

טיפול המשטרה באיתור נעדרים ובזיהוי אלמונים

תקציר

איתור נעדרים וזיהוי אלמונים, עניינים שהם מדיני הנפשות ממש, הם בעלי חשיבות שלא ניתן להמעיט בה. על האינטרס המובן של משפחות הנעדרים המייחלות לכל פיסת מידע הקשורה לגורל יקיריהן שנעלמו, נוספים גם עניינים בעלי משמעות משפטית קונקרטית, לרבות השלכות בענייני מעמד אישי של בני זוג, כמו עגינות וממזרות, בענייני ירושה וכיוצא באלה. המשטרה אחראית לאיתור נעדרים ולזיהוי אלמונים וטיב הפעולות שהיא נוקטת ועיתוין עשויים להשפיע על הסיכוי לאתר נעדר, ולעתים, אף להציל את חייו. יתרה מזאת, אלמוני שזוהה יכול להיות אדם שהוכרז קודם לכן כנעדר¹.

מנתוני המשטרה עולה שמדי שנה² כ-15-30 מהנעדרים שפרטיהם מדווחים למשטרה אינם מאותרים. עוד עולה שמדי שנה³ נמצאו 14-22 אלמונים שלא זהו. בספטמבר 2009 היו רשומים במשטרה 492 נעדרים שלא אותרו ו-473 אלמונים שלא זהו, מאז קום המדינה. תחנות המשטרה הפרושות ברחבי הארץ הן הגורם האחראי לאיתור נעדרים ולזיהוי אלמונים. חוליית נעדרים במטה הארצי של המשטרה (להלן - חוליית נעדרים) היא גורם המטה האחראי לפיקוח על פעולות תחנות המשטרה לאיתור נעדרים ולזיהוי אלמונים ולמתן הנחיות וייעוץ בכל הנוגע לנושא זה.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2009 בדק משרד מבקר המדינה את טיב טיפולה של המשטרה באיתור נעדרים ובזיהוי אלמונים שבחלוף תקופה לא קצרה לא אותרו או לא זוהו. אלה הנושאים שנבדקו: טיפול תחנות המשטרה בנושא, לרבות ביצוע פעולות חקירה שהיה עליהן לבצע על פי פקודת המטה הארצי של המשטרה (להלן - הפקודה) ונוהלי חטיבת החקירות של המשטרה (להלן - הנהלים) לפי נסיבות האירוע, קיום דיוני הערכת מצב תקופתיים לצורך הפקת לקחים, קבלת החלטות ומתן הנחיות בהתאם והקפדה על רצף בחקירה. עוד נבדק אם חוליית נעדרים פעלה באופן ראוי ונכון בטיפול בנושאים שבאחריותה, ובהם פיקוח על טיפולן של תחנות המשטרה בנושא איתור נעדרים וזיהוי אלמונים, קיום מאגר מידע ותשתית טכנולוגית נאותה להצלבת מידע לצורך איתור נעדרים וזיהוי אלמונים ועדכון הפקודה והנהלים. הבדיקה נעשתה בחוליית נעדרים ובתחנות המשטרה ונבדקו 34 תיקים פתוחים

1 על פי פקודת המטה הארצי של המשטרה נעדר הוא כל אדם שהיה אמור להגיע לביתו או לכל מסגרת מגורים אחרת שהוא לך בה, ולא חזר לאותה מסגרת מגורים במשך זמן סביר ומקום הימצאו אינו ידוע. אלמוני הוא כל אדם, חי או מת, שלא ניתן לזהותו אם בגלל מצבו הנפשי אם בעקבות פגיעה גופנית, לרבות שלד וחלקי שלד שזהותם לא ידועה.

2 בשנים 2002-2007.

3 בשנים 2005-2009.

שטרם נגנזו⁴, שמועד פתיחתם היה בשנים 2004-2008 - 16 (35%) מתיקי הנעדרים בארץ ו-18 (18%) מתיקי האלמונים.

עיקרי הממצאים

פעולות המשטרה לאיתור נעדרים ולזיהוי אלמונים מוסדרות בפקודה, ולפיה, כדי לאתר נעדר ולזהות אלמוני על תחנות המשטרה לבצע פעולות חקירה לפי נסיבות האירוע ולהמשיך במאמצי האיתור והזיהוי במשך חמש שנים ברציפות. הנהלים שנקבעו על פי הוראות הפקודה מפרטים, בין השאר, את פעולות החקירה שיש לבצע בטיפול מתמשך בתיקי נעדרים. אף כי אין נוהל המפרט באופן דומה את הפעולות שיש לבצע בחקירה לזיהוי אלמונים, יש מקום לכך ששימוש באמצעי חקירה בסיסיים, המפורטים בנהלים האמורים בשינויים המתחייבים, ינחו את תחנות המשטרה בטיפול מתמשך בתיקי אלמונים. על פי הפקודה, תיק של אלמוני ייסגר כאשר הוא זוהה בוודאות ותיק נעדר ייסגר כאשר הוא אופן, דהיינו כאשר אותר חי או מת. אם אין זיהוי ואין איכון בתום חמש שנים מיום פתיחת התיק, הוא ייגנז בארכיון נעדרים שבמטה הארצי של המשטרה על פי התנאים המפורטים בפקודה.

הליכי הטיפול בנעדרים ובאלמונים בתחנות המשטרה

דיוני הערכת מצב והשהיות בחקירה: 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 המקרים 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.

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

מיצוי החקירה: על פי הפקודה והנהלים, כדי להביא לאיכונו של נעדר או לזיהוי 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.

4 אם נעדר לא אוכן ואלמוני לא זוהה במשך חמש שנים ממועד פתיחת התיק, ייגנז התיק בארכיון נעדרים במטה הארצי של המשטרה לפי התנאים וההליכים המפורטים בפקודה.

אולם הביקורת העלתה שבכל התיקים שנבדקו לא מיצו תחנות המשטרה את אמצעי החקירה העומדים לרשותם והועלו כשלים בשימוש באמצעים השונים, למשל: 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 בזיהויים.

נמצא אפוא שהמשטרה 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 לטיפול הרואי והבלתי פוסק של המשטרה בעניינן ומייחלות למענה מהיר ככל האפשר.

פיקוח ובקרה על הליכי החקירה וגניזת התיקים

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

1. הועלה שהמערכת 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.

2. כאמור, 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 בפקודה⁵. בתום חמישים שנה מיום ההיעדרות או מיום מציאת האלמוני יבוער התיק.

מבדיקת קובץ נעדרים ואלמונים⁶ שהחוליה מנהלת עלה כי למעלה מ-60% מהתיקים שנפתחו בשנים 1962-2003 ואמורים היו להיגנז⁷ 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

5 תיק אלמוני שנושאו חי לא ייגנז עד שייוודע למשטרה דבר מותו של אותו אלמוני.

6 נכון ל-14.6.09.

7 למעט התיקים שהחקירה בהם עדיין לא מוצתה או שבעלי התפקידים המפורטים בפקודה טרם המליצו על גניזת התיק.

הבקרה באיחור רב, ובמקרים שנמצאים בהם כשלים בטיפולן של תחנות המשטרה בתיק, לעתים מאוחר מדי לבצע השלמות לחקירה.

סיכום והמלצות

לאיתור נעדרים וזיהוי אלמונים ישנה חשיבות רבה משום שמדובר בדיני נפשות. מדובר במשפחות החרדות לגורל יקיריהן שנעלמו וגם בהשלכות היכולות להיות לזה על מעמד אישי, כמו עגינות וממזרות, על ירושה וכיוצא באלה. כדי לאתר נעדר ולזהות אלמוני על תחנות המשטרה לבצע פעולות חקירה רבות ומגוונות לפי נסיבות האירוע, שרובן מפורטות בנהלי המשטרה. הדגש העיקרי בנושא איתור נעדרים וזיהוי אלמונים הוא טיפול ראוי ושוטף ללא השהיות תוך כדי קיום הערכות מצב תכופות.

אולם הועלה כי ברוב התיקים שנבדקו במסגרת ביקורת זו, סמוך לאחר הודעה על נעדר או מציאת אלמוני זנחו תחנות המשטרה את פעולות החקירה, ובחלק ניכר מהמקרים לא ננקטו כל הפעולות הנדרשות, לא מוצו אמצעי החקירה ולעתים אף לא בוצעו הנחיות מפורשות שניתנו על ידי דרגי הפיקוד והמטה. סטייה ניכרת ומשמעותית מהפקודה והנהלים פירושה לא רק אי-מילוי אחר אותן הוראות אלא גם קיומה של אפשרות פגיעה ממשית ביכולת לאתר נעדר ולזהות אלמוני.

עוד עלה שהתשתית הטכנולוגית שבאמצעותה חוליית נעדרים מצליבה נתוני נעדרים עם נתוני אלמונים אינה משוכללת ומוגבלת בתפקודה, והפקודה והנהלים אינם מעודכנים.

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. כמו כן מן הראוי שהמשטרה תפעל לשיפור התשתית הטכנולוגית כדי להשיג הצלבת נתונים יעילה לצורך איכון נעדרים וזיהוי אלמונים ותדאג לעדכון מיידי של הפקודה והנהלים העוסקים בנושא זה.



מבוא

1. לטיפול המשטרה באיתור נעדרים וזיהוי אלמונים ישנה חשיבות רבה מכיוון שמדובר בנושא רגיש העוסק בדיני נפשות ויש לו גם השלכות הנוגעות למעמד אישי, כמו עגינות וממזרות, לענייני ירושה ולכיוצא באלה. טיב הפעולות שהמשטרה נוקטת ועיתוין עשויים להשפיע על הסיכוי לאתר נעדר, ולעתים אף להציל את חייו. יתרה מזאת, חקירה יעילה לזיהוי אלמוני עשויה לגלות כי האלמוני הוא אדם שכבר הוכרז נעדר. במקרים כאלו הבאת המקרה לידי פתרון עשויה להקל, ולו במעט, על משפחת הנעדר ומכריו שלעתים היו שרויים במשך תקופה ארוכה, אפילו במשך שנים, באי-ודאות בדבר הקורות אותו.

על פי נתוני המשטרה⁸, בשנים 2002-2007 התקבלו בתחנות המשטרה כ-3,000-4,000 הודעות על נעדרים מדי שנה. מעל 90% מהם אותרו בתוך שבועיים מיום מסירת ההודעה על ההיעדרות: כ-50% אותרו למחרת יום ההודעה, כ-30% במהלך 2-4 ימים לאחר ההודעה וכ-12% במהלך 5-14 ימים לאחריה.

אולם מנתוני המשטרה לאותן השנים עולה שבכל שנה כ-15-30 נעדרים אינם מאותרים. עוד עלה שבשנים 2005-2009 בכל שנה כ-14-22 אלמונים לא זוהו. בספטמבר 2009 היו רשומים במשטרה 492 נעדרים שלא אותרו ו-473 אלמונים שלא זוהו, מאז קום המדינה. יצוין שככל שהזמן נוקף הסיכוי למצוא את הנעדרים בחיים הולך וקטן.

