**טיפול המשטרה באיתור נעדרים ובזיהוי אלמונים**

**הגופים המבוקרים: משטרת ישראל; המשרד לביטחון פנים**

**ליקוי**

1. על פי הנהלים, בתיקים שהחקירה מתמשכת יש לקיים הערכות מצב תכופות כדי להחליט אילו צעדים יש לנקוט ומה דחיפותם, ולכתוב סיכום ביניים כבר חודשיים לאחר פתיחת התיק. הערכות המצב משמשות כלי חשוב וחיוני בידי תחנות המשטרה לצורך בחינת פעולות החקירה שנעשו, הפקת לקחים וחיפוש מחודש של כיווני חקירה אפשריים אחרים. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ברוב המכריע של התיקים שנבדקו, 30 מ-34 התיקים שנבדקו (88%), לא נעשו הערכות מצב בתכיפות הראויה, דהיינו המשטרה לא בדקה עד כמה מועילה החקירה שבוצעה ולא נבחנו כיווני חקירה אפשריים אחרים; במרביתם, 23 מ-30 (77%), לא נעשתה הערכת מצב במשך שנה או יותר כשבמחציתם, 12 מ-23, היא לא נעשתה במשך שנתיים עד ארבע שנים ויותר.

**מעקב**

**משטרת ישראל**

1. הערכת האיום מתבצעת על פי שיקול דעת המקצועי של הקצין הממונה לצורך פעילות לגבי נעדרים בסיכון ולטווח הזמנים הרלוונטי לפי העניין. בשגרה כאשר קיימת אינדיקציה לגבי הנעדר ניתנות הנחיות שגרתיות לניהול החקירה. כל החקירות המבוצעות באגף חקירות משטרה, (להלן: האח"מ) בתחנה נעשות בפיקוח ובבקרה של הקצין הממונה לרבות כיווני חקירה נוספים. האחריות לבקרה היא מרמת התחנה, דרך המרחב, המחוז והמטה, במגבלות המשאבים, היכולות ובהתאם לתעדוף המשימות הנוספות.

**ליקוי**

2. ברוב המכריע של התיקים שנבדקו (88%) היו השהיות משמעותיות בחקירה. במרביתם היו ההשהיות כבר בסמוך לפתיחת התיק, ובחלק מתיקי האלמונים נפסקו פעולות החקירה חודשים ספורים לאחר קבלת ההודעה על מציאת האלמוני, ובעצם, התיק נגנז.

**מעקב**

2. האחריות לניהול החקירות של נעדרים ואלמונים היא אחת מבין מגוון החקירות הנמצאות באחריות משרד האח"מ בתחנה וסדר העדיפות נקבע על-פי שיקולים ענייניים. הנהלים צפויים להשתנות ולהיות מותאמים לתובנות מהפעילות הכוללת הנעשית ביוזמת המשטרה. הערכות איום מתבצעות כאשר יש לכך הצדקה עניינית. כל תיק המטופל ביחידה נעשות בו פעולות כפי שפיקוד היחידה רואה לנכון בהתאם לרמת הסיכון. מפקדי היחידות השונות מודעים לכלים ולאמצעים העומדים לרשותם ועושים בהם שימוש לצורך איתור נעדרים וזיהוי אלמונים בהתאם למכלול הנסיבות.

**ליקוי**

3. על-פי הפקודה והנהלים, כדי להביא לאיכונו של נעדר או לזיהויו של אלמוני על דרגי הפיקוד והחוקרים בתחנות המשטרה להשתמש באמצעים העומדים לרשותם על פי שיקול דעתו של הקצין הממונה על החקירה, לרבות בדיקת כל קצות החוט שהועלו בחקירה.

אולם הביקורת העלתה שבכל התיקים שנבדקו לא מיצו תחנות המשטרה את אמצעי החקירה העומדים לרשותם והועלו כשלים בשימוש באמצעים השונים: יש שלא נגבו עדויות אף שהממונים על החקירה הורו על כך; יש שלא נעשתה פנייה לגורמי מודיעין לחיפוש מידע כנדרש בנהלים; יש שלא נעשה שימוש באיכון טלפון סלולרי או בקבלת מידע על שיחות נכנסות ויוצאות מטלפון; ויש שלא טופלו, כנדרש בנהלים, חפצים שנמצאו עם האלמונים שעשויים היו לסייע בזיהוים.

