

פרק שני: סוגיות שדורשות התייחסות בתפקוד אונר"א

בשנת 1950, בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה ושנה לאחר הקמת סוכנות אונר"א לטיפול בפליטים הפלסטינים, הוקמה הנציבות העליונה של האו"ם לפליטים (UNHCR).⁵⁷ כעבור שנה, ב-1951, אושרה אמנת הפליטים על ידי 145 מדינות שהסכימו להגדרת מיהו פליט.⁵⁸ מטבע הדברים, הקמת UNHCR הציפה את סוגיית מקומם של הפליטים הפלסטינים במסגרת פליטים חדשה זו. מדינות ערב, אשר היו נחושות להבטיח כי הסוגיה הפלסטינית תישאר על סדר היום של הקהילה הבינלאומית וראו בה מנוף להפעלת לחץ על מדינת ישראל הצעירה, התעקשו שפליטי פלסטין יישארו באחריות אונר"א. הטיעון שבו השתמשו היה כי הגדרה אוניברסלית של פליטים תעשה עוול לפליטים שזכותם לשיבה למולדתם כבר הוכרה על ידי העצרת הכללית.⁵⁹ כיוון שכך, אמנת הפליטים כללה סעיף הקובע פרמטרים נפרדים עבור פליטים פלסטינים, באמצעות הניסוח: "אמנה זו לא תחול על אנשים שנכון לעכשיו מקבלים הגנה וסיוע מזרועות או סוכנויות של האו"ם שאינן הנציבות העליונה של האו"ם לפליטים".⁶⁰ מכאן ואילך התפתחו אונר"א ו-UNHCR בכיוונים שונים, כאשר UNHCR זוכה בשני פרסי נובל לשלום (בשנת 1954 ובשנת 1981) בשל הצלחותיה בשיקום פליטים באזורי סכסוך שונים בעולם, ואילו אונר"א אינה מצליחה להצביע על הצלחות משמעותיות בשיקום פליטים פלסטינים.⁶¹ נתונים מ-2019 מראים כי UNHCR פועלת ב-134 מדינות ומטפלת בכ-20 מיליון פליטים, בכ-3.5 מיליון מבקשי מקלט, בכ-41 מיליון עקורים, ובעוד כ-6 מיליון אנשים "חסרי מדינה" (stateless persons) ו"אחרים", כלומר בסך הכול בכ-70.5 מיליון איש. לשם כך UNHCR מעסיקה 16,803 עובדים, והתקציב השנתי שלה לשנת 2019 עמד על שיא חדש של 8.6 מיליארד דולר.⁶²

לשם השוואה, נתונים סטטיסטיים על פעולת אונר"א מראים כי נכון ל-2019, 31,726 עובדי הסוכנות מטפלים בכ-5.5 מיליון פלסטינים המסווגים כפליטים, ותקציב הסוכנות השנתי לשנת 2018 היה 1.11 מיליארד דולר. לפיכך, בעוד שב-UNHCR היחס עומד על 4,195 פליטים לעובד, היחס באונר"א עומד על 173 פליטים לעובד.

כאשר בוחנים את יחס המימון לפליט מגלים כי 122 דולר מוקצים לטיפול בפליטים של UNHCR, ואילו אונר"א מקצה 201 דולר לפליט (ראו להלן תרשים 4 לסיכום השוואתי של הנתונים המאפיינים את תפקוד אונר"א ו-UNHCR).⁶³

אונר"א	UNHCR
◀ מטפלת בכ־5.5 מיליון איש	◀ מטפלת בכ־70.5 מיליון איש
◀ כ־31,700 עובדים	◀ כ־16,800 עובדים
◀ תקציב כולל של כ־1.11 מיליארד דולר	◀ תקציב כולל של כ־8.6 מיליארד דולר

תרשים 4: השוואת נתונים המנחים את פעילות אונר"א ו-UNHCR

על רקע נתונים אלה יתמקד הפרק בהיבטים שדורשים התייחסות בחשיבה אסטרטגית ארוכת טווח על אונר"א בהקשר לפליטים הפלסטינים בפרט, ובהקשר של הסכסוך הישראלי-פלסטיני בכלל. לשם כך הפרק דן בשתי קטגוריות מרכזיות: תפיסת ההפעלה של אונר"א ותפקודה, כאשר כל אחת מהקטגוריות מורכבת ממספר סעיפים (ראו תרשים 5 להמחשת הסיווג). סדר הופעת הסעיפים רנדומלי בשל ההנחה שמשקלה של כל סוגיה תושפע מסובייקטיביות הגורם המעריך, ומאחר שייתכן כי דווקא הסוגיות שייתפסו על ידי חלק מהקוראים כמשניות יהיו הנוחות והקלות ביותר לטיפול.



תרשים 5: מיפוי היבטים שדורשים התייחסות בהמשך פעילותה של אונר"א

תפיסת ההפעלה של אונר"א

תפיסת ההפעלה של אונר"א תיבחן לאור שני רעיונות מארגנים מרכזיים של הארגון: ייעוד הסוכנות והגדרת הזכאים לשירותיה.

הייעוד של אונר"א

כפי שהוסבר בפירוט בפרק הקודם, אונר"א החלה כסוכנות זמנית שמטרתה להציע סעד ישיר ותוכניות תעסוקה בשיתוף עם ממשלות במדינות המארחות, לא רק כדי לגמול את הפליטים מהתלות בכספי סיוע, אלא גם כדי להגביר את התפוקה הכלכלית של המדינות המארחות ושל האזור בכללותו.

ככל הנראה, אונר"א לא תוכל לממש את הפוטנציאל המלא שלה כל עוד המבוי הסתום המדיני בין ישראל למדינות ערב יימשך, וכל עוד נמשכת התנגדותן של מדינות ערב לשלב בתוכן את פליטי אונר"א כדי שלא להשפיע על מה שנתפס, לפי החלטת או"ם 194, כזכותם של הפליטים לחזור לבתיהם בישראל. ההתנגדות לשילוב הפליטים הפלסטינים בנימוק של תמיכה במאבק הפלסטיני משמשת מפלט לחלק מהמדינות הערביות שאינן מעוניינות לקלוט ולשלב פליטים פלסטינים גם מסיבות אחרות. כך למשל לבנון, המונעת משיקולים דמוגרפיים. לאור חוסר הרצון של המדינות המארחות לשלב את הפליטים, הוצג בפרק הראשון תיאור מפורט של אופן הסטת המשאבים של אונר"א לסוגיות אחרות (כמו חינוך). מצב זה נמשך גם שבעים שנה לאחר הקמתה של אונר"א, למרות ההבנה הגוברת והולכת בקהילת חוקרים וקובעי מדיניות (אשר משתקפת בין היתר בעשורים של ניסיון שנרכש על ידי נציבות האו"ם לפליטים, UNHCR) בנוגע ליתרונות ולחשיבות של שילוב מקומי כאמצעי להבטיח פתרונות בני-קיימא לבעיות פליטות ממושכות.⁶⁴

עם השנים גובשה והתפתחה הספרות המחקרית והיישומית, שלפיה שילוב מקומי של זכאים לעזרה הומניטרית מאפשר להם לבנות חיים עצמאיים ויצרניים במרקם החברתי והפוליטי של מדינותיהם המארחות. דפוסים אלה הם ערובה להפחתת עימותים ולשמירה על יציבות אזוּרית. באופן דומה, מעמד של פליט תמידי נושא השלכות שליליות המובילות, כפי שמצוין בדוחות נציבות האו"ם לפליטים, ל"חיים מבוזזים, אי-ניצול של משאבים ואיום מוגבר על הביטחון".⁶⁵ כמו כן, אנשים במעמד פליט במשך תקופה ארוכה מתוארים כבעלי סיכוי גבוה יותר להישאב למערבולת עוני, בשל העובדה שהם בדרך כלל סובלים משלושת ממדי העוני שהגדיר הבנק העולמי: "חוסר הכנסה ונכסים, היעדר קול וחוסר אונים מול מוסדות המדינה והחברה, ורגישות לעזוּעוּעם".⁶⁶