2. פעולות המשטרה בטיפול בנעדרים ובאלמונים מוסדרות בפקודת המטה הארצי של המשטרה (להלן - הפקודה)⁹ וגם נקבעו נהלים של חטיבת החקירות של המשטרה העוסקים בנושא הטיפול בנעדרים (להלן - הנהלים)¹⁰. על פי הפקודה, נעדר הוא כל אדם שהיה אמור להגיע לביתו או לכל מסגרת מגורים אחרת שהוא לך בה, ולא חזר אליה במשך זמן סביר ומקום הימצאו אינו ידוע. אלמוני הוא כל אדם, חי או מת, שלא ניתן לזהותו אם בגלל מצבו הנפשי אם בעקבות פגיעה גופנית¹¹.

על פי הפקודה תחנות המשטרה צריכות לחקור מקרים של היעדרות שדווחו להן כדי לאתר את הנעדרים ומקרים של מציאת אלמונים כדי לזהותם. חוליית נעדרים במטה הארצי של המשטרה (להלן - חוליית נעדרים או החוליה) היא יחידת מטה מקצועית האחראית לפיקוח על פעולות תחנות המשטרה ולמתן הנחיות וייעוץ בכל הנוגע לאיתור נעדרים ולזיהוי אלמונים. החוליה פועלת במסגרת מדור סיוע חקירתי בחטיבת החקירות שבאגף לחקירות ולמודיעין של המשטרה (להלן - אח"ם).

3. בחודשים פברואר-אוגוסט 2009 בדק משרד מבקר המדינה את טיב הטיפול המשטרה באיתור נעדרים ובזיהוי אלמונים שבחלוף תקופה לא קצרה לא אותרו או לא זוהו. אלה הנושאים שנבדקו: טיפול תחנות המשטרה בנושא, לרבות ביצוע פעולות חקירה שהיה עליהן לבצע על פי הפקודה והנהלים לפי נסיבות האירוע; קיום דיוני הערכות מצב תקופתיים לצורך הפקת לקחים, קבלת החלטות ומתן הנחיות בהתאם; והקפדה על רצף בחקירה. עוד נבדק אם חוליית נעדרים פעלה באופן ראוי ונכון בטיפול בנושאים שבאחריותה, ובהם פיקוח על טיפולן של תחנות המשטרה בנושא איתור נעדרים וזיהוי אלמונים, קיום מאגר מידע ותשתית טכנולוגית נאותה להצלבת מידע לצורך איכון נעדרים וזיהוי אלמונים וערכון הפקודה והנהלים. הבדיקה נעשתה בחוליית נעדרים ובתחנות המשטרה, ונבדקו 34 תיקים פתוחים שטרם נגנזו¹², שמועד פתיחתם היה בשנים 2004-2008 - 16 (35%) מתיקי הנעדרים בארץ ו-18 (18%) מתיקי האלמונים.

8 הנתונים הופקו במדור סטטיסטיקה של המשטרה ב-8.9.08.
 9 פקודה מס' 14.01.29 בנושא "טיפול המשטרה באיתור נעדרים ובזיהוי אלמונים".
 10 נוהל טיפול בנעדרים - מס' 03.300.208, נוהל טיפול בנעדרים קטינים - מס' 03.300.190 ונוהל העברת תיקי נעדרים בין יחידות - מס' 03.300.255.
 11 לרבות שלד וחלקי שלד שזהותם לא ידועה.
 12 אם נעדר לא אוכך ואלמוני לא זוהה במשך חמש שנים ממועד פתיחת התיק, ייגנז התיק בארכיון נעדרים במטה הארצי של המשטרה לפי התנאים וההליכים המפורטים בפקודה.

הליכי הטיפול בנעדרים ובאלמונים בתחנות המשטרה

1. הפקודה מפרטת את הפעולות שעל תחנות המשטרה לנקוט לאיתור נעדרים ולזיהוי אלמונים. על פי הפקודה, תיק חקירה שעניינו נעדר שלא אוכן או אלמוני שלא זוהה ייגנו בארכיון נעדרים במטה הארצי של המשטרה¹³ (להלן - מטא"ר) רק בחלוף חמש שנים ממועד ההודעה על היעדרות או מציאת האלמוני, וזאת רק לאחר שמפקד התחנה שחקרה סבור כי מוצו כל אפשרויות החקירה ובהתקיים התנאים הנוספים בפקודה.

אשר לנעדרים, נוהלי חטיבת החקירות של המשטרה העוסקים בנעדרים, שנקבעו על פי הפקודה, מפרטים את פעולות האיתור הראשוניות שעל תחנת משטרה לנקוט עם קבלת הודעה על נעדר ובהן גביית עדויות ראשוניות, בדיקה בבתי חולים ובמוסדות טיפוליים רלוונטיים אם הנעדר מאושפז או אם מאושפז אלמוני העשוי להיות הנעדר, ביצוע סריקות אחר הנעדר לפי נסיבות האירוע וביצוע איכון טלפוני לפי רמת הדחיפות והסכנה הנשקפת לנעדר. הנהלים גם מפרטים את עיקרי פעולות החקירה שעל תחנות משטרה להמשיך ולבצע במקרים שהנעדר לא אותר, ובהן שימוש באמצעי התקשורת לפרסום פרטי הנעדר, בדיקה אם נרשמו משיכות כספים מחשבון הבנק של הנעדר, ביצוע בדיקות מודיעיניות, הצלבה של נתוני הנעדר עם נתוני אלמונים הקיימים בתחנת המשטרה ועם הנתונים בקובץ הממוחשב על נעדרים ואלמונים שחוליית נעדרים מנהלת (להלן - קובץ נעדרים ואלמונים) כדי לבדוק אם מי מהם תואם לנעדר, לקיחת טביעות אצבעות (להלן - ט"א) ואיסוף מסמכים רפואיים של הנעדר, כמו צילומי רנטגן, לצורך זיהוי עתידי. כמו כן הנהלים מפרטים את פעולות החקירה שיש לנקוט במקרים שהחקירה מתמשכת, ובין היתר, הם קובעים שהקצין הממונה על החקירה צריך לפעול לקיום דיוני הערכת מצב תכופים (להלן - הערכת מצב או דיון סטטוס) שבמהלכם יתקבלו החלטות הנוגעות להמשך הצעדים שיש לנקוט ולדחיפות הטיפול, לפי העניין.

אשר לאלמונים, הפקודה מפרטת את הפעולות שעל תחנת משטרה לנקוט כאשר אלמוני נמצא בתחום אחריותה, ובהן שליחת טכנאי זיהוי למקום מציאת האלמוני, צילום הגופה או חלקי השלד, לקיחת ט"א אם ניתן והעברתן, באמצעות חוליית נעדרים, לחטיבה לזיהוי פלילי של המשטרה (להלן - מד"פ) לצורך השוואה וזיהוי מול מאגר ט"א הקיים אצלם, איסוף אביזרים שנמצאו על הגופה או לידה לצורך זיהוי עתידי, העברת הגופה או חלקי השלד למרכז הלאומי לרפואה משפטית (להלן - המכון) וקבלת דוח ממצאי בדיקה חיצונית של הגופה או קבלת דוח ממצאי נתיחת הגופה במקרים שבית משפט אישר את נתיחתה לבקשתה של המשטרה. כמו כן על התחנה להצליב את נתוני האלמוני עם נתוני נעדרים הקיימים אצלה ועם הנתונים בקובץ נעדרים ואלמונים המצוי בחוליית נעדרים כדי לבדוק אם מי מהם תואם לאלמוני.

יועזר כי בנוגע לטיפול מתמשך בתיקי אלמונים לא הוכנו נהלים מפורטים בדומה לאלה הנוגעים לטיפול בנעדרים, אבל יש מקום לכך ששימוש באמצעי חקירה בסיסיים, המפורטים בנהלים האמורים בשינויים המתחייבים, ינחו את תחנות המשטרה גם בטיפול מתמשך בתיקי אלמונים, שכאמור, לפי הפקודה גם אותם יש לחקור במשך חמש שנים.

2. על פי הפקודה, אם במהלך חקירה עולה חשד שקיימת סכנה לחייו של נעדר או שנסכיבות ההיעדרות או מציאת אלמוני מעלות חשד לביצוע עברה פלילית או לפעילות חבלנית עוינת (להלן - פח"ע) תישקל הקמת צוות חקירה מיוחד (להלן - צח"ם).

הפקודה גם קובעת שתיק של אלמוני ייסגר כאשר הוא זוהה בוודאות ותיק של נעדר ייסגר כאשר הוא אופן, דהיינו כאשר הוא אותר חי או מת או כאשר קיימת ידיעה מהימנה על מקום הימצאו, לרבות רישום במעבר ביקורת גבולות המעיד על עזיבתו את הארץ.

13 תיק אלמוני שנושאו חי לא ייגנו עד שייוודע למשטרה על מותו של אותו אלמוני.

3. בקובץ הנעדרים והאלמונים שמנהלת חוליית נעדרים שנמסר לעיון משרד מבקר המדינה היו רשומים, ב-14.6.09, 378 נעדרים ו-428 אלמונים. מבין 46 תיקי נעדרים שנעדרו בארץ והיו רשומים בקובץ כתיקים פתוחים שטרם נגנזו ומועד ההיעדרות היה בשנים 2004-2008, נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה 16 תיקים (35%)¹⁴. מבין 102 תיקי אלמונים, שמועד מציאת האלמונים היה בשנים 2004-2008 והיו רשומים בקובץ כתיקים פתוחים שטרם נגנזו, נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה 18 תיקים (18%)¹⁵. בסך הכול נבדקו 34 תיקים שטופלו על ידי 10 תחנות משטרה¹⁶ שהועברו לביקורת משרד מבקר המדינה בחודשים יוני-אוגוסט 2009 (להלן - מועד בדיקת התיק).

היעדר דיוני הערכת מצב וסיכומי חקירה

ככל שעובר זמן ונעדר לא אותר או אלמוני לא זוהה, על תחנת המשטרה החוקרת את האירוע להעמיק ולהרחיב את פעולות החקירה עד איכון הנעדר או עד זיהוי האלמוני או עד מועד ההחלטה על גניזת התיק. כאמור, על פי הנהלים, במקרים שהחקירה מתמשכת, הקצין הממונה על החקירה צריך לפעול לקיום דיוני הערכת מצב תכופים. יצוין שחשיבותן של הערכות מצב רבה מכיוון שהן מאפשרות לסכם את פעולות החקירה שנעשו עד לרגע נתון, להפיק לקחים, לבחון מחדש את כיווני החקירה, לקבל החלטות ולהנחות על המשך החקירה.

הנהלים אף קובעים כי במקרים שנעדר לא אוכן בתום חודשיים להיעדרות יעביר הקצין הממונה לחוליית נעדרים סיכום ביניים מפורט על החקירה. סיכום זה אמור לתת תמונת מצב מפורטת של החקירה על ההשערות שעלו בנוגע לאירוע, על כיווני החקירה שנשקלו ואלה שהוחלט לפעול על פיהם ועל הפעולות שננקטו בפועל בציון אילו מהן קידמו את החקירה ואילו לא הניבו תוצאות. כמו כן הוא אמור לשמש בסיס להפקת לקחים ולקבלת החלטות. סיכום ביניים של מצב החקירה יכול אף לשמש כלי בידי דרגי הפיקוד והמטה הממונים לקבלת מידע ומתן הנחיות בהתאם ולביצוע פיקוח ובקרה. כאמור, בדומה לטיפול באיתור נעדרים, יש להעריך את טיב החקירה ולהנחות את המשכה גם בטיפול לזיהוי אלמונים.