המשטרה לא פעלה על פי נהליה שלה עצמה. לא זו בלבד שברוב התיקים נזנחו פעולות החקירה לאיתור נעדרים ולזיהוי אלמונים כבר בסמוך לתחילת החקירה, אלא שברוב המקרים גם לא נערכו הערכות מצב תכופות כנדרש, החקירה לא תמיד מוצתה עד תום ולא תמיד נעשה שימוש ראוי באמצעים העומדים לרשות החוקרים כדי לאתר נעדר או לזהות אלמוני או כדי לייצר "קצוות חוטים" לבדיקות ולהשלמות נוספות. מנגד עומדות משפחות חרדות ודואגות המצפות לטיפולה הראוי והבלתי פוסק של המשטרה בעניינן ומייחלות למענה מהיר ככל האפשר.

**מעקב**

3. חוליית נעדרים מוציאה הנחיות ורענונים מטעמה לכלל מערך החקירות ואף מטמיעה את ההנחיות במהלך הרצאות המועברות בקורסי נעדרים ובקרב ראשי משרדי חקירות ומודיעין, וחוקרי מרכזי שירות לאזרח בתחנות. נושא הנעדרים והאלמונים הוא אחד הנושאים המרכזיים אשר יעסוק בו אימון תחנות המשטרה לשנת 2010. עיסוק זה יתרום ויסייע בצמצום תקלות ושיפור המענה המשטרתי בתחום.

**ליקוי**

4. חוליית נעדרים היא יחידת מטה האחראית למתן הנחיות מקצועיות בנושא איתור נעדרים וזיהוי אלמונים, לעדכונן של הוראות הפקודה והנהלים, לפיקוח על פעולות החקירה של תחנות המשטרה וכן ביצוע בקרה על התיקים המועברים מתחנות המשטרה לגניזה. כדי לעמוד במשימותיה החוליה מנהלת קובץ נתונים ממוחשב על נעדרים ואלמונים. שימוש יעיל במידע הנאגר בקובץ עשוי לסייע באיכון נעדרים או בזיהוי אלמונים במקרים שנמצאה התאמה בין פרטיהם של מי מהם.

המערכת הממוחשבת שבאמצעותה החוליה מצליבה את הנתונים אינה משוכללת דיה ואי אפשר לבצע חיפוש נתונים מתקדם, לפיכך החוליה נאלצת לבצע חיפוש פרטני באמצעות תפריט שאילתות הקיים במערכת. החוליה התקשתה לעמוד במשימותיה - לפקח באופן הדוק ומקצועי על התיקים הפעילים ולהנחות את החוקרים בנושאים שהחוליה אחראית להם. עוד עלה שהפקודה והנהלים שתחנות המשטרה פועלות לפיהם בכל הנוגע לאיתור נעדרים ולזיהוי אלמונים אינם מעודכנים.

**מעקב**

4. שדרוג מערכת המחשוב כרוכה בעלויות תקציביות גבוהות. בדיון מקצועי על כלל הפיתוחים הנדרשים באח"מ, פיתוח זה לא הוצב בסדר העדיפויות לשנת 2010. הפקודות והנהלים יעודכנו לאחר סיום המבצע "לכל אלמוני יש שם" וגיבוש כל הממצאים והתובנות. בשלב זה המבצע מתעכב בשל סוגיות משפטיות.

**ליקוי**

5. תיק של נעדר שלא אוכן או תיק של אלמוני שלא זוהה בתום חמש שנים מיום פתיחתו ייגנז בארכיון שבמטה הארצי של המשטרה לפי התנאים המפורטים בפקודה (תיק אלמוני שנושאו חי לא ייגנז עד שייוודע למשטרה דבר מותו של אותו אלמוני). בתום חמישים שנה מיום ההיעדרות או מיום מציאת האלמוני יובער התיק.