מכיוון שכך, ולאור תפיסת הסיוע ההומניטרי כסיוע שאינו מכוון לייצור צמיחה כלכלית אלא למתן פתרונות לאוכלוסיות חסרות כול, כדוגמת סיוע חירום הניתן על ידי גופים כמו הצלב האדום הבינלאומי, תוכנית המזון העולמית או נציבות האו"ם לפליטים, יהיה אותו סיוע בדרך כלל זמני, ויכלול בעיקר סיוע חירום קצר מועד לקורבנות של אסונות טבע או מעשה ידי אדם ברחבי העולם.⁶⁷ לפיכך, אונר"א נמנעת מיישום מדיניות שהוכחה כתורמת לפתרון מצוקתם של פליטים רבים בכל רחבי העולם. אם אונר"א תתאים עצמה למנדט המקורי שלה, קרי מתן סעד ישיר ותוכניות תעסוקה בשיתוף עם ממשלות מקומיות במדינות המארחות, הרי מלבד התרומה העולמית והאזורית שתהיה לתעסוקה כזו לאחת מסוגיות הליבה של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, המרוויחים העיקריים יהיו פליטי אונר"א עצמם, שכן הם יזכו לאפשרות לבנות את

⁶⁸ חייהם ואת חיי ילדיהם בעצמאות ובכבוד.

טענה זו זוכה להמחשה הברורה ביותר בדוגמה של פליטי אונר"א בלבנון, אשר בהמשך לתווית בת עשרות השנים שהוצמדה להם כפליטים, נשללו מהם כל העת זכויותיהם הבסיסיות והם נדחקו לפריפריה של החברה הלבנונית באמצעות חוקים ותקנות מפלים. אלה כוללים מניעת הזכות ללמוד בבתי ספר ציבוריים, הזכות לגישה למערכת הבריאות הלאומית, הזכות לבעלות על רכוש ושליטת הזכות לאזרחות לבנונית – אפילו לאלה שנולדו בלבנון.⁶⁹

אומנם לא כל המדינות המארחות מפלות לרעה את פליטי אונר"א באופן כה חמור, אך ההפרדה ואובדן המעמד הקשורים להיותם פליטים במדינה המארחת ברורים.

הגדרת אוכלוסיית המוטבים של אונר"א

הגדרת מיהו פליט פלסטיני אשר זכאי לשירותי אונר"א היא נושא רגיש העומד בלב סוגיית הפליטות הפלסטיניות. סוגיה זו תידון משלושה היבטים שונים: חוסר עקביות בהגדרה ושינוייה לאורך העשורים, העברה אוטומטית ובלתי מוגבלת של מעמד הפליטות לצאצאי הפליטים ושימור מעמד הפליטות גם למקבלי אזרחות במדינות הקולטות ולמעורבים בטרור.

א. חוסר עקביות בהגדרת פליטי אונר"א

החלטה 302 (IV) (1949) על הקמת אונר"א התייחסה למונח 'פליט' מבלי להציע הגדרה מיהו פליט פלסטיני. למעשה, עם הקמת אונר"א, המונח 'פליטים פלסטינים' התייחס לפליטים יהודים וערבים של מלחמת 1948.⁷⁰ זמן קצר לאחר המלחמה, ישראל קיבלה על עצמה את האחריות לפליטים יהודים וערבים שנותרו בשטחה, אולם הפליטים הערבים שנותרו ברצועת עזה הכבושה על ידי מצרים, בגדה המערבית הכבושה על ידי ירדן, בירדן עצמה, בסוריה ובלבנון – נקראו כולם בסופו של דבר 'פלסטינים' והוכפפו לאחריות אונר"א.⁷¹ באותה החלטה מכוננת נאמר כי "יידרש סכום השווה לסך של 33.7 מיליון דולר" לתוכניות סעד ותעסוקה לשנת פעולה אחת ב-1950.⁷² זאת, לעומת תקציב של 300 אלף דולר שעליו ביססה UNHCR את פעילותה בשנה הראשונה לקיומה.⁷³ בשנת 1950 וללא הגדרה רשמית שנקבעה על ידי גוף מפקח, גיבשה אונר"א סדרה של הגדרות יישומיות משלה לפליטים, כדי לסייע בקביעת הזכאות לסיוע.⁷⁴ אלה קבעו כי פליט הוא "אדם נזקק, אשר כתוצאה מהמלחמה בפלסטין איבד את ביתו ואת מקורות הפרנסה שלו".⁷⁵ העובדה שהגדרה זו היא יישומית ולא משפטית היא אולי אחד הגורמים שאפשרו את התאמתה עם השנים.⁷⁶

כבר בהמשך אותה שנה צומצמה ההגדרה הראשונית של אונר"א לנוסח הבא: "אדם שבשגרה היה תושב פלסטין ואיבד את ביתו ומחייתו כתוצאה מפעולות איבה והפך נזקק",⁷⁷ ואילו בשנת 1954 שונה הנוסח שוב, ל"אדם שמקום מגוריו היה פלסטין

לפחות שנתיים לפני מלחמת 1948, ואשר כתוצאה מכך איבד את ביתו ואת אמצעי המחיה שלו".⁷⁸

למרות ההגדרות המשתנות הללו ואולי גם בגללן, כבר בשנת 1954 הודתה אונר"א כי "יש ללא ספק מספר רב של רישומים פסולים", שכן "קשה מאוד, ובמקרים מסוימים בלתי אפשרי עבור הסוכנות לפתח שיטה משביעת רצון שתבטיח מחיקה מלאה מהרשומות של כל מי שאינם זכאים לקצבאות או לסיוע אחר מהסוכנות".⁷⁹ מלחמת ששת הימים ב-1967 וזרימת פליטים נוספים מהגדה המערבית למערכת אונר"א הייתה הזדמנות לבסס נקודת התחלה חדשה, ובשנת 1971 הורחבה שוב הגדרת הפליטים, עם פירוט לגבי הורשה של מעמד הפליט.⁸⁰ בשנת 1993 פרסמה הסוכנות הנחיות חדשות לרישום פליטים, שבהן דרישת ה"נוקדות" כבר הוצאה רשמית מהגדרת הזכאות למעמד פליט פלסטיני,⁸¹ כמו גם הכלל המחייב את הפונים להראות שהם התגוררו מאז הסכסוך באחת המדינות שבהן אונר"א מספקת סיוע.⁸² כתוצאה מכך, אנשים שמעולם לא היו רשאים להירשם באונר"א הורשו עתה להירשם, אם יכלו להוכיח כי מקום מגוריהם הרגיל מ-1 ביוני 1946 עד 15 במאי 1948 היה פלסטיני, וכן כי הם איבדו את ביתם ואת אמצעי המחיה שלהם כתוצאה מהמלחמה ב-1948.⁸³ נוסף על שינוי ההגדרה לאורך השנים וחוסר היכולת של הסוכנות לפקח על רישומים כוזבים או על מקרי מוות של פליטים רשומים, אונר"א מעניקה עזרה גם לקבוצה של אנשים – וצאצאיהם – אשר במוצהר מעולם לא ענו להגדרת אונר"א לפליט. אלה הם הפליטים שזכו לכינוי "הכלכליים", וכוללים אנשים השייכים לאחת מארבע הקטגוריות הבאות: "תושבי אזורי ספר" שבתייהם היו בצד הערבי של קו שביתת הנשק של 1949, אך שדותיהם היו בצד הישראלי; "עניי ירושלים ועזה", שבתייהם היו בצד הערבי של קו שביתת הנשק, אך עבודתם הייתה בצד הישראלי; "נוודים בדואים", ששדות המרעה שלהם (או חלקם) היו בצד הישראלי של קו שביתת הנשק; ו"מקרי פשרה" בלבנון, אשר בהמשך להתעקשות הרשויות הלבנוניות קיבלו את שירותי אונר"א, למרות שלדעת אונר"א לא עמדו מעולם בקריטריונים של פליטים פלסטינים.⁸⁴ בתקופה שקדמה לשנת 1960 ציינה העצרת הכללית כי המנדט של אונר"א לא חל על "הפליטים הכלכליים" הללו.⁸⁵