כאמור, בתיקים שהחקירה מתמשכת יש לקיים הערכות מצב תכופות ויש לכתוב סיכום ביניים כבר בחלוף חודשיים מפתיחת התיק. אולם מהמסמכים עלה כי ב-30 (88%) מ-34 התיקים שנבדקו ההנחיות לא מולאו כנדרש: 13 (81%) מ-16 תיקי הנעדרים ו-17 (94%) מ-18 תיקי האלמונים. להלן פירוט:

1. ב-10 (77%) מ-13 תיקי הנעדרים לא נמצאו מסמכים המעידים שנעשתה בהם הערכת מצב במשך שנה או יותר. יתרה מזאת, נמצא כי ב-4 מהם לא נעשתה הערכת מצב אף במשך שנתיים עד שלוש שנים וחצי. לדוגמה:

(א) באפריל 2005 דיווחה אישה למרחב דן שיומיים קודם להודעתה יצא אחיה בערב ולא שב עוד. כשלושה שבועות לאחר ההודעה על ההיעדרות הועבר התיק לטיפול צה"ם במרחב דן בשל חשד שההיעדרות קשורה לביצוע עברה פלילית. אולם מאוגוסט 2005, שלושה חודשים וחצי לאחר

14 מבין 378 תיקי הנעדרים 211 היו גנוזים או מיועדים לגניזה ו-167 היו תיקים פתוחים שהיו בטיפול שוטף בתחנות המשטרה. ב-55 מבין תיקי הנעדרים הפתוחים תאריך ההיעדרות על פי הקובץ היה בשנים 2004-2008 ו-9 מהם היו תיקי נעדרים ישראלים שנעדרו בחו"ל.

15 מבין 428 תיקי אלמונים 134 היו גנוזים או מיועדים לגניזה ו-294 היו תיקים פתוחים בטיפול שוטף בתחנות המשטרה. ב-102 מבין תיקי אלמונים פתוחים תאריך מציאת האלמונים על פי הקובץ היה בשנים 2004-2008.

16 תחנות אשקלון, אשדוד, זבולון, נתניה, עכו, רמלה וראשון לציון ומרחבים איילון, דן ומוריה המתפקדים גם כתחנות משטרה.

ההודעה, ועד יוני 2007, המועד שנרשם סיכום חקירה, במשך שנה ועשרה חודשים, לא נמצאו בתיק מסמכים המעידים שהצח"ם קיים הערכות מצב במהלך החקירה בתקופה זו.

(ב) בספטמבר 2005 דיווח אדם לתחנת ראשון לציון שיום קודם להודעתו יצא סבו מהבית בשעות הבוקר המוקדמות ולא חזר לביתו. ביולי 2007 נעשתה בקרה על התיק ואחרי מועד בדיקת התיק, ספטמבר 2009, נעשתה בקרה נוספת, דהיינו לא נערכו בתיק הערכות מצב במשך שנתיים.

2. ב-13 (76%) מ-17 תיקי האלמונים לא נעשתה הערכת מצב במשך שנה או יותר. יתרה מזאת, ב-8 מהם לא נעשתה הערכת מצב אף במשך שנתיים עד ארבע שנים ויותר. לדוגמה:

(א) באוגוסט 2006 נפלטה גופה לחוף פולג בנתניה. ממועד פתיחת התיק בתחנת נתניה ועד מועד בדיקת התיק, במשך כשלוש שנים, לא נמצאו בתיק לא סיכום חקירה ולא מסמכים המעידים על קיום הערכת מצב במהלך החקירה.

(ב) במרס 2004 נמצאה גופת אלמוני צפה בים באזור עכו. במרס 2006, שנתיים לאחר מציאת הגופה, שלחה תחנת עכו את התיק לחוליית נעדרים לגניזה. במהלך אותו חודש החזירה החוליה את התיק לתחנה ומסרה שעל פי הפקודה התיק אמור להיגנו במטא"ר רק בתום חמש שנים מיום פתיחתו. החוליה הורתה על המשך הטיפול כמוסדר בפקודה. למרות הנחייה, מאותו מועד ועד מועד בדיקת התיק, במשך שלוש שנים וחמישה חודשים, לא נמצאו בתיק מסמכים המעידים שנעשתה הערכת מצב במהלך החקירה ולא נמצא כל סיכום חקירה.

בתשובתה מדצמבר 2009 מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה כי תכליתה של הערכת המצב היא להוביל את כל הגורמים הרלוונטיים לפעול במהירות וביעילות לאיתור הנעדר. הדבר נכון בייחוד כאשר נשקפת סכנה ברורה ומיידית לשלומם של הנעדר. כמו כן מסרה המשטרה בתשובתה שתכלית זו אינה רלוונטית לתיקי אלמונים, שברוב המקרים נמצאים ללא רוח חיים וכל פעולות החקירה מתמקדות בזיהוי בלבד. זו גם הסיבה שהנהלים מחייבים הערכות מצב רק בתיקי נעדרים ולא בתיקי אלמונים. עם זאת מסרה המשטרה כי גורמי המטה במחוזות ובמרחבים הוציאו הנחיות לתיקון ליקויים שהועלו בנושא זה ובנושאים אחרים שהועלו בדוח הביקורת, ללא הבחנה בין נעדרים לאלמונים.

הערכת מצב היא כלי בסיסי שיש בו כדי להבטיח ניהול סדור ומקצועי של החקירה. ביצועה נחוץ לניתוח הפעולות, העובדות והמצבים המצטברים לאורך זמן לצורך קבלת ההחלטות הנכונות להמשך פעולות החקירה. לכן נודעת חשיבות רבה לקיום הערכות מצב בחקירת נעדרים ואלמונים כאחד. עם זאת מן הראוי שהמשטרה תרענן את הפקודה והנהלים תוך כדי שימת דגש על החובה לקיים הערכות מצב תקופתיות ועל התדירות שבה יש לקיימן. ראוי אף לעגן עקרונות אלה בנהלים מפורטים גם בנוגע לאלמונים.

השהיות במהלך חקירת תיקי נעדרים ואלמונים

לרצף החקירה יש חשיבות רבה הן בשל הצורך למצותה הן משום שלא פעם לגורם הזמן יש השפעה מכרעת על היכולת להשיג את המידע הדרוש לחקירה. הזמן הופך להיות קריטי בחקירה של היעדרות מכיוון שלעתים הוא זה שישפיע על איתור הנעדר בעודו בחיים. ואכן, על פי הפקודה יש להתמיד בחקירה במשך חמש שנים לפחות, ובכלל זה ליזום פניות חוזרות לגורמים במשטרה ומחוצה לה לקבלת נתונים ומידע עדכני העשוי לסייע לחקירה.

מבדיקת המסמכים ב-34 התיקים שנבדקו עלה כי ב-30 (88%) היו השהיות משמעותיות בחקירת התיק: ב-13 (81%) מ-16 תיקי הנעדרים, וב-17 (94%) מ-18 תיקי האלמונים.

1. ב-13 תיקי הנעדרים ההשהיות בפעולות החקירה נמשכו חודשים אחדים ויותר כאשר ב-10 מהם היו השהיות שנמשכו שבעה חודשים עד שנה ויותר, ובמקרה אחד אף במשך שלוש שנים וחצי. עוד נמצא כי ב-9 מ-13 תיקי הנעדרים החלה ההשהיה בחקירה סמוך מאוד לאחר ההודעה על ההיעדרות (משבוע עד חמישה חודשים וחצי לאחר ההודעה), ובמקרה אחד ההשהיה החלה כבר ביום מסירת ההודעה על ההיעדרות ונמשכה יותר מחודשיים. לדוגמה:

בדצמבר 2007 הודיעה אישה למרחב דן כי אחיה הסובל ממצוקה נפשית בשל בעיות רפואיות נעדר. מהמסמכים בתיק עלה שהתיק היה בטיפול צח"ם אך מנובמבר 2008 ועד מועד בדיקת התיק, במשך שבעה חודשים, לא נמצאו בתיק מסמכים המעידים על ביצוע פעולה כלשהי, למעט דיון סטטוס שהתקיים במרס 2009 בראשותו של קצין האח"ם המרחבי. בדיון סוכם שהתיק ייבחן בידי קצין האח"ם המרחבי לצורך מתן הנחיות להמשך הטיפול, אך לא נמצאו בתיק מסמכים הנוגעים למתן ההנחיות האמורות.

2. הביקורת העלתה כי ב-17 תיקי האלמונים היו במהלך הטיפול השהיות בחקירה במשך חודשים עד ארבע שנים. עוד עלה כי ב-13 מאותם 17 תיקי האלמונים, ההשהיה החלה סמוך מאוד לאחר מציאת האלמוני (משלושה שבועות עד חצי שנה לאחר מציאתו). לדוגמה:

(א) במרס 2004 נמצאה גופת אלמוני בחוף חצרות יסף שכלל הנראה נפלטה מהים. במשך חמש שנים, ממועד קבלת חוות דעתו של המכון באפריל 2004, חודש לאחר מציאת האלמוני, ועד מאי 2009, המועד שבו בדקה תחנת עכו מול המכון אם ידוע לו על נעדר שנתוניו תואמים לאלמוני, לא נמצאו בתיק מסמכים המעידים שהתחנה ביצעה פעולות חקירה בתיק בתקופה זו, למעט תיאור מציאת האלמוני שנמסר לחוליית נעדרים בדצמבר 2007 ומתן הנחיות על ידי ראש לשכת חקירות מרחב גליל ביולי 2008. בנוגע להנחיות, מהמסמכים בתיק עלה כי עד מועד בדיקת התיק לאחר כשנה, התחנה לא פנתה לחוליית נעדרים כפי שהנחה ראש לשכת החקירות אלא פנתה למכון שבידיו מידע חלקי על נעדרים.

(ב) במאי 2005 נמצאה גופה צפה בים מול מכון וינגייט. מהמסמכים בתיק עלה שפעולת החקירה האחרונה לצורך זיהוי הגופה נעשתה על ידי תחנת נתניה ביולי 2005, כחודשיים לאחר מציאת הגופה. מאותו מועד ועד מועד בדיקת התיק, במשך ארבע שנים, לא נמצאו בתיק מסמכים המעידים על פעילות בתיק, וזאת למרות המלצתו של ראש חוליית נעדרים דאז, בדצמבר 2005, לפנות למכון לחקר הימים והאוקיינוסים בחיפה כדי לקבל מהם הערכה בנוגע לכיווני הזרמים שהיו בימים הסמוכים למציאת הגופה ולבדוק אם ייתכן שמדובר בתושב עזה או לבנון ולפעול לפי הממצאים.

יוער שבכל אותם תיקים שלא הייתה בהם פעילות במשך תקופה ארוכה, ההשהיה כמזה 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.

בתשובתה מסרה המשטרה כי בעקבות הביקורת הוציא ראש ענף חקירות במחוז אחד הנחיות בנושא לכל תחנות המשטרה במחוז. מחוז נוסף, גם הוא סבור שעל דרגי הפיקוד השונים לעקוב אחר החקירה ורציפותה. בנוגע למחוז שלישי נכתב כי התקיימו דיונים, ברמה המרחבית וברמה המחוזית, שעניינם אופן הטיפול בתיקי נעדרים ואלמונים של התחנות במחוז זה ואף ניתנו הוראות אופרטיביות לביצוע.