מבדיקת קובץ נעדרים ואלמוניםשהחוליה מנהלת עלה כי למעלה מ-60% מהתיקים שנפתחו בשנים 2003-1962 ואמורים היו להיגנז טרם נגנזו, ועשרות תיקים שהגיע מועד גניזתם לא הועברו מתחנות המשטרה לחוליה אלא בוערו בתחנות עצמן, בניגוד להוראות הפקודה ולנהלים. בכל התיקים שאינם מועברים במועד לחוליה נערכת הבקרה באיחור רב, ובמקרים שנמצאים בהם כשלים בטיפולן של תחנות המשטרה בתיק, לעתים מאוחר מדי לבצע השלמות לחקירה.

**מעקב**

5. במהלך החודשים האחרונים, נערכה בחוליית נעדרים בדיקה של כלל תיקי נעדרים ואלמונים שתקופתם מעבר ל-5 שנים ובהתאם נשלחו ליחידות החקירה תזכורות בגינם. חלק מהתיקים הגיעו ונבדקו, חלקם ממשיכים להגיע מעת לעת ובחלקם עודנה מתנהלת חקירה. במידה ומועלים על-ידי המטה כשלים אשר ניתן לתקנם, מוחזרים התיקים ליחידות לשם ביצוע עבודות השלמה.

**ליקוי**

6. על פי מסמכי המוסד לביטוח לאומי קיימים מאות גופים העוסקים בקבורה, לדעת משרד מבקר המדינה, כשחשיבות המידע הנוגע למקום הקבורה ברורה עתה, מן הראוי שהמשטרה והמוסד לביטוח לאומי יגיעו לידי החלטה מי יהיה הגורם האחראי לנושא כדי להבטיח ריכוז סדיר של המידע ושמירתו.

**מעקב**

6. החולייה עוסקת בנושאים רבים למרות כוח אדם הדל העומד לרשותה. ראש החולייה נמצא בהתמחות וייעדר כשנה, קצין אחר ממלא את תפקידו נוסף על תפקידיו האחרים. לכן משימות שאינן באחריות ישירה של המשטרה מתבצעות על-פי סדר עדיפות ענייני.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 84.

**מעקב**

**המוסד לביטוח לאומי**

6. החברה הקוברת מעבירה למוסד לביטוח לאומי מידע על מקום קבורת נפטר בבית העלמין ללא ציון מיקום הקבר. ניהול המידע למיקום הקבר הספיציפי ומיקום הקברים מצוי בידי חברות הקבורה.

המידע שמתקבל מחברות הקבורה מוצלב מול קובץ מירשם האוכלוסין לנפטרים מזוהים, ומול קובץ של המכון לרפואה משפטית לנפטרים אלמונים ובלתי מזוהים.

המוסד לביטוח לאומי מציע שחברות הקבורה אליהם מועברים נפטרים שאינם מזוהים מהמכון יחויבו להעביר מסמך חתום המציין את מיקום הקבר של הנפטר ומסמך זה יצורף לתיק האלמוני.

המוסד לביטוח לאומי שומר מידע על קבורת הנפטרים החל מיוני 1999 ומאפשר קבלת מידע על החברה שטיפלה בקבורת הנפטר ובית העלמין בו הנפטר הובא לקבורה.

**ליקוי**

7. על הגופים הנוגעים בדבר - המשטרה, המשרד לביטחון הפנים ומשרד הבריאות - להחליט בהקדם אם להקים את המאגר במכון או במשטרה ולקדם את הטיפול בכל הסוגיות המשפטיות והתקציביות שהן תנאי לבניית מאגר נתוני זיהוי לאומי.

**מעקב**

**משטרת ישראל**

7. קיימת תכנית מפורטת שהוצעה על-ידי המכון לרפואה משפטית להפקת פרופילי DNA משרידי גופות אלמונים וממשפחות הנעדרים והצלבת המידע בעלות של כ-4 מליון ש"ח. המשרד לביטחון פנים הנחה להקצות כמחצית מהסכום ובתנאי שאת המחצית השנייה יממנו גורמים מעורבים נוספים כגון: משרדי הבריאות, המשפטים והאוצר. עד כה לא נמצא המימון המשלים ולכן נושא זה טרם מומש.