ראוי לציין כי לכל אורך השלבים וההתפתחויות הרבות בדרך שבה קיבעה אונר"א את ההגדרה לגבי מי הם הפליטים הפלסטינים, הדגש נותר נעוץ בעבר ומנותק מהתייחסות לתנאים הנוכחיים של יחידים בתוך אותה קבוצה קולקטיבית. כלומר, שום תמריץ לא ניתן למי שרוצה לשפר את תנאי חייו ולשנות את מעמדו כפליט פלסטיני, גם שבעה עשורים לאחר מלחמת 1948.

לפיכך, הגמישות הרבה בתהליך הקובע מיהו פליט הזכאי לשירותי אונר"א, היעדר מנגנון מחיקת פליטים שמתו מרשימות אונר"א לצד מניעת רישומים כוזבים

מלכתחילה – כל אלה מעידים על התשתית הפגומה שבבסיס הגדרת הסוכנות את הזכאים לשירותיה.

ב. העברה אוטומטית ובלתי מוגבלת של מעמד הפליטות לצאצאים

בדומה לשינויים הרבים בהגדרת מיהו פליט פלסטיני, שונתה גם ההגדרה של זכאות צאצאי הפליטים של אונר"א למעמד פליט במהלך השנים.

בשנת 1950, כאשר מנכ"ל אונר"א האוורד קנדי (מקנדה) דיווח לעצרת הכללית כי "הסוכנות החליטה שפליט הוא אדם נזקק, אשר כתוצאה מהמלחמה בפלסטין איבד את ביתו ואת אמצעי המחיה שלו",⁸⁶ לא הופיעה כל התייחסות לצאצאים.⁸⁷ בתחילה, הרחבת מעמד הפליטים לדור השני הייתה מוגבלת לצאצאי פליטים גברים. ההיגיון היה שילדים של אישה פליטה שנישאה לגבר שאינו פליט, בדרך כלל יזכו ליתרונות שמקנה מעמדו של הבעל ויהפכו לאזרחי המדינה, ולכן מתייטר הצורך בסיוע אונר"א.⁸⁸ לפיכך, עד שנת 1965 אונר"א לא ראתה את נכדיהם של פליטים כפליטים, אולם החל משנה זו יצר הנציב הכללי של אונר"א לורנס מייקלמור (מארצות הברית) "הרחבה של הזכאות, בכפוף לצורך, לדור השלישי של הפליטים", כלומר לילדים של אנשים שבעצמם נולדו לאחר 14 במאי 1948.⁸⁹ בשנת 1982 הורחבה שוב הגדרת הזכאות של צאצאי הפליטים הפלסטינים – הפעם לכל הדורות. הדבר נעשה באמצעות החלטת העצרת הכללית (37/120), המורה לאונר"א "להנפיק תעודות זהות לכל פליטי פלסטין וצאצאיהם"⁹⁰ ללא מגבלות על מספר הדורות קדימה. החלטה מכרעת זו התקבלה ללא דיון או הצבעה נפרדת בעצרת הכללית,⁹¹ למרות שברור היה שאוכלוסיית הזכאים החדשה אינה עומדת בכללים של אונר"א בדבר מגורים בפלסטין לפני מאי 1948, ולכן לא מדובר במי שאיבדו את בתיהם או את אמצעי המחיה שלהם לאחר מלחמת 1948.⁹² בשנות התשעים, שבמהלכן גברה תשומת הלב לשוויון מגדרי (שהפך לערך שהאו"ם אימץ דרך אמנת האו"ם לביטול כל אופני האפליה נגד נשים)⁹³ ובתגובה לביקורת הציבורית, אונר"א החלה לבצע התאמות אד הוק כדי לרכז את השפעות האפליה בהגדרותיה כלפי נשים הנשואות לגברים שאינם פליטים, ולילדים שנולדו מנישואים כאלה. בעשור שלאחר מכן ובמיוחד מאז 2006,⁹⁴ גם בעלים של פליטות רשומות שאינם פליטים וצאצאיהם היו רשאים להגיש בקשה לשירותי אונר"א.⁹⁵ נכון ל-2020, כל צאצאי הפליטים זכאים להירשם כפליטים בעצמם.

הערכת ההתפתחויות האלה מחייבת השוואה לתקנות של נציבות האו"ם לפליטים כלפי פליטים מסכסוכים אחרים ברחבי העולם. ואכן, נציבות האו"ם לפליטים מעניקה מעמד "פליט נגזר" (derivative refugee status) לילדים ולבני המשפחה הגרעינית של הפליט.⁹⁶ אולם, למרות שאנשים אלה זכאים לכל ההטבות הכרוכות בהיותם פליטים, הם אינם מסווגים כפליטים באופן שמאפשר לתבוע מעמד "פליט נגזר" לדור ההמשך

שלהם. כלומר, מתן מעמד "פליט נגזר" לאנשים אחרים אינו אוטומטי, ותלוי בשיקול דעת זהיר של כל מקרה לגופו דרך ראיון אישי וניתוח הקשר והתלות בין הפליט לאדם הטוען למעמד "פליט נגזר".⁹⁷

ההתפתחויות שהוזכרו לעיל באבולוציה של קביעת החלת מעמד הפליטות על צאצאי פליטים פלסטינים הרשומים באונר"א, בצד קצב הגידול הטבעי של קבוצת אוכלוסייה זו, הביאו לכך שמספר האנשים הרשומים כפליטים פלסטינים התנפח מ-700 אלף לכ-5.5 מיליון תוך כשבעים שנה. עובדה זו, לצד היעדר פתרון ארוך טווח עבורם, גרמה לכך שמדיניות הסוכנות לתייג צאצאים של פליטים רשומים כפליטים עם לידתם, לא רק תרמה להנצחת סוגיית הפליטות בנושא מרכזי בסכסוך הישראלי-פלסטיני, אלא היא גם מחייבת גידול מתמיד בתרומות הבינלאומיות כדי לאפשר לסוכנות להמשיך בתפקוד הבסיסי שלה – מטרה שאינה בת-קיימא בעליל לטווח הרחוק.

