אצבעות" של שיתוף פעולה עם חמאס⁴¹.

הכותב סבור כי יש להכות ברזל בעודו חם: כששלטון החמאס ספג מכה ב"צוק איתן", וכל שושביני הסכס-הרגיעה החדש רוצים לראות בהחלשתו – ולחתור לחידוש התכנית להעברת הטיפול בפליטים הפלשתינים לידי הרש"פ. ממילא יש לתקצב את שיקום הרצועה במיליארדים, ובעולם יעדיפו לראות את הרש"פ בראשות מחמוד עבאס אחראית לחלוקתם – במקום את החמאס או את הסוכנות העוינת והנגועה בטרור.

נוסף על כך, רצונו העז של עבאס לשדרג את הלגיטימציה שלו בעיני עמו (כמשקם הגדול) ובעיני אומות העולם (כפרגמטיסט וכמתון) מעורר אופטימיות בדבר הגעתן של התרומות שמועברות כיום לאונר"א (בחלקן היחסי המיועד ליו"ש ולעזה) יותר ל"אזרחי" מאשר ל"צבאיי", ולא כפי שהיה בתשע שנות שלטון החמאס בעזה.

יש גם את כל הסיבות לקוות כי אם יתממש מהלך כזה, הוא יהווה "פיילוט" מוצלח להעברת הסמכויות מאונר"א לידיים אחרות גם בארצות פעילותה האחרות (סוריה, לבנון וירדן) – חידוש של הערוץ "המקביל" שהותנע בזמנו – ובכך לקדם גם פתרון של קבע לפליטים הפלשתינים שלא על חשבון מדינת ישראל. אמנם סביר כי חלק זה של התכנית ידרוש התדיינות ממושכת הרבה יותר (ודאי על רקע המציאות השבירה בסוריה ובלבנון), אך אין להירתע לפחות מהשמעת הקריאה להתחיל בתהליך. **בהזדמנות ייחודית זו על מדינת ישראל להתעקש ולתבוע את התנעת התהליך למימוש תכנית העברת הסמכויות ואת חיסול פעילותה של אונר"א ביו"ש ובעזה.**

1. בשנים האחרונות נראה כי אין ישראל משוכנעת לחלוטין ביתרונות שבהעברת הסמכויות מאונר"א לרש"פ, כפי שהיו הדברים בשנים הראשונות להכרה ההדדית בין ישראל לאש"ף. לאחרונה ניכר, מהיעדרן של יוזמות בתחום ומהסתפקותה של ישראל רק בגיוני הפעילות העוינת של הסוכנות, כי המדיניות הישראלית "גוררת רגליים" בנושא. ברור כי אין לישראל יתרון ב"חניקתה" של הסוכנות ובייבוש משאביה טרם הסדרת העברתן של הסמכויות, אך ראוי לגבש בנושא מדיניות עדכנית ומוצהרת במגמה להביא לפתרון קבע של המצב, לפחות ביו"ש ובעזה.

2. ראוי גם לתת את הדעת על "חסמים" לתהליך מעבר הסמכויות, כפי שמוצע:

א. מצד הפלשתינים – אין לסמוך על עמדתם מלפני 20 שנה, וייתכן כי כיום שיקוליהם יהיו אחרים, לנוכח "התפכחותם" מחלום "פתרון הקבע" המהיר שהיה אמור להיות מושג במסגרת של תכנית חומש. ייתכן כי על מנת להמשיך ולנגח את ישראל, תעדיף בעת הזאת הרש"פ שלא לקבל לידיה את סמכויות אונר"א ואפילו כשמדובר בהוצאת הסמכויות מידי החמאס ברצועת עזה.

ב. מצד ישראל – כל עוד לא תהיה מדיניות ברורה (ראה לעיל) שתקבע בתור מטרה את סיום המנדט של אונר"א (ואפילו רק ביו"ש ובעזה) – הרי שלא יוגדרו אבני דרך למימושה של מדיניות כזו, לא יותנעו התהליכים הדרושים במישור הבי-לטרלי עם הפלשתינים ולא אלה הנדרשים בזירה הבינ"ל.