לדעת משרד מבקר המדינה לא די בהוצאת הנחיה במחוז זה או אחר אלא יש לעגנה ולהפיצה לכל תחנות המשטרה. כמו כן ראוי לרענן מפעם לפעם את הוראות הפקודה, להטמיען בקרב תחנות המשטרה ולוודא כי הן אכן מבוצעות כלשונן וכרוחן.

כשלים בהקמת צוות חקירה מיוחד

על פי הפקודה, אם במהלך חקירה מתבסס חשד לעברה פלילית, התחנה החוקרת תפתח תיק חקירה פלילי (להלן - תיק פ"א) ותיק הנעדר או האלמוני יצורף אליו. כאמור, הפקודה קובעת שאם במהלך החקירה עולה חשד שקיימת סכנה לחיי הנעדר או היעדרותו קשורה לעברה פלילית או לפח"ע, הקצין הממונה על החקירה יעביר דיווח מיידי לקצין האח"ם המרחבי, וזה ישקול הקמת צח"ם לטיפול באירוע. הליך מינוי הצח"ם מוסדר בפקודת "צוות חקירה מיוחד (צח"מ)" של המטא"ר¹⁷ המגדירה מיהם בעלי התפקידים המוסמכים למנות צח"ם. הצח"ם מתמנה באמצעות כתב מינוי שבו נקבע, בין השאר, מי יעמוד בראשו, מי יהיו חברי הצוות ומה יהיה תפקידו של כל אחד מהם. כמו כן בכתב המינוי אמורים להיות מוגדרים גם נושא החקירה וכללי העבודה של הצוות, לרבות תדירות הדיווח לבעל התפקיד שמינה אותו.

ב-5 (31%) מ-16 תיקי הנעדרים שנבדקו העלו דרגי הפיקוד את הצורך בהקמת צח"ם בשל חשד שהיעדרות קשורה בעברה פלילית. ב-2 הועלו ליקויים בהקמת הצח"ם. לדוגמה:

במאי 2006 הודיעה בתה של נעדרת לתחנת עכו ששלושה ימים קודם להודעתה עזבה אמה את הבית ולא שבה. ממסמכים בתיק עלה שבאוקטובר 2007, שנה וחמישה חודשים לאחר מכן, במהלך חקירה בתיק פלילי אחר מסרה אישה שהאדם שפגע בה גם רצח את הנעדרת. במהלך נובמבר 2007 הובא החשוד כמה פעמים לחקירה בתחנה אך הוא הכחיש את המיוחס לו. בדיקת פוליגרף שעבר החשוד העלתה אינדיקציה שהוא אינו דובר אמת. אולם רק במאי 2009, שנה ושבעה חודשים לאחר שעלה החשד כי הנעדרת נרצחה, הנחה קצין אח"ם מרחב הגליל לסווג את התיק כתיק רצח, לסכם את התיק ולהעבירו ליחידת תשאול מרחב הגליל להמשך חקירה ולמנות צח"ם. יצוין שאף שעלה החשד לרצח כבר באוקטובר 2007, מהמסמכים בתיק עולה שמינואר 2008 ועד סוף מאי 2009, במשך שנה וחמישה חודשים, לא נעשו כל פעולות חקירה בתיק ואף ההנחיות שנתן קצין אח"ם מרחב גליל באוקטובר 2008 לא מולאו, למעט בירור שנעשה מול המוסד לביטוח לאומי.

כאמור, על פי הפקודה דרגי הפיקוד יכולים להפעיל שיקול דעת ולהחליט על מינוי צח"ם להמשך טיפול במקרים שאדם נמצא בסכנת חיים או עולה חשד שהמקרה קשור לביצוע עברה פלילית. משהתקבלה החלטה להקמת צח"ם מן הראוי להקימו, לקבוע את נושא החקירה ואת כללי העבודה של הצוות ולפעול על פיהם.

כשלים בביצוע פעולות חקירה

על פי הפקודה והנהלים כדי למצות חקירה ולהביא לידי איכוננו של נעדר או זיהויו של אלמוני על דרגי הפיקוד והחקירים בתחנות המשטרה להשתמש באמצעים העומדים לרשותם על פי שיקול דעתו של הקצין הממונה על החקירה, לרבות בדיקת כל קצות החוט שהועלו בחקירה. הביקורת העלתה שבתיקים שנבדקו לא נעזרו תחנות המשטרה בכל אמצעי החקירה העומדים לרשותם, כנדרש.

1. כשלים באיתור נעדר באמצעות נתוני תקשורת: איכון טלפון סלולרי הוא אחד הכלים החיוניים באיתור נעדר, בייחוד אם יש צורך לאתרו באופן מיידי בשל חשש לחייו, כמו הזדקקות לתרופות לצורך ניהול אורח חיים תקין. נוהל אח"ם "קבלת נתוני תקשורת וקבצי נתונים ממאגר מידע של בעל רישיון בזק"¹⁸ מתווה את הכללים ואת שיטות העבודה לקבלת נתוני תקשורת וקבצי נתונים מבעל רישיון בזק הכוללים, בין היתר, איכון טלפון סלולרי וקבלת נתוני שיחות נכנסות ויוצאות מטלפון. על פי הנוהל, לצורך קבלת נתוני תקשורת על תחנת המשטרה לקבל מבית משפט צו שיפוטי המתיר לקבל את נתוני התקשורת או לקבל אישור של קצין שהוסמך לכך בנוהל, וזאת במקרים דחופים שלא ניתן לקבל צו מבעוד מועד.

אחת המטרות שבגינן מתיר הנוהל לקבל נתוני תקשורת היא הצלת חיי אדם או הגנה עליהם. ב-6 (37%) מ-16 תיקי הנעדרים שנבדקו הועלו ליקויים הנוגעים ליכולת להיעזר בחקירה באיכון טלפון סלולרי או בקבלת נתוני תקשורת, כמו שיחות נכנסות ויוצאות מהטלפון של הנעדר או של מקורביו, לצורך איתור הנעדר. לדוגמה:

(א) בטופס "הודעה על נעדר" מאוקטובר 2004 רשם חוקר מתחנת זבולון שהמודיעה מסרה שהנעדר גר לבדו בארץ והוא סובל ממצוקה נפשית ומצוקה כלכלית. היא הוסיפה שהוא לקח אתו טלפון סלולרי אבל הוא אינו זמין. בתיק לא נמצאו מסמכים המעידים שתחנת זבולון ביקשה לקבל צו שיפוטי לצורך איכון הטלפון הסלולרי או קבלת פירוט שיחות נכנסות ויוצאות בניסיון לאתר את הנעדר. יצוין שביוני 2009, כחמש שנים לאחר מועד ההיעדרות, נמצא אלמוני במכתש רמון כשלידו טלפון סלולרי, ותחנת דימונה העלתה בחקירתה את הסברה שמדובר בנעדר. מהמסמכים בתיק עלה שעד מועד בדיקת התיק סברה זו טרם התבררה.

(ב) במאי 2006, לאחר הודעה של אם על היעדרות בנה הסובל מבעיות נפשיות, הוציא מרחב מוריה בבית משפט השלום בירושלים צו שיפוטי לאחת מחברות התקשורת לקבלת נתוני שיחות יוצאות ונכנסות למכשיר הטלפון הסלולרי של הנעדר. מהמסמכים בתיק עלה שמרחב מוריה לא הוציא צווים לשאר חברות התקשורת כדי לברר אם לנעדר יש עוד מגוי בחברה אחרת שיכול היה לסייע באיתורו. יצוין כי באוקטובר 2008, לאחר שנתיים וחמישה חודשים, דיווחה האם שבבעלות בנה הנעדר טלפון סלולרי נוסף בחברת תקשורת אחרת. רק אז הוציאה התחנה צו שיפוטי לקבלת נתוני תקשורת מאותה חברה.

2. כשלים בעריכת סריקות וחיפושים אחר נעדר: סריקות וחיפושים אחר נעדר הם אמצעי נוסף שיכול לסייע באיתור נעדרים. בפקודה נקבע כי לאחר פתיחת תיק נעדר וביצוע הפעולות הראשוניות המפורטות בפקודה תתקבל החלטה בדבר הצורך בעריכת סריקות וחיפושים ומה יהיה אופיים.

18 נוהל מס' 03.344.306. לגבי רוב התיקים שנבדקו היה בתוקף הנוהל הישן בנושא, נוהל מס' 03.300.174, אבל בשני הנהלים כלולה הנחיה זהה בנוגע לגורם האמור לאשר קבלת נתוני תקשורת.

ב-3 (19%) מ-16 תיקי הנעדרים שנבדקו הועלו ליקויים בכיצוע פעולות אלה. לדוגמה:

בדצמבר 2004 מסרה אחות של נעדר שאחיה הסובל מבעיית זיכרון יצא מבית האבות שהתגורר בו ולא שב. ארבעה ימים לאחר ההודעה הנחה ראש משרד חקירות כללי במרחב מוריה להקים חדר פיקוד קדמי כדי לחפש אחר הנעדר. בעקבות הנחיה זו הועבר מזכר לקצין אגף קהילה ומשמר אזרחי במרחב מוריה ובו פרטים על הנעדר, בצירוף ההנחיה של ראש משרד החקירות. בתיק לא נמצאו מסמכים המעידים על הנעשה בפועל לאחר ההנחיה ואף לא נמצא סיכום על פעולותיו של חדר הפיקוד הקדמי. לאחר כשנה וחצי, במאי 2006, במסגרת חקירת היעדרות של נעדר אחר במרחב מוריה שנעדר מאפריל 2006, הנחה ראש משרד החקירות לבצע חיפושים גם באמצעות גיפים ובעזרת כלבי משטרה ולהקים חדר פיקוד קדמי. בעקבות ההנחיה הופץ אי-מייל, במאי 2006, לתפוצה רחבה של בעלי תפקידים בכל תחנות מחוז ירושלים ובו נמסרו פרטים של שני נעדרים מרחב מוריה, ואותם הגורמים התבקשו לסייע באיתורם או במציאת גופותיהם. בתיק לא נמצאו מסמכים המעידים על הנעשה בפועל ואף לא נמצא סיכום על פעולותיו של חדר הפיקוד הקדמי.

3. כשלים בגביית עדויות: ב-15 (44%) מ-34 התיקים שנבדקו הועלו ליקויים בגביית עדויות שיכול שהיה בהן כדי לסייע בחקירה. ב-6 מהם (5 תיקי נעדרים ותיק אלמוני אחד) לא נגבתה עדות אף שניתנה הוראה על ידי הדרג הפיקודי לעשות זאת. לדוגמה:

(א) ביוני 2006 העידה בת של נעדרת שאחותה פגשה ברמלה יצאנית שאמרה לה שהיא ראתה את הנעדרת לאחר מועד ההודעה על ההיעדרות. באוגוסט 2006 פנתה חוקרת מתחנת עכו לתחנת רמלה וביקשה לאתר את היצאנית ולגבות ממנה עדות על כל הידוע לה על הנעדרת. כעבור חודש הנחה ראש חוליית נעדרים דאו להכריז על היצאנית כדרושה לחקירה, אבל בתיק לא נמצאו מסמכים המעידים על שהדבר נעשה. באוקטובר 2008, בדיון סטטוס בראשות קצין אח"מ מרחב הגליל, הוא שב והנחה למצוא את היצאנית ולצורך זה אף לפנות לשירותי בתי הסוהר ולהסתייע בו, אך לא נמצא שנעשתה פנייה כזו.