במהלך 2018 פרסם שירות המחקר של הקונגרס האמריקאי שני דוחות⁹⁸ העוסקים בסיוע של ארצות הברית לפלסטינים, תוך השוואה בין אונר"א ל-UNHCR בסוגיית מעמד צאצאי הפליטים. הדוחות מראים שבנושא זה עמדת האו"ם היא כי ישנם מספר מצבי פליטות מתמשכים ברחבי העולם, שבהם דורות רצופים ממשיכים להיות מוכרים כפליטים, וכי במובן זה הפלסטינים אינם ייחודיים. בפרט, "פליטי פלסטין אינם נבדלים ממצבים אחרים של מצבי פליטות מתמשכים, כמו אלה שבאפגניסטן או סומליה, שם ישנם דורות רבים של פליטים, הנחשבים על ידי נציבות האו"ם כפליטים ונתמכים ככאלה".⁹⁹

עם זאת, יש לציין בהתחשב בממצאים שהוצגו לעיל, כי העם הפלסטיני הוא מקרה ייחודי של עם שמעמד הפליטים שלו הורחב דורות קדימה, על רקע מציאות שבה לא נעשים מאמצים פעילים כלשהם ליישב את הפליטים הפלסטינים, ושבה הם שומרים על מעמדם ללא קשר למצבם הכלכלי או לקבלת אזרחות ממדינות אחרות – נושא שנדון להלן.

ג. שימור מעמד הפליטות למקבלי אזרחות במדינות הקולטות ולמעורבים בטרור

אמנת 1951 הנוגעת למעמדם של פליטים קובעת כי אדם לא ייחשב עוד כפליט אם "קיבל לאום חדש ונהנה מהגנת המדינה שהעניקה את הלאום החדש".¹⁰⁰ UNHCR פועלת על פי עיקרון זה כמו גם האיחוד האירופי, הקובע כי "אזרח מדינה שלישית או אדם חסר מדינה לא יהיה עוד פליט אם הוא או היא: ... (ג) קיבלו לאום חדש, ונהנים מהגנת המדינה שהעניקה את הלאום החדש".¹⁰¹ גם על פי החוק האמריקאי, אדם שיש לו אזרחות במדינה שבה הוא מתגורר ונהנה מההגנה של אותה מדינה, אינו יכול להיות זכאי למעמד של פליט.¹⁰²

בניגוד לסעיפי ההפסקה (cessation clauses) הללו, אונר"א אינה מתייחסת לנושא אזרחות ואינה מבטלת רישום פליטים פלסטינים שהפכו לאזרחים במדינה המארחת.¹⁰³ מבין חמשת מוקדי הפעילות של אונר"א, ההשלכות הבעייתיות ביותר של התנהלות זו הן בירדן, ברצועת עזה ובגדה המערבית.

בירדן, הרוב מבין יותר משני מיליון הפליטים הפלסטינים (2,242,579 פליטים פלסטינים ליתר דיוק, על פי דוח אונר"א לשנת 2018–2019), שהם 40 אחוזים מכלל הפליטים הרשומים באונר"א, הם אזרחי מדינה.¹⁰⁴ נוסף על כך, פליטי אונר"א שהם אזרחי ירדן מחזיקים בעמדות כוח משמעותיות, הם עובדים במקצועות של המעמד הבינוני והגבוה ורובם אינם גרים במחנות הפליטים של אונר"א.¹⁰⁵ הגדרתם כפליטים וזכאותם למעמד של פליטים היא בחזקת "מעמד אוקסימורוני של אזרח-פליט",¹⁰⁶ אינה עולה בקנה אחד עם מעמדם האזרחי ואין לה כל מקבילה באוכלוסיות פליטים אחרות.¹⁰⁷

מעניין לציין כי פליטי אונר"א שהם אזרחי ירדן אינם מקבלים שירותים מממשלת ירדן: הם לומדים בבתי ספר מיוחדים של אונר"א ופונים למרפאות בשירותי הבריאות שלה. למרות שסביר להניח שהשיקולים של ממשלת ירדן הם שיקולים תקציביים, מאחר שממילא שירותי החינוך והבריאות בעבור הפליטים הפלסטינים מתוקצבים על ידי אונר"א גם אם הם מוגדרים כאזרחים ירדנים, ויש בכך כדי להקל על קופת הממלכה, הדבר תורם לשימור הבידול במעמדם האזרחי של הפלסטינים בממלכה. למותר לציין כי מצב זה מפלה את אוכלוסיית הפליטים, שמשללת ממנה האפשרות להשתלבות מלאה בשל ההתייחסות השונה אליה בהשוואה לשאר האזרחים הירדנים.¹⁰⁸ באשר לרצועת עזה ולגדה המערבית, נכון לשנת 2019, רשומים באונר"א כ-2.3 מיליון אנשים כפליטים פלסטינים,¹⁰⁹ שהם כ-42 אחוזים מזכאי הסוכנות. עם זאת, אנשים אלה מסווגים על ידי הרשות הפלסטינית כאזרחים החיים במולדתם על פי חוק היסוד הפלסטיני משנת 2003,¹¹⁰ והרשות מספקת להם דרכונים בהתאם להסכמי אוסלו שנחתמו בין ישראל לבין הארגון לשחרור פלסטין (אש"ף) ב-1993.¹¹¹ יתרה מזאת, הקהילה הבינלאומית כולה רואה בפליטי אונר"א בגדה המערבית וברצועת עזה אזרחים של המדינה הפלסטינית העתידית, שבה ייושבו פליטים פלסטינים.¹¹² לפיכך, כלל הפליטים הפלסטינים הרשומים באונר"א ומחזיקים באזרחות ירדנית, או המתגוררים בשטחי רצועת עזה והגדה המערבית, אשר נחשבים כחלק מהמולדת הפלסטינית ומוכרים על ידי הקהילה הבינלאומית כשטחים של המדינה הפלסטינית העתידית – מונים לא פחות מאשר 80 אחוזים מהפליטים הרשומים בסוכנות, כאשר אנשים אלה לא היו זכאים למעמד פליטים על פי כל קריטריון סביר, בין על בסיס תקנות אמנת הפליטים של 1951, ובין על פי תקנות נציבות הפליטים של האו"ם, האיחוד האירופי או ארצות הברית.

קריטריון נוסף להגדרת מעמד פליטות, שבו קיים שוני בין אונר"א לבין UNHCR, הוא נושא המעורבות בטרור. על פי התקנות המנחות את UNHCR, די במעורבות בפשעי מלחמה ובפעילות פלילית אחרת כדי לשלול מפליטים רשומים את מעמדם. בניגוד לכך, באונר"א לא קיימים נהלים רשמיים לביטול רישום של פליט או לשלילת שירותים לפליט רשום, והסוכנות לא עושה כל מאמץ לזהות או להטיל סנקציות על פליטים המעורבים במעשי טרור.¹¹³

לאור ההבדלים שהוזכרו בין הקריטריונים של אונר"א לאלה של UNHCR לקבל ולשמור על מעמד הפליטות, ניתן לטעון כי מספר הפליטים הפלסטינים הזכאים למעמד פליט בהתייחס למקובל לגבי אוכלוסיות פליטים אחרות נמוך יותר במידה משמעותית מהמספר הכולל של 5.5 מיליון פליטים הזכאים כיום לשירותי אונר"א.

ההיבט התפקודי של אונר"א

ב-2019 הגיעה הביקורת על תפקוד אונר"א לשיא חדש, עם פרשת שחיתות שנחשפה בדבר דליפת דוח פנימי של האו"ם שחקר את התנהלות אונר"א, ושבסופו של דבר הביא להתפטרותו של מנכ"ל הסוכנות (החל מ-2014), פייר קרהנבול (משווייץ).¹¹⁴ למרות זאת, בחינת ההיבט התפקודי של אונר"א להלן אינה מתייחסת לפרשה זו, מכיוון שהעדפנו להתמקד בהיבטים משמעותיים, נרחבים וקבועים, יותר מאשר באדם אחד שעמד בראש הסוכנות בעת כזו או אחרת. לפיכך, בבחינת תפקוד אונר"א לאורך השנים, חלק זה מתייחס לארבעה נושאים מרכזיים: תחומי האחריות של אונר"א, הפוליטיזציה של אונר"א, מועסקים בשורות הסוכנות ומעורבות אונר"א בטרור.