**מעקב**

**משרד הבריאות**

7. א. הסיבה המונעת את ביצוע תהליך הצלבת הנתונים הגנטיים בפועל בין גופות אלמונים למשפחות הנעדרים, הינה תקציבית. טרם נמצא גורם רשמי אשר יאפשר את מימון פעילות "המרכז לזיהוי אלמונים באמצעות בדיקות "DNA, הן לשם בדיקת כל הדגימות אשר נדגמו במכון לרפואה משפטית בעבר (ולא נבדקו מעולם), והן לשם הסדרת הפעילות העתידית.

דרישת התקציב אשר נקבעה על כ-4 מיליון שקלים, מכסה את כמות הדגימות אשר התקבלה במכון עד יוני 2009. במהלך השנה האחרונה התקבלו עוד כ-48 דגימות אלמונים נוספות. פערים אלה ימשיכו להיווצר, לפיכך יש להסדיר את התקצוב השוטף של פעילות המרכז כך שתתאפשר סגירת הפערים מהעבר ולאפשר בדיקה גם של גופות האלמונים ומשפחות הנעדרים שיתקבלו בעתיד.

להערכה התקציבית נדרש כיום עדכון, הן בגין התווספות כ- 48 דגימות אלמונים והן בגין קביעת מחירון חדש (ראה עדכון מחירון משרד הבריאות, יוני 2010) להפקת פרופיל גנטי מעצמות השונה מזה שתומחר במסגרת הפרוייקט.

ישנה חשיבות רבה להסדרת מעמדו הרשמי והתקציבי של המרכז לזיהוי אלמונים. זאת על מנת לוודא כי זיהוי גופות אלמונים אשר מתווספים כל שנה למניין האלמונים יתאפשר גם בעתיד, מעבר להשלמת הפערים מהעבר. מספר גופות האלמונים המתווסף כל שנה קלנדרית עומד בממוצע על כ-30 גופות, לפיכך, עלות תקציבו השנתי של המרכז לזיהוי אלמונים ניתנת להערכה נפרדת מהתקציב הנדרש להשלמת הבדיקות של הדגימות שהצטברו מהעבר.

המשרד לביטחון פנים הסכים להשתתף בכחצי מעלות התקציב, תשלום זה מותנה בהשלמת הסכום על ידי משרד הבריאות, או כל גורם מממן אחר. עד כה לא נמצא גורם ממשלתי אשר מוכן להשתתף בתשלום הסכום יחד עם המשרד לביטחון פנים. לדעת המשרד, ישנם מספר גופים רשמיים אשר הם בעלי עניין בזיהוי אלמונים, ביניהם משרד הבריאות כאחראי על המרכז הלאומי לרפואה משפטית, משרד הפנים (מרשם האוכלוסין), משרד המשפטים (האפוטרופוס הכללי), ביטוח לאומי, צה"ל וכד' ולפיכך, עשויים לתקצב את פעילות המרכז לזיהוי אלמונים.

מספר הדגימות הממתינות כיום (3 יוני 2010), לאפיון גנטי עומד על 550 דגימות רקמה ועצם של אלמונים. בשבועות הקרובים משטרת ישראל אמורה להתחיל בתהליך דגימת בני משפחות הנעדרים בארץ.

זיהויים של מעל 35 אלמונים בוצע במהלך 18 החודשים האחרונים, מעבר לפעילות השוטפת של המעבדה, ובהיעדר תקציב ייעודי. מרבית הבקשות לזיהוי המופנות כיום למעבדה הביולוגית על ידי חוליית נעדרים נענות בשלילה בהיעדר תקציב לביצוע הבדיקות.

ב. המעבדה בדקה את התאמתה של תוכנה חדשה הנקראת GeneMarker HID אשר מיועדת להצליב את הפרופילים הגנטיים שייקבעו לאלמונים מחד, ולבני המשפחות מאידך, במהלך שנת 2009. תהליך הבדיקה כלל הן את הדרישות המקצועיות והן את ההיבטים הקשורים באבטחת מידע, זאת בשיתוף עם אחראי יחידת המחשוב במרכז רפואי אסף הרופא. רכישת התוכנה מתקציב המכון לרפואה משפטית, הושלמה. במהלך שנת 2010, הושלמה הקמת מערכת מחשוב לקליטת הדגימות המיועדות להתקבל מבני משפחות הנעדרים.