יצוין שבאותו תיק זומנו בספטמבר 2006 עוד שני אנשים למסור עדות אך עד מועד בדיקת התיק, לאחר כשלוש שנים, לא נמצאו בתיק מסמכים המעידים שנגבתה מהם עדות.

(ב) אלמונית, שכנראה מסרה פרטים כוזבים על עצמה, הובאה באוקטובר 2007 באמבולנס לאשפוז בבית חולים קריית צאנו בנתניה. לאחר שבועיים החמיר מצבה והיא נפטרה בבית החולים. בתיק לא נמצאו מסמכים המעידים שתחנת נתניה גבתה עדויות מעובדי בית החולים ומנהג האמבולנס שאסף את האלמונית והעבירה לבית החולים, כדי לנסות ולאסוף פרטים שיסייעו בזיהויה (למעט תרומת של שיחה שנעשתה עם אדם מסוים). כמו כן לא נמצאו מסמכים המעידים על ניסיונה של התחנה לברר ביחידת הרווחה העירונית אם האלמונית מוכרת להם ועל פנייתה של התחנה לגורמי המודיעין כדי להתחקות אחר זהותה.

4. כשלים באיסוף מסמכים ומידע לצורך חקירה: על פי הנהלים, איסוף מידע מגורמים שונים, כמו בנקים בנוגע למשיכות כספים לאחר מועד היעדרות וגורמים רפואיים בנוגע לתיקים רפואיים, היא אחת מפעולות החקירה שיש לנקוט.

ב-5 (15%) מ-34 התיקים שנבדקו הועלו ליקויים באיסוף מידע כזה. ב-4 הנחה הדרג הפיקודי לפעול להוצאת צווים שיפוטיים מבית משפט לצורך קבלת מידע חיוני לחקירה, ולמרות זאת לא נמצאו בתיק מסמכים המעידים שהנחיות אלו אכן בוצעו; בתיק הנוסף אמנם הוצא צו שיפוטי אך הוא לא בוצע. לדוגמה:

(א) בינואר 2008, כבר ביום מסירת ההודעה על ההיעדרות, העידה אישה שאחיה הנעדר מסובך בענייני כספים, גם מול בנקים. אולם רק ביולי 2008, כחצי שנה אחר כך, הנחה ראש משרד חקירות במרחב איילון להוציא צווים שיפוטיים כדי לקבל מידע מהבנקים. למרות ההנחה לא נמצאו בתיק מסמכים המעידים כי הוצאו צווים לבנקים ואכן התקבל מידע כלשהו מהם. יצוין שבפברואר 2008 הנחה ראש משרד החקירות לנסות ולמצוא גם מסמכים רפואיים של הנעדר, וגם בעניין זה לא נמצאו בתיק מסמכים המעידים שהנושא טופל, למרות הנחייתו.

(ב) בנובמבר 2008 התקבל בתחנת עכו מידע על אישה הנעדרת מביתה. בדצמבר 2008 פנתה התחנה לבית משפט השלום בעכו להוצאת צו שיפוטי כדי לקבל את התיק הרפואי של הנעדרת מקופת חולים מאוחדת בג'דידה מכר, ובינואר 2009 אישר בית המשפט את הצו. עד מועד בדיקת התיק, שבעה חודשים לאחר שבית המשפט אישר את הצו, לא נמצאו בתיק מסמכים המעידים על איסוף המסמכים הרפואיים כנדרש ועל כך שהתחנה דאגה לעקוב אחר הנושא כדי לקבל את המסמכים המבוקשים.

יצוין שכחודש לפני מועד בדיקת התיק ושמונה חודשים לאחר מועד ההיעדרות, תחנת עכו הוציאה צווים שיפוטיים נוספים לקבלת תיקים רפואיים של הנעדרת, אך עד מועד בדיקת התיק לא נמצאו בתיק מסמכים המעידים שהמידע שהתבקש אכן התקבל.

5. כשלים בבקשת סיוע מגורמי מודיעין במשטרה: גורמי המודיעין של המשטרה גם הם יכולים לסייע בחקירה ובאיסוף מידע הנוגע לנעדרים ולאמונים. בנוסף לפעולות החקירה שיש לנקוט, הנהלים מנחים לבצע בדיקות מודיעיניות.

ב-8 (23%) מ-34 התיקים שנבדקו הועלו ליקויים בטיפול מול גורמי המודיעין. ב-6 לא נמצאו מסמכים המעידים שהתחנה פנתה לגורמי המודיעין כדי לבדוק אם יש בידיהם מידע שעשוי לסייע בחקירה, וב-2 נמצא כי התחנה פנתה אמנם לגורמי המודיעין, אבל לא נמצאו מסמכים המעידים שהתקבלה תשובה מהם אף על פי שעברה שנה ויותר ממועד הפנייה. לדוגמה:

בספטמבר 2005 דיווח אגף הרווחה בעיריית אשקלון למשטרה על היעדרותו של חולה סיעודי קשיש. חודש לאחר הדיווח הנחה קצין אח"ם מרחב לכיש על הקמת צח"ם ביחידת התשואל של המרחב. לאחר חקירה של הצח"ם במשך כארבעה חודשים הנחה ראש לשכת חקירות מרחב לכיש, בפברואר 2006, שהמשך החקירה ייעשה במישור המודיעיני, והתיק הוחזר לטיפול של תחנת אשקלון. לאחר ארבעה ימים הנחתה קצינת אח"ם תחנת אשקלון את קצין "מרכז שירות לאזרח" כיצד להמשיך בחקירה, לרבות ביצוע בדיקה במישור המודיעיני. מאותו מועד ועד מועד בדיקת התיק, במשך שלוש שנים וחצי, לא נרשמה כל פעילות בתיק ולא נמצאו מסמכים המעידים שההנחה לחקור במישור המודיעיני אכן בוצעה.

6. כשלים בפרסום נעדר לצורך איתורו או אלמוני לצורך זיהויו: פרסום פרטיו של נעדר או של אלמוני בכלי התקשורת, כמו רדיו, טלוויזיה, עיתונות ואינטרנט, חושף אותו בפני הציבור ומעלה את הסיכוי לאיתורו או לזיהויו. על פי הפקודה, פרסום של נעדר מטעם המשטרה בכלי התקשורת ייעשה על פי החלטת חוליית נעדרים ויתבצע בידי דובר המשטרה או בידי מי שהוסמך על ידו. הפרסום מותנה בהסכמה של משפחת הנעדר או של האפוטרופוס שלו¹⁹. על פי הוראה זו גם פרסום של פרטי אלמוני נעשה באישורה של חוליית נעדרים. יצוין שהחוליה מממנת פרסום בעיתון בתפוצה ארצית, ובמקרים שהיא מפנה בקשה

19 במקרים שהמשפחה או האפוטרופוס מסרבים לפרסם את פרטי הנעדר, אך הממונה על החקירה סבור שהפרסום חיוני להמשך החקירה או להצלת חיי הנעדר, הוא רשאי להפנות בקשה לאישור הפרסום לגורמים המוסמכים על פי הפקודה.

לפרסום בכלי התקשורת האחרים, הפרסום נעשה ללא תשלום ובכפוף להסכמתם, למעט קול ישראל המחויב לפרסם את ההודעה.

ב-9 (26%) מ-34 התיקים שנבדקו הועלו ליקויים בטיפול בפרסומו של נעדר או אלמוני, ויש אפשרות שהם פגמו בסיכוי לאתרם או לזהותם. לדוגמה:

(א) באפריל 2004 נמצאה באתר פסולת בניין באזור נתניה גופת אלמוני שגר בקרוון המצוי באתר. מנהל האתר לא ידע דבר על האלמוני פרט לזה שסבר שהוא בעל אזרחות רומנית. בתיק לא נמצאו מסמכים המעידים שתחנת נתניה פנתה לחוליית נעדרים בבקשה לפרסם את האלמוני בכלי התקשורת, אף על פי שבדצמבר 2005, שנה ושמונה חודשים לאחר מציאת האלמוני, ראש חוליית נעדרים דאז הנחה את התחנה, בין השאר, להפנות אליו בקשה לפרסם את תמונת האלמוני בעיתון ובאינטרנט, לרבות בעיתון בשפה הרומנית.

(ב) בנובמבר 2008 דיווח עובד במוסד לחולי נפש בנתניה למשטרה על היעדרותו של חוסה במוסד. הנעדר הוא חולה סכיזופרני כרוני המטופל בתרופות וסובל גם ממחלה של חסימת חמצן בדם.

לאחר פנייתה של תחנת נתניה אל חוליית נעדרים למחרת ההיעדרות, העבירה החוליה בקשה לקול ישראל, לגלי צה"ל, לטלוויזיה ולאינטרנט לפרסם את פרטי הנעדר, והמידע אכן פורסם ברדיו ובאינטרנט. מהמסמכים בתיק עלה כי ב-26.11.08, כשבוע לאחר מכן, פנתה ראש משרד חקירות בתחנת נתניה אל ראש חוליית נעדרים בעניין פרסום הנעדר בטלוויזיה ובעיתונות, ונענתה שבאמצעות החוליה ניתן לפרסם מודעה קטנה בעיתון יומי שאינה יעילה, ולפרסום אחר עליה לפנות לדובר המרחבי או המחוזי. עוד באותו היום פנתה התחנה לדובר מרחב שרון וביקשה לפרסם את תמונת הנעדר ופרטיו בטלוויזיה. ב-27.11.08, תשעה ימים לאחר ההיעדרות, בדיון הערכת מצב בראשות מפקד מרחב שרון, מסר הדובר שאכן הייתה פנייה לתקשורת אך לא נצפה פרסום בטלוויזיה.

מהמסמכים בתיק עלה שרק ב-14.12.08, יותר משלושה שבועות לאחר מועד ההיעדרות, פורסמה על פי הנחיית חוליית נעדרים תמונת הנעדר בעיתון ידיעות אחרונות, וזאת למרות הידיעה שהנעדר סובל מבעיות נשימה והוא נזקק לתרופות.

יצוין שבאפריל 2009, כארבעה חודשים וחצי לאחר ההיעדרות, בדיון הערכת מצב בראשות סגן מפקד תחנת נתניה, ניתנה הנחיה לפנות לחוליה ולבקש פרסום נוסף, אך לא נמצאו מסמכים המעידים שהתחנה פנתה למטא"ר בבקשה כזאת.