תחומי אחריות: סוכנות לא־ממשלתית עם תפקידים ממשלתיים

היעדר הנהגה ומוסדות פוליטיים פלסטיניים מאוחדים בשנות החמישים והשישים של המאה ה-20 הביא לכך שאונר"א קיבלה על עצמה תפקיד הדומה לממשלה גולה, המופקדת על הרווחה.¹¹⁵ ואכן, לאורך השנים נאמר כי אונר"א מבססת עצמה כמוסד מעין־מדינתי, כממשלה ללא טריטוריה,¹¹⁶ כמדינה בתוך מדינה¹¹⁷ או כמדינה חלופית,¹¹⁸ משום שנטלה על עצמה את האחריות המוטלת באופן מסורתי על ממשלות לאומיות בתחומי החינוך, שירותי הבריאות והשירותים החברתיים.¹¹⁹ תפקוד זה של אונר"א מעלה את ארבעת החששות הבאים:

ראשית, בניגוד לממשלות ריבוניות, לאונר"א אין שום סמכות שיפוטית על השטח שבו היא פועלת או על התושבים הזכאים לשירותיה. בהיותה גוף בינלאומי אוטונומי, לא ניתן להכפיף אותה לסמכותה של ממשלה ריבונית, ולהיפך, שום ממשלה רשמית לא תוותר מרצונה על ריבונותה ותסכים להכפיף עצמה לסמכותה של אונר"א.¹²⁰ מלבד עימותים בלתי נמנעים שמצב זה מַזְמֵן, הוא אינו משאיר לאונר"א מספיק מנופים או

אחריות כדי לסנן ולפקח כיאות על עובדיה וזכאיה מפני מעורבות בפעילות טרור או פעילות הונאה (נושא זה נדון בהרחבה בהמשך בסעיף 3 – מועסקים).¹²¹ שנית, מצב זה, שבו סוכנות לא־ממשלתית נושאת בתפקידים ממשלתיים, משחרר חלקית את הממשלות המארחות, כולל הרשות הפלסטינית וחמאס בגדה המערבית וברצועת עזה בהתאמה, מהאחריות על תחומי פעילות מכריעים, אשר באופן שגתי מנוהלים על ידי מדינות או מדינות בהליכי הקמה.¹²² במקרה של ממשלות מארחות, העובדה שהאחריות המלאה על הפליטים בשטחן מוטלת על גורם שלישי מבטלת כל תמריץ לעסוק בתהליכים ארוכים ויקרים ליישובם מחדש, ולהפיכתם לאזרחים יצרניים המשולבים בחברה המקומית ותורמים לה. בסוריה ובלבנון באופן בולט במיוחד, מצב זה מנציח נהלים מפלים שמפעילות הרשויות האזרחיות המקומיות כלפי פליטי אונר"א. שלישית, אם נתמקד בפלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה: העברת כספים לאונר"א לצורך טיפול במשימות שהן בתחומי אחריות בסיסיים של המדינה מפחיתה בהכרח את סכום הכסף הזמין למתן סיוע לרשויות הפלסטיניות הרשמיות (הן בגדה המערבית והן ברצועת עזה), ויוצרת תחרות לא בריאה בין שתי הרשויות.¹²³ בגדה המערבית, מצב זה תורם להחלשת הפרטנר הפוטנציאלי הרשמי של ישראל להסכמים עתידיים לסיום הסכסוך. במקרה של חמאס – המוכר כארגון טרור השולט ברצועת עזה – האחריות שיש לאונר"א על מילוי תפקידי ממשלה בסיסיים נתפסת כבעייתית במיוחד, מכיוון שהיא משחררת את חמאס מאחריות על אזרחים פלסטינים בשטח שבשליטתו, ובכך משחררת כספים לפעילויות אחרות של חמאס, כולל פעילות טרור נגד אזרחי ישראל.¹²⁴

רביעית, תפקוד אונר"א בשטחים הפלסטיניים מעלה שאלות ביחס לריבונות ולמשילות האפקטיבית של מדינה פלסטינית עתידית, לאור העובדה שחלק ניכר מאוכלוסייתה – מוטבי אונר"א – נפרד מהחברה הפלסטינית הכללית ומטופל מבחינה חברתית וכלכלית על ידי ישות שאינה הרשות הפלסטינית, ואשר במקביל מטפחת את הנרטיב שמצבם הגרוע הוא זמני, עד לחזרתם לבתיהם בשטח ישראל הריבונית. בתרחיש הטוב ביותר, מצב כזה תורם לפיצול ולהסכמה להחלת אמות מידה שונות על קבוצות שונות בחברה הפלסטינית, ובתרחיש הגרוע ביותר, מצב כזה מכרסם בסמכות הממשל הפלסטיני על ידי הצבת סימן שאלה לגבי הלגיטימיות של הרשות הפלסטינית, כמי שמופקדת על רווחת כלל אזרחיה הפלסטינים.¹²⁵

פוליטיזציה

ביטויים ברורים וגלויים לעין של הפוליטיזציה של אונר"א ניתן לראות בשלל ההצהרות הפוליטיות וההודעות לעיתונות של דוברי אונר"א וגורמים רשמיים מטעמה, המשוות בין ההתקפות הישראליות על חמושים פלסטינים למתקפות חמאס על אזרחים ישראלים,

תומכות בזכות השיבה הפלסטינית ומוקיעות את גדר הביטחון של ישראל.¹²⁶ בחלק זה נתייחס לפוליטיזציה של אונר"א בשתי קטגוריות עיקריות: האחת תעסוק באבני דרך כרונולוגיות בפוליטיזציה המנהלית של הסוכנות, ואילו השנייה תתמקד בחינוך.

א. פוליטיזציה מנהלית

במרוצת השנים בהן לא היה מוסד לאומי פלסטיני בעל הכרה בינלאומית, הפכה אונר"א לנציגה מעין פוליטית של הפלסטינים בזירה הבינלאומית, כשהיא נותנת ביטוי לדרישותיהם ולכמיהתם לשיבה למולדת. בכך התרחקה אונר"א בצורה ברורה מהתפיסה שאפיינה את פועלה בשנותיה הראשונות, שבהן ראתה בזכאים לשירותיה אוסף של יחידים ללא היבט של סולידריות.¹²⁷ ציון הדרך הבולט ביותר שהצביע על תחילת הפוליטיזציה של הסוכנות הוא המאבק בסוף שנות החמישים בין הסוכנות לתורמים שלה ביחס לקצבאות הסעד – כאשר אונר"א התעקשה לספק קצבאות לכל הפליטים, ללא קשר למצבם הסוציו-אקונומי.¹²⁸

עד לייסוד אש"ף ב־1964, אונר"א כבר הצליחה להשתלב עמוק בתוך קהילות הפליטים הפלסטינים ולקבע את עניינם כסוגיה מרכזית בסכסוך הישראלי-פלסטיני. בשנים שלאחר מכן הפכו מתקני אונר"א למרכיב חשוב במאבק הלאומי של אש"ף, ומחנות הסוכנות הפכו לאתרי גיוס מרכזיים. למעשה, דיווחי אונר"א מסוף שנות השישים ממחישים בבירור כיצד מתקני הסוכנות בלבנון שימשו את אש"ף למטרות צבאיות.¹²⁹ לאחר מלחמת ששת הימים יזמה ישראל תוכנית גדולה לשיקום מחנות הפליטים בגדה המערבית וברצועת עזה, במטרה להעביר פליטים לדיוור קבע, לשפר את התשתיות ואת תנאי המחיה שלהם ולהרוס את המחסות הזמניים. אולם, ותוך הפרה בוטה של המנדט של אונר"א, צעדים אלה זכו למחאה נמרצת מצד הסוכנות, שקראה לישראל לנטוש את תוכניותיה ולהימנע מכל פעולה שעלולה להביא ליישוב מחדש של פליטים פלסטינים.¹³⁰