ג. התוצאה מהפעולות שננקטו לשם הקמת המרכז לזיהוי אלמונים תוך שיתוף פעולה מוצלח עם חוליית נעדרים במשטרת ישראל, הייתה זיהויים של יותר מ- 35 גופות אלמונים בין השנים 2008-2010. בחלק גדול מהמקרים הקישור בין גופת האלמוני למשפחת הנעדר בוצע על ידי ראש חוליית נעדרים בהתאם לנסיבות ההיעדרות ומציאת האלמוני, והבדיקה לקביעת הפרופילים הגנטיים והצלבתם בוצעה במעבדה הביולוגית במכון לרפואה משפטית. נתונים אלה מצביעים על ההיתכנות הצפויה של פרוייקט זה לאפשר זיהויים של חלק מהאלמונים אשר דגימותיהם מצויות במכון לרפואה משפטית. אחד התיקים בו התקבל זיהוי חיובי היה בתיק נעדר מראשון לציון אשר נחקר על ידי מבקר המדינה במסגרת המבדק בחוליית נעדרים במז"פ.

תהליך הצלבת הנתונים בין נעדרים לגופות אלמונים מחייב שיתוף פעולה הדוק בין שני הגופים המעורבים: משטרת ישראל מחד, והמכון לרפואה משפטית מאידך.

על פי ההחלטה שהתקבלה, המרכז לזיהוי אלמונים יפעל במסגרת המעבדה הביולוגית של המרכז הלאומי לרפואה משפטית. עותק של הפרופילים גנטיים יועבר, על פי דרישת משטרת ישראל, לשמירה גם במעבדת המאגר במז"פ.

הסדרת הנושא המשפטי של פעילות המרכז, ובעיקר, תהליך נטילת הדגימות עדיין לא הסתיימה, היא נמצאת כיום בטיפול המחלקה המשפטית של אגף החקירות והמודיעין במשטרת ישראל.

**ליקוי**

8. בכל אותם תיקים שלא הייתה בהם פעילות במשך תקופה ארוכה, ההשהיה כמוה כגניזת התיק בטרם עת ושלא על פי הפקודה. יתרה מזאת, השהיות בחקירה עלולות לפגוע ביכולת להשיג מידע חיוני ובכך לפגום בחקירה ולעתים אף למנוע את היכולת להביאה לידי מיצוי. לפיכך, על דרגי הפיקוד השונים במשטרה לעקוב ולהקפיד שהחקירה תנוהל ללא השהיות, ובמקרים שהחקירה מושהית מסיבה כזו או אחרת עליהם לפעול למציאת פתרונות ולקדם את החקירה ככל האפשר.

**מעקב**

8. לא דווח על התקדמות בתיקון הליקוי.

**ליקוי**

9. על דרגי הפיקוד והמטה במשטרה לעקוב אחר טיפולן של תחנות המשטרה באיתור נעדרים וזיהוי אלמונים ולוודא שהטיפול בנושא רגיש זה ייעשה באופן ראוי, בשקידה ובהקפדה. יש לוודא שפעולות החקירה הנדרשות יבוצעו ללא דיחוי וללא השהיות, ייעשו הערכות מצב תכופות וייעשו מרב המאמצים למצוא, בכל אירוע ואירוע, עוד דרכי פעולה שיסייעו ויועילו לחקירה.

**מעקב**

**משטרת ישראל**

9. דרגי המטה משתדלים לפעול בצורה מיטבית לפי מיטב שיקול הדעות בכפוף ובהתאם למשימות ולמשאבים.

הערכות האיום מתבצעות במקרים הרלוונטיים על-פי שיקולי הדעת המקצועיים וכל תכליתן לפעול בצורה המיטבית במקרים בהם יש סיכון מיוחד או פוטנציאל לגילוי.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 86.