בתשובתה מסרה המשטרה שחוליית נעדרים מפרסמת, בדרך כלל, תמונות נעדרים לבקשת תחנות המשטרה ולעתים באופן יזום כשיש סיכוי לקבל מידע מסייע מהציבור. ברוב המקרים הפרסום בעיתונות הכתובה הוא מודעה קטנה בשחור לבן המתפרסמת בעמודים לא מרכזיים של העיתון, ומניסיונה הוא אינו יעיל ועלותו גבוהה (כ-4,000 ש"ח), לכן הוא נעשה במשורה. פרסום בטלוויזיה, לעומת זאת, עשוי להיות הרבה יותר אפקטיבי והוא נעשה בכפוף להסכמת ערוצי הטלוויזיה שלא תמיד קל להשיגה. אולם משלא אותר הנעדר, המשטרה פרסמה מודעה בעיתון כשלושה שבועות לאחר ההיעדרות, והסבירה שזה נעשה בפרק זמן סביר ואף מוקדם מן הנהוג, אבל כצפוי מפרסום זה, כמו גם מהפרסום ברדיו ובאינטרנט, לא התקבל כל מידע שיכול היה לסייע באיתורו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בנסיבות המקרה ספק אם פרסום מודעה לאחר שלושה שבועות של היעדרות יש בו איזו שהיא תועלת. ככלל, לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שהמשטרה תבחן מחדש כיצד ניתן לפרסם את תמונת הנעדר ופרטיו באופן יעיל ובסמוך ככל האפשר להודעה על ההיעדרות, בייחוד כשקיים חשש לחייו, ובזה יועיל ולו במעט הפרסום.

7. כשלים בהצלבת נתוני נעדרים עם נתוני אלמונים: על פי הפקודה והנהלים, לצורך איתור נעדר או זיהוי אלמוני על תחנת המשטרה להצליב נתונים ידועים על נעדרים עם נתונים ידועים על אלמונים כדי לבדוק אם קיימת התאמה בין מי מהם (להלן - נעדר פוטנציאלי או אלמוני פוטנציאלי). לצורך זה אמורות תחנות המשטרה להסתייע בחוליית נעדרים ובקובץ נעדרים ואלמונים שהיא מנהלת ובו פרטים כמו מין, גיל, גובה, צבע שיער וצבע עיניים, ופרטי זיהוי ייחודיים כמו צלקות, מומים, שברים או קעקועים.

ב-11 (32%) מ-34 התיקים שנבדקו לא נמצא כי בדיקה כזו נעשתה כנדרש. לדוגמה:

(א) במרס 2007 נמצאה בחוף ראשון לציון גופת גבר שנפלטה מהים. בדוח של המכון מאותו החודש, ובו תיאור פרטי הגופה, צוין שכנראה מדובר באדם ממוצא אסייתי. במאי 2007, כחודשיים לאחר מציאת האלמוני, הנחה ראש משרד חקירות ומודיעין בתחנת ראשון לציון לפנות לראש חוליית נעדרים כדי שיברר מול האינטרפול אם יש נעדר פוטנציאלי מאזור המוצא האפשרי. למרות ההנחיה לא נמצאו בתיק מסמכים המעידים על פנייה כזו. בינואר 2008, יותר מחצי שנה לאחר הנחיתו הראשונה, שוב הנחה ראש משרד החקירות והמודיעין להתייעץ עם ראש חוליית נעדרים, ורק בינואר 2009, שנה ושמונה חודשים לאחר ההנחיה הראשונה ושנה לאחר ההנחיה השנייה, פנתה התחנה לראש החוליה ולאינטרפול כדי לבדוק אם יש נעדר פוטנציאלי העונה לפרטי האלמוני.

יומיים לאחר פנייתה של התחנה השיבה חוליית נעדרים שלא נמצא בין נתוניה נעדר פוטנציאלי. אולם מאותו מועד ועד מועד בדיקת התיק, במשך יותר מחצי שנה, לא נרשם בתיק שהתחנה קיבלה מענה מהאינטרפול וגם לא נמצאו מסמכים המראים שהתחנה שוב פנתה לאינטרפול לקבלת תשובה, וזאת אף על פי שבפברואר 2009 הנחה ראש משרד החקירות והמודיעין לקבל תשובה מסודרת מהאינטרפול לאחר שזה יבדוק מול ארצות אחרות אם דווח על ימאי נעדר. יצוין שבפברואר 2009 ראש משרד החקירות והמודיעין גם הנחה להמשיך ולבדוק מול חוליית נעדרים אם יש נעדר פוטנציאלי, אך לא נמצא שההנחיה בוצעה.

(ב) במקרה אחר, במאי 2008, נמצא אלמוני בחורשה בגבעת רם בירושלים. באוקטובר 2008, חמישה חודשים לאחר מכן, ראש לשכת חקירות מרחב מוריה הנחה להצליב את נתוני האלמוני עם נתוניהם של שני נעדרים המטופלים על ידי המחוז. באפריל 2009 פנה מרחב מוריה בנושא אל חוליית נעדרים, וזו הנחתה במאי 2009 כי במקרה של אחד הנעדרים יש לעשות בדיקת DNA לאביו או לשני אחיו, בנוסף לדגימה של האם שכבר מצויה בידם, ולהעביר את הדגימות באמצעות החוליה למכון. עד מועד בדיקת התיק לא נמצאו בתיק מסמכים שהמרחב פנה למכון ואף לא נמצאו תוצאות הבדיקה של האלמוני עם נתוניו של אותו נעדר. יצוין שבדיון סטטוס מיוני 2009 נמסר שההתאמות של נעדר המחוז עם האלמוני נשללו, בעוד שבתיקו של אותו נעדר נכתב כי עד 20.7.09, כחודש לאחר מכן, עדיין הייתה חסרה דגימת DNA של האב לצורך ביצוע ההשוואה.

(ג) במקרה בו, כאמור, נמצאה גופתו של אלמוני בחוף של חצרות יסף במרס 2004 שככל הנראה נפלטה מהים, רק ביולי 2008, יותר מארבע שנים אחר כך, הנחה ראש לשכת חקירות מרחב גליל את תחנת עכו לפנות לחוליית נעדרים ולבדוק אם יש נעדר פוטנציאלי כדי לנסות ולבצע

התאמת DNA בינו לבין האלמוני. לאחר חמישה חודשים חזר על הנחייה זו גם ראש משרד חקירות ומודיעין של התחנה. אולם מהמסמכים בתיק עלה שרק במאי 2009, חמש שנים לאחר מציאת האלמוני ולאחר עשרה חודשים ממתן הנחייתו של ראש לשכת החקירות, בדקה התחנה הימצאותו של נעדר פוטנציאלי מול המכון, שבידיו מידע חלקי על נעדרים, ולא מול חוליית נעדרים כנדרש. המכון השיב שפרטי האלמוני הוצלבו עם נתונייהם של כל הנעדרים שנבחנו אצלם ולא נמצאה התאמה. אולם לא נמצא שבמהלך כל התקופה ועד מועד בדיקת התיק פנתה החנה לחוליית נעדרים לבדוק אם קיים נעדר פוטנציאלי.

8. כשלים באיסוף חפצים, מסמכים ולקחת דגימות DNA לצורך איתור או זיהוי: (א) במקרים שנעדר לא אוכן, הנהלים מנחים את תחנות המשטרה לדאוג ולהשיג ט"א של הנעדר (מצה"ל, למשל) וכל מיני מסמכים רפואיים, כמו צילומי רנטגן וצילומי שיניים, כדי לאפשר את זיהויו בעתיד במקרים שיימצא אלמוני פוטנציאלי. בדצמבר 2006 שלח ראש חוליית נעדרים דאז אל תחנות המשטרה אי-מייל ובו הוא ציין שבמקרים רבים נמצא אלמוני שהוא, בעצם, נעדר שדווח עליו זמן רב קודם לכן. במקרים כאלו יש לבצע הצלבה של נתוניו הרפואיים עם הנתונים הרפואיים של הרשומים ברשימת הנעדרים. כמו כן הוא ציין שרשומות רפואיות של נעדרים אינן נשמרות במוסדות הרפואיים לאורך זמן, ולא אחת קורה שהן מושמדות עוד בטרם הצליחה המשטרה לאתרן ולקבלן. במקרים כאלו נאלצים הגורמים הרפואיים לבצע בדיקות DNA שעלותן יקרה, ככל שניתן עוד לבצען. לכן, במקרים של נעדרים שלא אוכנו מעל שבועיים או של נעדרים שקיים חשש לחייהם הנחה ראש החוליה להקפיד ולאסוף מסמכים רפואיים, ואף לשקול פנייה לקרובי משפחה לצורך לקחת דגימות DNA.

אשר לאלמונים, על פי חוק חקירת סיבות מוות, התשי"ח-1958 (להלן - חוק חס"ם), אם יש יסוד סביר לחשש שסיבת מותו של אדם אינה טבעית או שמותו נגרם מביצוע עברה פלילית, קצין משטרה רשאי, בין היתר, לבקש משופט בית משפט השלום להורות על ביצוע בדיקה או נתיחה של הגופה או לאשר לקחת דגימות ממנה לצורך זיהוי עתידי.

אשר למקרים שלא עולה חשד שהמותו נגרם מביצוע עברה פלילית, ב-21.8.02 התקיים בלשכת היועץ המשפטי לממשלה דיון בעניין טיפול בגופות לא מזוהות. בדיון נקבע שככל שמדובר בצורכי זיהוי בלבד, הצורך האנושי וערך כבוד האדם מחייבים לעשות את מרב המאמצים לזיהוי המת לפני קבורתו, ויש למצות את כל דרכי הפעולה שיאפשרו את זיהויו בעתיד. עם זאת נקבע כי "על גורמי הרפואה העוסקים בבדיקות הנדרשות לשם זיהוי המת לפעול באופן אשר יש בהן ראיות מספיקות לזיהוי מידתי". סיכום הדיון מפרט מדרג של אמצעים שניתן להסתייע בהם לצורך זיהוי המת בנסיבות אלה (ראו להלן). על בסיס אותו סיכום, במקרים שנמצא אלמוני ולא עולה חשד שמותו נגרם מביצוע עברה פלילית, המשטרה מבקשת מהמכון כי בטרם יועבר האלמוני לקבורה יילקחו ממנו אמצעי זיהוי לצורך זיהוי עתידי.

בתשובתו מינואר 2010 מסר משרד המשפטים כי לא נדרשת הסמכה חוקית לשם נטילת אמצעי זיהוי מגופה, מחפץ או ממקום. לגבי גופה אנונימית, ככל שהנטילה אינה עולה כדי נתיחה המוסדרת בחוק האנטומיה והפתולוגיה, תשי"ג-1953, או מכוח חוק חס"ם, הרי שהדבר מתחייב לשם כיבוד המת וכחלק ממחויבות אנושית להביאו לקבורה מזוהה. את סמכות המשטרה לנטילה, כאמור, ניתן לגזור מהסמכויות הנתונות למשטרה לשם ביצוע תפקידיה לפי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, ומכוח סיכום הדיון שהתקיים אצל היועץ המשפטי לממשלה מיום 21.8.02.

ב-7 (20%) מ-34 התיקים שנבדקו הועלו ליקויים בטיפול בנושא זה. לדוגמה:

(1) בנובמבר 2008 התקבל בתחנת עכו מידע שאישה נעדרת מבייתה (יצוין שבמאי 2009 הוחלט לסווג את התיק כתיק רצח ולמנות צח"ם להמשך חקירתו). באותו חודש נשלח רכבה של משפחת הנעדרת לבדיקת מז"פ, ובמסמך שצורף נכתב שיש לבדוק את הרכב ואת כלי העבודה המצויים בו

כדי לאתר סימני דם. עוד נכתב באותו מסמך שפיסת בד ושמלה שנמצאו ברכב יועברו אף הם בקרוב לבדיקה. אולם בתיק לא נמצאו מסמכים המעידים שפיסת הבר והשמלה נשלחו לבדיקת מז"פ.