כשני עשורים לאחר מכן, לקראת סוף שנות השמונים, פרצה האינתיפאדה הראשונה, אשר מתוארת בספרות כנקודת התייחסות נוספת בכרונולוגיה של הפוליטיזציה של אונר"א. תקופה זו אופיינה בעידוד תעמולה חריפה ודמוניזציה לישראל, ובתמיכה בלתי מתפשרת שהסוכנות הביעה בתביעות הפלסטיניות.¹³¹ בהמשך, במהלך שנות התשעים, דחתה אונר"א תוכניות שיזמו רשויות עירוניות פלסטיניות לחיזוק הקשר ביניהן לבין זכאי אונר"א.¹³²

במהלך שבעים שנות קיומה הפנתה אונר"א אצבע מאשימה כלפי כל אותם צדדים שלשיתתה אשמים במצוקה הפלסטינית: לא רק ישראל אלא גם הרשויות הפלסטיניות, הממשלות הערביות והמעצמות בזירה הבינלאומית.¹³³ בעשותה כן תיקפה אונר"א את מעמדה כסמל פלסטיני המזוהה עם רעיון הקורבנות הפלסטינית והפליטות,¹³⁴ והפכה

שם נרדף לחיי המחנות ולחוויות הפגיעות התמידית של הפליטים הפלסטינים.¹³⁵ פוליטיזציה זו עושה עוול לטיפול בהיבטים ההומניטריים של בעיית הפליטים, ומנציחה את סבלם של הזכאים לשירותיה על ידי ביטול יוזמות ליישוב מחדש של פליטים, לשיפור התנאים שלהם ולביטול מעמד הפליטות שלהם – וכל זאת תוך טיפוח תקוות שווא שיום אחד ישובו לגור בבתי אבותיהם בשטח הריבוני של מדינת ישראל.

ב. פוליטיזציה חינוכית

מאז הקמתה השתמשה אונר"א בתוכניות הלימוד של המדינה המארחת בבתי הספר שלה, הן כדי לאפשר לתלמידיה לעבור את הבחינות הארציות בסיום הלימודים והן כדי להקל את המעבר לחינוך העל-יסודי המקומי במדינה המארחת. לאורך השנים התעוררה מחלוקת על תוכן ספרי הלימוד ששימשו בכיתות אונר"א, שמקורה בעובדה שהממשלות המארחות שילבו בחומרי הלימוד תוכן פוליטי הנוגד את האידיאולוגיות וההבנות של קהילת התורמים הבינלאומית – אשר עדיין נקראה לממן אותם.¹³⁶

נוסף על האופן הספציפי שבו ספרי הלימוד נצבעו בתוכן פוליטי מקומי,¹³⁷ נחשפו מוטבי אונר"א הצעירים לפוליטיזציה פלסטינית דרך בתי הספר ומרכזי הנוער של הסוכנות, שם נעשית פעולה מתמדת של בנייה והפצה של זהות פלסטינית קולקטיבית של גלות, המבוססת על זיכרון הגירוש מאדמת פלסטין וטענת השיבה.¹³⁸

במהלך שנות השישים והשבעים, לימוד הלאומיות הפלסטינית היה מטרה ספציפית של אש"ף. בתי ספר, איגודי מורים וארגוני נוער היו יעד של אש"ף ושל ארגונים מתחרים (כמו האחים המוסלמים), ומרחבים אלה עברו פוליטיזציה מוחלטת.¹³⁹ בשנות השבעים התאים הדגש החינוכי של אונר"א ל"גישת השלבים" להשמדת ישראל שאימץ אש"ף ב-1974, ותוכנית הלימודים כללה מחויבות לזכות השיבה.¹⁴⁰ ויצירת תשתית לתמיכה ב"זכויות הבלתי ניתנות לשלילה" (inalienable rights) של העם הפלסטיני. עם חלוף הזמן שיקפו ספרי הלימוד בבתי הספר של אונר"א אנטי-ישראליות, אנטישמיות, אנטי-מערביות והתנגדות לשלום, לצד תמיכה מתמדת בזכות השיבה.¹⁴¹

כיום לומדים בבתי הספר של אונר"א בגדה המערבית וברצועת עזה מתוך ספרי לימוד שקיבלו את אישור הרשות הפלסטינית, ואליהם מתווספים ספרי לימוד שאושרו על ידי חמאס באזורים שנמצאים בשליטתו. התוספות של אונר"א אכן משלבות חומרים הנוגעים לסובלנות כלפי האחר, אולם אלה מתייחסים למחלוקות פלסטיניות פנימיות ונמנעים מהרחבת הדיון לסוגיות דומות ביחס ליהודים או לישראל.¹⁴²

לגבי חומרים שלא נכתבו על ידי אונר"א אך נלמדים בבתי ספר של אונר"א – מחקר שנערך בשנת 2018 מצא כי הציונות מופיעה בהם באופן קבוע כתנועה קולוניאליסטית שנועדה לגרש פלסטינים מאדמותיהם בתמיכת האימפריאליזם המערבי, ובכך מצוירת "משחק סכום אפס" של איום קיומי על הפלסטינים.¹⁴³ כמו כן נמצא כי ספרי הלימוד

מחקו כמעט לחלוטין את המילים 'ישראל' או 'ישראלי' (והחליפו אותן במונח 'ציוני'), לצד מחיקת ישראל מהמפות הגיאוגרפיות של ספרי הלימוד בבתי הספר. נמצא כי ספרי לימוד מציגים יהודים בעיקר ככובשים נטולי זכויות כלשהם, חסרי זיקה לארץ ולמקומות הקדושים וכאלה שנוכחותם אינה לגיטימית והיא זמנית בלבד. לבסוף, ספרי הלימוד אינם מזכירים את סבבי המשא ומתן השונים בין ישראל לפלסטינים ולא את הסכמי השלום בין ישראל ומצרים או ירדן.¹⁴⁴

לפיכך ברור למדי שתוכניות הלימוד הנלמדות בבתי הספר של אונר"א – גם אם לא בהכרח נוסחו על ידי אונר"א – כרוכות בפוליטיזציה באופן הפוגם בסיכוי לבניית שלום. מגמות כאלה הופכות לבעייתיות יותר כאשר 58 אחוזים מתקציבה של אונר"א מופנה לחינוך.¹⁴⁵

מועסקים

מתוך אוכלוסיית המועסקים באונר"א, כ-99 אחוזים הם פלסטינים ופחות מאחוז אחד הם עובדים בינלאומיים (שרובם אמריקאים ואירופים). מצב זה הופך את הסוכנות למעסיק הלא-ממשלתי הגדול והיחיד באזור, עם יחס של כ-1:155 (200 עובדים לא פלסטינים בלבד מתוך 31 אלף מועסקים) לטובת העסקת עובדים מקומיים.¹⁴⁶