ג. מצד העצרת הכללית של האו"ם – כי בה יש לנושא הפלשתיני ולמייצגים הטבעיים שלו רוב מוחלט אפריורי, והיא לא "תתפרק" בקלות מאחיזה ב"מוסד" מתפקד של האו"ם, ובמיוחד בשל האפשרות הגלומה בו לניגוחה של ישראל. אמנם, כאמור, המשך הפעלתה של אונר"א היא החלטה פוליטית – ואם יגיעו הישראלים והפלשתינים להסכמה, נראה כי יהיה על העצרת לסמוך את ידיה על כך. ואולם אין לצפות כי התהליך "ילך חלק", אלא יש לקדם פעולה יזומה להפעלתן של מדינות התומכות בהגעה להסדר, כך שישפיעו על ה"סרבניות".

ד. ולבסוף, גם מצד המדינות התורמות לאונר"א – אלה עלולות לראות בהעברת הסמכויות לרש"פ פתח להעברת התקציבים ל"יסל כללי" של הרשות, וכך ייווצר "איגום משאבים" בלתי ניתן לפיקוח, וימנע את האפשרות להבטיח כי התרומות מגיעות ליעדן ומנוצלות לסעד הומניטרי. את אלה יהיה אפשר לשכנע באמצעות הקמתו של מנגנון פיקוח הדוק על ניצול התקציב.

נספח: חריגות אונר"א ביחס לנציבות העליונה לפליטים

בניסיון למפות במרוכז את עיקר הנושאים המבחינים את פעולות אונר"א ותפיסותיה, מול אלה של הנציבות העליונה נבחרה הצגתם באמצעות הטבלה הבאה :

הנשא	הנציבות, UNHCR	סוכנות אונר"א, UNRWA	הערות / ביקורת
הגדרת הפליט	ע"ב איומים נוכחיים	ע"ב העבר: עזיבתו את ביתו ופרנסתו	עקרוני, פורמאלי
יציאה ממצב הפליטות	חזרה מרצון או השתקעות בארץ המפלט או בארץ אחרת	חזרה לביתו וקבלת פיצויים (יש גם אפשרות לפיצויים בלא חזרה)	עקרוני, פורמאלי
עיקר הסיוע הכלכלי	בתיאום הפניית משאבים ממשלתיים אזוריים	ממשאבים עצמיים ברוב המקרים	ניתן לפרש כחריגה ממנדט
הכרה בצאצאים	אין הכרה פורמאלית	הורחבה ההכרה הפורמאלית והיא מבוצעת למעשה. מספר הפליטים רק גדל.	ניתן לפרש כחריגה ממנדט
תפישת המנדט	הוצאת הפליט ממצבו במהירות האפשרית	שימור מצב הפליטות, כפיקדון, עד למימוש פתרון ה"שיבה"	מונע שיקום ומנציח את הבעיה
התייחסות לאזרח	מוציא מפליטות	אינו מוציא מפליטות (ראה ממלכת ירדן)	מנציח את הבעיה
העסקה בארגון	אזרחים, לא מקרב הפליטים	ברובם מקרב הפליטים	מייצר תלות
תחומי עשייה	סעד הומניטרי	סעד, תעסוקה, חינוך, בריאות, תשתיות, בינוי, ייצוג משפטי, עידוד יזמות ועוד	ניתן לפרש כחריגה ממנדט
מיצוי הזכויות	סעד מיידי וקצר טווח בלבד	סעד מתמשך רב-דורי	מייצר תלות ומנציח את הבעיה
שת"פ עם ממשלות	בבסיס העבודה: הנציבות מנסה להעביר האחריות תוך זמן קצר	הסוכנות בעצם מקימה מערך מתחרה לממשלות תוך טענה על "אוזלת ידן"	העמקת התלות וחריגה ממנדט
תמיכה במי שאינם פליטים	אינה מוכרת	מוכרת לפעמים (ביו"ש ועזה), לרוב ע"ב בעיות רישום וזיהוי, ולעיתים כמדיניות	הרחבת הבעיה ויצירת תלות
סדרי מינהל	כמקובל באו"ם	לא הוגדרו רשויות מנהלות ומפקחות	פתח לשחיתות
סיום המנדט	לא מדובר (היות והבעיה כלל עולמית)	המנדט מוארך מחדש בכל 3 שנים	הנצחת הבעיה