(2) ביולי 2005 נמצא אדם ללא רוח חיים במצב של ריקבון מתקדם בקרוון בגבעת המטוס בירושלים. השכנים דיווחו שבמקום גר אדם עירי, אך הוא לא זוהה בוודאות. בהחלטה מ-10.7.05 לא אישר בית המשפט השלום בירושלים את בקשת המשטרה לבצע נתיחה באלמוני. למרות החלטה זו לא נמצאו מסמכים המעידים שהמשטרה ביקשה מבית המשפט אישור ללקיחת דגימות DNA מהאלמוני לצורך זיהוי עתידי, אף על פי שבדיון שהתקיים קודם לכן בבית המשפט, ב-6.7.05, נציג "זק"א - איתור חילוץ הצלה", התנגד לביצוע נתיחת הגופה אבל ציין שאין לו התנגדות שיילקחו מהאלמוני דגימות של רקמות, שיער ודם. גם ברוח של המכון מיולי 2005 הנוגע לאותו אלמוני לא צוין שנלקחו ממנו דגימות DNA. מהמסמכים בתיק עלה שלאחר ארבעה חודשים וחצי מפתחת התיק הוא נגנז במרחב מוריה בניגוד להוראות הפקודה, וביוני 2007, שנה וחצי לאחר גניזתו, חוליית נעדרים הורתה למרחב לפתוח מחדש את התיק. רק בספטמבר 2008, שנה ושלושה חודשים לאחר פתיחתו מחדש של התיק וכשלוש שנים לאחר מציאת האלמוני, הנחה ראש לשכת חקירות מרחב מוריה לברר אם ניתן להפיק ט"א של האלמוני מהדירה שעד לאותו המועד לא נלקחו. בירור עם שכנה של אותו אלמוני העלה שהקרוון שהוא התגורר בו נהרס מיד לאחר מציאת גופתו.

(ב) גם חפצים שמוצאים על האלמוני, לידו ובסביבתו יכולים לסייע לזיהוי עתידי. בפקודה נקבע שחפצים שהם מוצג הנוגע לחקירת האירוע יועברו למשרד המוצגים בתחנה שמתנהלת בה החקירה. לכל מוצג תוצמד תווית ובה יצוין לאיזה תיק הוא שייך, והוא יישמר עד למועד ביעור התיק.

ב-7 (39%) מ-18 תיקי האלמונים שנבדקו עלה שחפצים שנמצאו עם האלמונים ועשויים היו לסייע בזיהויים לא טופלו כנדרש בפקודה. לדוגמה:

- (1) גופת אלמוני נמצאה על גג של מבנה בנתניה. בתצלומים של האלמוני שנמצאו בתיק נראה שהוא ענד שרשרת עם תליון. אולם השרשרת הועברה למכון ותחנת נתניה שחקרה את המקרה לא דאגה שהיא תופקד במשרד המוצגים של התחנה לצורך זיהוי עתידי, כפי שנקבע בפקודה.
 - (2) מול חוף ניצנים נמצאה בלב ים גופתו של גבר. ברוח מאפריל 2006 צוין שבבדיקה מקדימה שביצע חיל הים הוא דיווח, בין היתר, שהאלמוני ענד שעון צלילה. ברוח המכון צוין שעל צווארו של האלמוני הייתה שרשרת עם צלב. במסמכים בתיק לא נרשם היכן נשמרו מוצגים אלו ואם הועברו כנדרש למשרד המוצגים של תחנת אשקלון לצורך זיהוי עתידי.
 - (3) במקרה נוסף שבו נמצא אדם ללא רוח חיים בקרוון בגבעת המטוס בירושלים ולא זוהה בוודאות, הועלה שחפצים שנאספו בקרוון הועברו ביולי 2005 ליחידת מציאות ואבודות של המשטרה ולא למשרד המוצגים של מרחב מוריה כנדרש לצורך זיהוי עתידי.
9. כשלים בקבלת סיוע מתחנות משטרה אחרות: לעתים, אם בשל איכון טלפון סלולרי של נעדר אם בשל מידע אחר שהתקבל, התחנה החוקרת זקוקה לסיוע ולשיתוף פעולה מתחנות משטרה אחרות.

ב-8 (50%) מ-16 תיקי הנעדרים שנבדקו הועלו ליקויים בקבלת סיוע מתחנות משטרה אחרות. נמצאו מקרים שתחנת המשטרה פנתה בבקשת סיוע אם בחיפוש נעדר אם לצורך אחר, אבל בתיקים לא נמצאו מסמכים המעידים שהתחנות שפנו אליהן נענו לבקשה. במקרים אחרים התקבל מידע על נעדר הקשור לאזור שבאחריות תחנה אחרת, אך לא נמצא שהתחנה החוקרת פנתה אליה לקבלת סיוע בחקירה. לדוגמה:

(א) באפריל 2006 הודיעה, כאמור, אם למרחב מוריה כי בנה הסובל מבעיות נפשיות נעדר. כשלושה שבועות לאחר ההיעדרות פנה המרחב לתחנת צפת ולתחנת טבריה וביקש שיבצעו סריקות אחר הנעדר באזוריהן, בייחוד בקברי צדיקים ובישיבות של חוזרים בתשובה. עוד ביקש המרחב שידווח לו בכתב באילו מקומות בוצעו סריקות לאיתור הנעדר. ביולי 2006, שלושה חודשים לאחר ההיעדרות, פנה המרחב בבקשת סיוע למרחב ציון ולמרחב דן לאיתור הנעדר וציין שייתכן שהנעדר נמצא בקרב אוכלוסייה חרדית או בישיבות ובאתרי דת אחרים באזוריהם. לאחר שנה, ביולי 2007, שב המרחב ופנה למרחב ציון ולתחנת בית שמש וביקש שיסייעו לו בחיפושים אחר הנעדר. בפברואר 2008 המרחב שוב פנה למרחב דן וביקש להגביר את החיפושים אחר הנעדר וצירף לבקשתו חוזר אח"ם מיוחד. ביוני 2009, כשלוש שנים לאחר ההודעה על ההיעדרות, בדיון סטטוס נעדרים בראשותו של ראש ענף חקירות מחוז ירושלים, חזר אף הוא וביקש, בין היתר, לדווח על הנעדר לתחנת צפת.

לא נמצאו בתיק מסמכים המעידים שאותן תחנות פעלו כמתבקש, וגם לא נמצא שמרחב מוריה עשה בירור נוסף מאז פברואר 2008 אם נעשה משהו בנדון.

(ב) כאמור, במאי 2006 הודיעה בת לתחנת עכו כי שלושה ימים קודם להודעתה עזבה האם את הבית ולא שבה עוד. שלושה ימים אחר כך פנתה תחנת עכו לתחנת זבולון וביקשה שיערכו חיפושים אחר הנעדרת באזור שלהם - בצור שלום ובמקומות שעובדות בהם פרוצות. אולם בתיק לא נמצאו מסמכים המעידים שתחנת זבולון ערכה חיפושים כפי שהתבקשה. ביולי 2006, כחודש וחצי לאחר ההיעדרות, פנתה תחנת עכו לקצין המודיעין בתחנת חיפה וביקשה שיחפשו את הנעדרת במקומות ובצמתים שפרוצות עובדות בהם, יעדכנו את רכזי המודיעין בנוגע להיעדרות ויבדקו את האפשרות שהנעדרת מוחזקת בבית של סוחר סמים. הם גם ביקשו שתחנת חיפה תשלח אליהם דוחות בנוגע לפעולות שנעשו. בתיק לא נמצאו מסמכים המעידים שתחנת חיפה ערכה חיפושים כפי שהתבקשה ואף לא נמצאו הדוחות שהתבקשה לשלוח לתחנת עכו.

10. כשלים בביצוע פעולות חקירה אחרות ובמעקב אחר ביצוען: אי-ביצוע פעולות חקירה או ביצוען באופן חלקי פוגע ביכולת להביא את החקירה לידי מיצויה. בנוסף לליקויים לעיל הנוגעים לשימוש באמצעי חקירה מסוימים, כ-18% (53%) מ-34 התיקים שנבדקו הועלה שלא בוצעו פעולות חקירה אחרות או שרק החלו בפעולות חקירה, אך לא פעלו להשלימן או לא הקפידו לעקוב אחריהן כדי לקבל את המידע הדרוש, וזאת אף על פי שב-11 מהם ניתנה הנחיה על ידי קצין בתחנה או במרחב או במחוז או על ידי ראש חוליית נעדרים לבצע את פעולת החקירה. לדוגמה:

(א) באפריל 2006 הודיעה אישה לתחנת רמלה כי אחיה שסובל מבעיות נפשיות שוב נעדר, בפעם החמישית. בספטמבר 2006, כארבעה חודשים לאחר פתיחת התיק, העבירה תחנת רמלה את התיק לחוליית נעדרים במטא"ר בצירוף המלצה לגניזת התיק. רק בינואר 2008, יותר משנה לאחר שנשלח אליו, החזיר ראש חוליית נעדרים דאז את התיק לתחנה ופירט אילו פעולות חקירה עליהם להמשיך ולבצע בתיק. בהנחיותיו ציין ראש חוליית נעדרים שיש לחדש את הקשר עם משפחת הנעדר, להמשיך ולבצע סבב בדיקות בבתי חולים (פעם בחודש באזור התחנה ופעם בשנה בכל הארץ, כולל בדיקה אם קיים אצלם אלמוני פוטנציאלי), לבצע בדיקות תקופתיות במשרדי ממשלה באמצעות חוליית נעדרים, לרענן פרסום בכלי התקשורת, לאסוף מידע על הנעדר ביחידת המודיעין של התחנה, להמשיך ולבצע הצלבות נתוני הנעדר עם נתוני אלמונים, לבצע הערכות מצב תקופתיות בנוגע לכל הנעדרים התקפים, לאסוף מסמכים רפואיים של הנעדר לצורך זיהוי עתידי ולקחת דגימות DNA מהמשפחה.

על אף אותן ההנחיות, מהמסמכים בתיק עלה שרק ביוני 2009, שנה וחצי לאחר שניתנו, התחנה יצרה קשר עם המשפחה. עוד עלה שלא נעשה סבב בדיקות בבתי חולים, למעט בדיקה אחת באותו

אזור שנעשתה ביוני 2009, שנה וחצי לאחר מתן ההנחיות; לא נעשו בדיקות תקופתיות במשרדי ממשלה; הנעדר לא פורסם עוד בכלי התקשורת; לא נבדק מול יחידת המודיעין של התחנה אם יש להם מידע הנוגע לנעדר; לא נאספו מסמכים רפואיים של הנעדר לצורך זיהוי עתידי ולא נלקחו דגימות DNA מהמשפחה. במרס 2008, שנה וארבעה חודשים לפני מועד בדיקת התיק, נעשתה בדיקה אחרונה אם קיים אלמוני פוטנציאלי לצורך השוואה עם הנעדר. כמו כן עלה שבמשך שנה וחצי, ממועד מתן ההנחיות של ראש חוליית נעדרים דאז ועד מועד בדיקת התיק, לא נעשו בתיק הערכות מצב תקופתיות.