בשנות השישים והשבעים ביקשה אונר"א לאייש את תוכנית השירותים המורחבת שלה, שהתפרסה מעבר לפרויקטים לייצור הכנסה ולעזרה עצמית, ושכרה לשם כך פליטים שהועסקו כמורים, רופאים, אחיות, עובדים סוציאליים, מנהלים ועובדי תחזוקה. בשנות השמונים חל מעבר הדרגתי שבמסגרתו שותפו הפליטים בתכנון, ביישום, בניטור ובהערכה של תוכניות הסוכנות.¹⁴⁷

הספרות מציגה חילוקי דעות ביחס לרעיון שילובם של מוטבי הארגון בשורותיו – גישה שאונר"א אימצה במלואה. התומכים במדיניות כזו מכירים בכך שההשתתפות היא גם יעד וגם אמצעי עבור הפליטים, כדי לממש באמצעותה את זכויותיהם לשיבה למולדת, לקבלת פיצויים ופתרונות ארוכי טווח אחרים למצוקתם רבת השנים, כאשר במקביל הסוכנות נהנית מעובדים מסורים.¹⁴⁸ אחרים רואים צעד כזה כבעל פוטנציאל לפגוע באונר"א, בשל החשד והטינה שרבים מהעובדים הפלסטינים רוחשים כלפי העובדים הבינלאומיים, הנהנים מכוח ומפריבילגיות שנשללים מהצוות המקומי (כמו שכר גבוה יותר). זאת ועוד, העסקת הפליטים נתפסת כמחזקת את זהותה של אונר"א כסוכנות הממומנת על ידי מדינות מערביות חזקות, אשר הנציגים שלהן בתוך הארגון הם אותם "זרים" המייצגים קבוצת בכירים מנותקת.¹⁴⁹

בנפרד מהשאלה איזו גישה נפוצה יותר, ישנן שלוש בעיות בלתי נמנעות כתוצאה מהמדיניות של אונר"א להעסיק את הזכאים לשירותיה כחלק אינהרנטי מההרכב הארגוני שלה.

ראשית, אנשי צוות שהם במקביל גם זכאים לשירותי הסוכנות נוטים באופן טבעי לדאוג יותר לאינטרסים של הזכאים מאשר למטרות אונר"א, ולמתוח את הכללים כדי לענות על צורכי הפליטים במקרים שבהם חלות הגבלות בשל המדיניות והמנדט של אונר"א. דוגמה לכך היא המתח הפוליטי והסבל האישי הרב שליוו את החקירה בלבנון בשנת 1964, סביב שמות המוטבים הזכאים לקצבאות ברשימות אונר"א.¹⁵⁰ כמו כן, הקמת תשתית אדמיניסטרטיבית המנוהלת בשטח על ידי הצוות הפלסטיני משמרת זהות פלסטינית בגלות, אשר פוגעת ביכולת להתחבר לחברות המקומיות. שנית, כאשר העובדים ומוטבי הארגון הם למעשה אותה קבוצה, באופן טבעי דעותיהם הפוליטיות מעצבות את הרטוריקה הארגונית בנושאי ליבה, כמו זכותם הנתפסת של פליטים לחזור לארצות אבותיהם בשטח הריבוני של ישראל, או תפיסת המערב כאחראי לממן את הסוכנות עד למימוש זכות זו.¹⁵¹ מצב זה תורם לפוליטיזציה של אונר"א בכיוון הסותר לחלוטין את האינטרס הישראלי, ובכך משמש להנצחת הפערים בין הצד הישראלי והפלסטיני.

שלישית, לאונר"א אין מדיניות מוצהרת המתנגדת לשכירת אנשי חמאס (או כאלה השייכים לארגון טרור אחר), והיא לא משקיעה מאמצים כדי להרתיע תומכים או אנשי ארגוני טרור מהצטרפות לצוות עובדיה. לאור זאת, היה זה אך מפתיע אילו אנשים כאלה לא נמצאו בצוות האזורי. הדבר נכון במיוחד לרצועת עזה, שבה חמאס שולט בזירה הפוליטית. למרות זאת, לא רק שאונר"א לא מצליחה להכפיף את המועמדים לעבודה לבדיקות ביטחוניות טרם העסקתם, היא גם נמנעת מבדיקת אנשי הצוות מחוץ לשעות העבודה כדי לוודא אי-מעורבות ואי-תמיכה בפעילות טרור.

ברי כי אונר"א אינה תומכת במודע בפעילות טרור, אך ראוי לציין את חוסר ההתייחסות הפעילה של הסוכנות לנושא זה, בכל הקשור לגיוס עובדים לשורות הסוכנות.

פעילות טרור

בסוף שנות השמונים, במקביל לאינתיפאדה הפלסטינית הראשונה ובהמשך לאלימות שפרצה במחנות הפליטים המנוהלים על ידי אונר"א, טענו הרשויות הישראליות כי חלק מעובדי אונר"א הם חברים או תומכים בארגוני טרור, וכי במתקני הסוכנות נעשה שימוש לביצוע פעולות טרור.¹⁵² ישראל טענה כי רכבי אונר"א משמשים להובלת מחבלים וכלי נשק, ודרשה לעצור חשודים ולבצע חיפוש באותם כלי רכב. בתגובה טענה אונר"א לחסינות דיפלומטית של עובדיה והתנגדה לבדיקה זו.¹⁵³

לאחר הסכם אוסלו ב-1993 השתפרו היחסים בין ישראל לאונר"א, אולם עם פרוץ האינתיפאדה השנייה (ספטמבר 2000), שבו ונשמעו תלונות על אלימות שמקורה במחנות הפליטים המנוהלים על ידי אונר"א.¹⁵⁴ למעשה, מתחילת שנות האלפיים ועד מבצע 'חומת מגן' (2002), שבמהלכו נכנסו כוחות צה"ל למרכזי הערים שבשטחי A

בגדה המערבית, תועדו מספר מקרים של פעולות טרור שמקורן במתקני אונר"א, ושנעשו בסיוע עובדי הסוכנות.¹⁵⁵

במבצע 'צוק איתן' (2014) פעילי חמאס עשו שימוש בשלושה בתי ספר של אונר"א ברצועת עזה להסתרת רקטות ואף לשיגורן על אזרחים באזורי מגורים בשטח ישראל.¹⁵⁶ האו"ם הכיר בעובדות אלה, ובמכתב ששלח המזכ"ל באן קי מון לנשיא מועצת הביטחון¹⁵⁷ הוא ציין את מורת רוחו מכך ש"חמושים פלסטינים סיכנו את בתי הספר של אונר"א בעצם השימוש בהם להסתרת נשק. שלושת בתי הספר שבהם נמצאה תחמושת היו ריקים מאדם באותו הזמן ולא שימשו בתור מקלטים. עם זאת, העובדה שהם נוצלו על ידי מעורבים בלחימה לאחסון נשק, וככל הנראה בשני מקרים גם כבסיס שיגור לירי, אינה מקובלת. התנהלות זו חותרת תחת האמון של כל הצדדים בכך שמתקני האו"ם הם שטחים אזרחיים, ולכן אינם יכולים להוות מטרות לתקיפה". למותר לציין כי מלאי הנשק הבלתי חוקי במתקני אונר"א מהווה סכנה מיידית לא רק לאזרחים ישראלים ולמרכזי אוכלוסייה ישראלים, אלא גם לפלסטינים חפים מפשע.

לסיכום, פרק זה מעלה שש סוגיות (ראו לוח 3) בולטות שראויות לדיון מעמיק בכל מסגרת עתידית שתבחן את פעילות אונר"א. לצד הסיוע ההומניטרי החשוב שסוכנות זו נותנת לפליטים פלסטינים הנזקקים לשירותיה, לא נכון להתעלם מההיבטים הבעייתיים של פעילות הסוכנות שעולים מהניתוח לעיל.

טבלה 3: סיכום היבטים להתייחסות בדיון על המשך פעילות אונר"א

אונר"א אינה פועלת לשלב את הפליטים כדי שלא להשפיע על זכותם הנתפסת לחזור לבתיהם בישראל, למרות מחקרים וניסיון המצביעים על היתרונות והחשיבות בשילוב מקומי של פליטים כדרך להבטיח פתרונות ארוכי טווח לבעיות פליטים ממושכות.	ייעוד	
חוסר עקביות בהגדרת פליטי אונר"א: הקביעה מיהו פליט הזכאי לסיוע אונר"א שונתה פעמים רבות, בהתאם לצרכים פוליטיים; כשלים במנגנון מחיקת פליטים שמתו מרשימות אונר"א וברישום כוזב מלכתחילה של פליטים. חוסר אחידות בין נציבות האו"ם לפליטים לבין אונר"א בקביעת מיהו פליט.	הגדרת אוכלוסיית המוטבים	תפיסת ההפעלה של אונר"א
העברה אוטומטית ובלתי מוגבלת של מעמד הפליטות לצאצאים: העם הפלסטיני הוא מקרה ייחודי של עם שמעמד הפליטים שלו עובר מדור לדור, על רקע מציאות שבה לא נעשים שום מאמצים פעילים ליישוב הפליטים מחדש, ושבה הפליטים הפלסטינים שומרים על מעמד הפליט שלהם ללא קשר למצבם הכלכלי.		
שימור מעמד הפליטות גם למקבלי אזרחות במדינות הקולטות וגם למעורבים בטרור: בניגוד לנציבות האו"ם לפליטים, האיחוד האירופי וארצות הברית, אונר"א אינה מבטלת את מעמד הפליטות לאנשים שהפכו לאזרחי מדינה. בשונה מנציבות האו"ם, אונר"א גם אינה שוללת את מעמדם של פליטים המעורבים בפשעי מלחמה ובפעילות פלילית אחרת.		
לאונר"א אין סמכות שיפוט בשטח שבו היא פועלת וכלפי התושבים הזכאים לשירותיה. מנגד, הממשלות המארחות משוחררות חלקית מקבלת אחריות על פעילות שאמורה להיות באחריות המדינה. בגדה המערבית וברצועת עזה, התרומות לאונר"א מייצרות תחרות עם הרשויות הפלסטיניות הרשמיות, מהוות מכשול לממשל של מדינה פלסטינית עתידית, ובמקרה של רצועת עזה מפנות משאבים של חמאס לפעילות טרור.	תחומי אחריות ממשלתיים	
פוליטיזציה מנהלית: אונר"א הפכה לסמל פלסטיני המזוהה עם רעיון הקורבנות הפלסטינית. פוליטיזציה זו עושה עוול לטיפול בהיבטים ההומניטריים של בעיית הפליטים, ומנציחה את סבלם על ידי ביטול יוזמות ליישוב מחדש של פליטים, לשיפור התנאים שלהם ולביטול מעמד הפליטות שלהם. פוליטיזציה חינוכית: תוכניות הנלמדות בבתי הספר של אונר"א הן פוליטיות, ופוגעות בסיכויים לבניית השלום.	פוליטיזציה	תפקוד אונר"א
99 אחוזים ממועסקי אונר"א הם פליטים פלסטינים הזכאים לשירותיה, ואשר נוסים באופן טבעי לדאוג לאינטרסים של זכאי השירותים יותר מאשר למטרות אונר"א. הקמת תשתית אדמיניסטרטיבית המנוהלת בשטח על ידי הצוות הפלסטיני משמרת זהות פלסטינית בגלות, אשר פוגעת ביכולת להתחבר לחברות המקומיות. נוסף על כך, דעות פוליטיות של עובדי הארגון מעצבות באופן טבעי את הרטוריקה הארגונית ומקנות לאונר"א אתוס לאומי פלסטיני.	מועסקים	
מקרים של ניצול מתקני אונר"א לגיוס פעילי טרור, לאחסון נשק ולירי לעבר ריכוזי אוכלוסייה ישראלית.	פעילות טרור	

במהלך השנים ובעקבות תהליך אוסלו והביקורת הרבה על התנהלות אונר"א, בשלה ההכרה בדבר הצורך בגיבוש צעדים להעברת סמכויות מן הסוכנות לרשות הפלסטינית, בשטחים שהועברו לשליטתה. ואכן, בעקבות חתימת הסכם הביניים (אוסלו ב') בשנת 1995 בין ממשלת ישראל לרשות הפלסטינית, הכינו המדינות התורמות לאונר"א תוכנית חומש (The Horizon Plan) להעברה הדרגתית של סמכויות הארגון ותפקידיו לרשות הפלסטינית. התוכנית הוגשה לוועדה המייעצת של אונר"א תחת הכותרת "תקופת הביניים: תוכנית חומש להעברת סמכויות הסוכנות לרשות הפלסטינית", אלא שאונר"א דחתה את ההצעה מנימוקים פרקטיים ופוליטיים. בשנת 2001, עקב האינתיפאדה השנייה, נגזרה תוכנית החומש ובוטלה סופית.¹⁵⁸

גם במהלך שנות המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים עלה נושא פירוקה של אונר"א. כך למשל מציין עו"ד גלעד שר, שהיה מעורב במשא ומתן בקמפ דייויד (2000), שישראל הציעה לפרק את אונר"א ולהעביר את סמכויותיה למדינות המארחות. ישראל הציעה לפצות את הפליטים הפלסטינים לאחר יישוב מחדש במדינות המארחות, כאשר בנוגע למחנות הפליטים עצמם הציעה ישראל לשקמם או לפרקם כחלק מתהליך השיקום הכלכלי-חברתי, ולבטל את מעמד הפליטות.¹⁵⁹ במשא ומתן שהתקיים בטאבה (2001) ואשר סוכם בתזכיר על ידי שליח האו"ם מיגל מורטינוס, שני הצדדים הסכימו שאונר"א תפורק תוך חמש שנים ודנו במנגנונים שיחליפו את אונר"א. נוסף על כך הסכימו הצדדים על הקמת גוף בינלאומי וקן בינלאומית שיטפלו בסוגיית הפיצויים לפליטים.¹⁶⁰ גם ביוזמת ז'נבה (2003) ניתן למצוא התייחסות פרטנית לסוגיית אונר"א, כשרכיביה העיקריים מתייחסים למנגנוני היישוב מחדש של הפליטים הפלסטינים והפיצויים עבורם.¹⁶¹ יוזמה זו, שנכתבה בשיתוף פעולה של גורמים ישראליים ופלסטיניים אזרחיים ורשמיים למחצה, מתייחסת באופן פרטני למנגנוני הרישום והטיפול בפליטים הפלסטינים, ולתהליך הדרגתי של חמש שנים עד לפירוק הסופי של הארגון.¹⁶²

בשנת 2005, בשלהי האינתיפאדה השנייה, יזמה ממשלת ישראל פנייה למדינות התורמות במטרה לחדש את התוכנית להעברת הסמכויות מאונר"א לרשות הפלסטינית. המטרה הייתה למנוע כפילויות במתן שירותים ולחזק את יכולותיה של הרשות הפלסטינית לספק שירותים לאוכלוסייה בתחום אחריותה. גם יוזמה זו לא צלחה, בעקבות ניצחון חמאס בבחירות בינואר 2006.¹⁶³

בהמשך לכישלונות קודמים לחולל שינוי בפעילות הסוכנות ועל רקע הליקויים שפורטו, הפרק הבא יציע מודל רעיוני לשיפור תפקודה של אונר"א.