(ב) באפריל 2006 נמצאה בלב ים מול חוף ניצנים גופת גבר, שלגופו קשורה חליפת הצלה שעליה הכיתוב VALLETTA. בספטמבר 2008, שנתיים וחמישה חודשים לאחר פתיחת התיק, העביר ראש לשכת חקירות מרחב לכיש את התיק לחוליית נעדרים לגניזה.

לאחר כשבועיים החזיר ראש חוליית נעדרים את התיק למרחב לכיש והנחה לבצע השלמות, ובהן השלמת הבדיקה של צוות האונייה שיצאה מאשדוד כשנמצאה גופת האלמוני ועגנה אחר כך בחיפה והעברת פנייה מסודרת לחוליית נציגויות זרות באינטרפול, ובה פרטים מזהים של האלמוני, כדי שזו תברר בתורכיה אם קיים נעדר העונה לאותם הפרטים. עוד ציין ראש החוליה שהוא טרם קיבל את התצלומים שביקש שלושה חודשים קודם לכן, ובהיעדרם הוא אינו יכול לקבוע אם ניתן יהיה להפיץ תמונת פנים של האלמוני.

לאחר קבלת ההנחיות של ראש החוליה ביקש ראש לשכת חקירות מרחב לכיש מראש משרד חקירות בתחנת אשקלון למלא אחר ההנחיות. כארבעה חודשים לאחר מכן, בינואר 2009, לאחר שהתיק הוחזר אליו מתחנת אשקלון, הוא העביר את התיק בפעם השנייה אל ראש חוליית נעדרים במטא"ר. אולם בפברואר 2009 שוב החזיר ראש חוליית נעדרים את התיק לראש לשכת חקירות מרחב לכיש וציין שהתיק הוחזר אליו בלי שבוצעו ההשלמות שכבר ביקש בספטמבר 2008, חמישה חודשים קודם לכן, ובתיק אף לא נמצאו מסמכים המעידים שנעשו ניסיונות לבצע את ההשלמות. ראש החוליה הוסיף שאף על פי שקצין "מרכז שירות לאזרח" מסר שאין תצלומים של האלמוני, הוא הצליח להשיג מהמכון תצלומים שמספקים מידע חיוני על האלמוני - הוא ענד שרשרת עם צלב והיו לו שיני זהב (יצוין שמידע זה נמצא גם בחוות הדעת של המכון שהגיעה לידיה של תחנת אשקלון כבר בנובמבר 2007, שנה ושלושה חודשים קודם לכן). לפיכך, ראש חוליית נעדרים הוסיף שעם המידע החיוני הזה ניתן לפנות לאינטרפול לצורך איתור נעדר פוטנציאלי, כפי שכבר ביקש לעשות כשהחזיר בפעם הראשונה את התיק לראש לשכת חקירות מרחב לכיש.

רק במרס 2009, לאחר הנחיותיו החוזרות ונשנות של ראש חוליית נעדרים, פנה קצין "מרכז השירות לאזרח" בתחנת אשקלון אל חוליית נציגויות זרות באינטרפול וביקש את סיועה בזיהוי האלמוני. יצוין שמאותו מועד ועד מועד בדיקת התיק, במשך חמישה חודשים, לא נמצאו מסמכים המעידים שתחנת אשקלון דאגה לעקוב אחר פנייתה לאינטרפול וביררה אם מצוי בידיהם מידע כלשהו העשוי לסייע בידה.



טיב הפעולות שנוקטת המשטרה ועיתויין עשויים להשפיע על הסיכוי לזהות אלמוני או לאתר נעדר ואף להציל את חייו. בפקודה ובנהלים נקבע, בין השאר, שעל תחנות המשטרה להתמיד בפעולות החקירה. עליהן להמשיך ולמצות עד תום את השימוש באמצעי החקירה העומדים לרשותן כדי לבדוק כל קצה חוט העשוי להביא לידי איתור או זיהוי, וזאת במשך תקופה של חמש שנים. אולם הממצאים שהועלו מראים שבכל התיקים שנבדקו לא מיצו תחנות המשטרה אמצעי חקירה חשובים העומדים לרשותן, וברוב המכריע של התיקים היו השהיות משמעותיות במהלך הטיפול בהם. מן הראוי שתחנות המשטרה יקפידו על טיפול בתיקי הנעדרים והאלמונים כמותווה בפקודה ובנהלים. על דרגי הפיקוד להקפיד ולעקוב אחר ביצוע פעולות החקירה הנדרשות בתיקים אלו ולדאוג שתחנות המשטרה יבצעו אותן ללא השהיות ויפעלו ללא לאות לאיתורם של נעדרים ולזיהוים של אלמונים.

בתשובתה מסרה המשטרה שישנם מקרים שבהם פעולות החקירה בוצעו בידי תחנות המשטרה אך הן לא הקפידו לתעד אותן. עוד מסרה המשטרה שמחוזותיה נקטו פעולות לתיקון הליקויים שהועלו.

אשר לתשובת המשטרה שלפיה בתיקים אחדים נעשו פעולות חקירה אך הן לא תועדו, משרד מבקר המדינה סבור שבהליכי חקירה אין זה מתקבל על הדעת כי המשטרה תפעל ללא תיעוד נאות, בוודאי לא בתחום המשמעותי של ניהול חקירה. ואכן פקודת מטא"ר בנושא "תיק חקירה - סידורו"²⁰ מפרטת את חובת השוטר לתיק חקירה כל חומר חקירה שרשם, הפיק, אסף או תפס, ואם לא תייק את החומר עצמו או העתקו, יתייק מסמך המתעד זאת. משרד מבקר המדינה חוזר ומטעים שראוי לרענן מפעם לפעם את הוראות הפקודה והנהלים ולהטמיען בקרב תחנות המשטרה ולוודא כי הן אכן מבצעות כלשונן וכרוחן.

מבצע להצלבת נתוני נעדרים עם נתוני אלמונים

1. תהליך זיהוי אלמונים נעשה על פי מדרג הכולל כל מיני אמצעים מדעיים, בהם השוואת ט"א והשוואת משנן²¹ או סימנים רפואיים ייחודיים כמו מומים, צלקות וכיוצא באלה. אם בדיקות אלו אינן אפקטיביות ניתן לערוך גם בדיקות דימות, כמו צילום רנטגן, CT ו-MRI. זיהוי גנטי של אלמונים באמצעות בדיקות DNA הוא האפשרות האחרונה בתהליך, והוא נדרש במקרים שנמצאו גופות או חלקי גופות שלא נותרה אפשרות אחרת לזהותם. השוואת נתונים אלה לנתוני נעדרים מאפשרת איכון נעדרים וזיהוי אלמונים.

במאי 2009 קבע ראש אח"ם כי נושא הנעדרים והאלמונים הוא אחד מהנושאים החשובים שהוא החליט לטפל בהם ולקדם אותם. הוא הנחה את ראש חוליית נעדרים להכין פקודת מבצע להצלבת נתוני נעדרים עם נתוני אלמונים כדי לאכף נעדרים ולזהות אלמונים. בשל חשיבות הנושא הוטלה האחריות האופרטיבית למבצע על היחידה הארצית למאבק בפשיעה כלכלית בלהב²² 433.

20 פקודה מס' 14.01.03

21 מבנה השיניים וסימנים ייחודיים בהן.

22 במחצית השנייה של שנת 2007 החליטה המשטרה להקים את יחידת להב 433. ביחידה אוגדו ארבע יחידות ארציות של המשטרה - היחידה הארצית לחקירות הונאה, היחידה הארצית לחקירות פשעים חמורים ובין-לאומיים, היחידה הארצית למאבק בפשיעה הכלכלית, היחידה הארצית לאיתור גנבות כלי רכב ויחידה נוספת.

על פי הנחייתו של ראש אח"ם הכין ראש חוליית נעדרים ביולי 2009 הצעה לפקודת מבצע שאחת ממטרותיה היא לקיחת דגימות DNA מקרובי משפחה של נעדרים, שטרם נלקחו מהם דגימות, והכללתן במאגר ממוחשב, וכן איסוף כל אמצעי זיהוי נוסף שניתן למצוא הנוגע לכל נעדר ונעדר (למשל, צילומי רנטגן). בסיום המבצע יוצלבו נתוני הזיהוי שנאספו בנוגע לנעדרים עם נתוני האלמונים הרשומים במכון כדי לאכן נעדרים ולזהות אלמונים.

ב-2.9.09, בדיון בראשותו של סגן ראש אח"ם בנושא קידום המבצע, סיכם הסגן וקבע, בין השאר, כי מדובר במשימה לאומית ובכוונתם להתחיל את המבצע ב-11.10.09.

2. יצוין כי יש אלמונים שנקברו בלי שנלקחו מהם אמצעי זיהוי, או שנלקחו מהם אמצעי זיהוי אך הם הושמדו בהוראת משרד הבריאות, ויהיה צורך להוציא את גופותיהם מקברם כדי לקחת מהם דגימות. ראש חוליית נעדרים ציין כי בשל הפרוצדורה המורכבת הנדרשת להוצאת גופה מקברה²³ הטיפול בזיהוי האלמונים במקרים כאלה מצריך החלטה מקדמית אם לטפל בהם. עד למועד הביקורת טרם התקבלה החלטה כזו.

ממסמכי החוליה עלה קושי נוסף הנוגע ללקיחת דגימות מאלמונים לאחר קבורתם הנובע מן העובדה שקבורת אלמונים אינה מוסדרת כראוי. הועלה שהמוסד לביטוח לאומי חתום על הסכם לתשלום דמי קבורה עם גופים העוסקים בקבורת נפטרים, ובהם גם אלמונים, אך אין בידי מידע מרוכז על מקום קבורתם של אלמונים.

בתשובתו מנובמבר 2009 מסר המוסד לביטוח לאומי למשרד מבקר המדינה שהמידע המתבקש מהגופים העוסקים בקבורה הוא לצורך ביצוע תשלום עבור קבורת הנפטר בידי החברה הקבורת, והמידע שהיה מצוי בידיהם הקשור להוראות תשלום ידניות נגנו ובווער כחוק. כמו כן מסר המוסד לביטוח לאומי שניהול המידע בדבר מקום קבורה ספציפי אינו מעניינו והמידע מצוי בידי חברות הקבורה.

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

3. כבר בינואר 2008 התקיים דיון, בראשותו של ראש מז"פ במשטרה, ובו העלה המכון את הצורך בהקמת מרכז ארצי לזיהוי גנטי של אלמונים באמצעות בדיקות DNA שיסייע לתהליך הזיהוי (להלן - מאגר נתוני זיהוי לאומי). במהלך 2008 דנה המשטרה בנושא, וביוני 2008 הגישה לה המכון נייר עמדה ובו הוערכה עלות הקמת המאגר בכ-3 מיליון ש"ח בפריסה לחמש שנים. כמו כן במהלך 2008 העביר המכון למשרד המשפטים, למשרד הבריאות ולמשטרה מסמך לבדיקת ההיבטים המשפטיים הנוגעים להקמת מאגר כזה.

עלה שהטיפול בסוגיות המשפטיות והתקציביות שהן תנאי לבניית מאגר נתוני זיהוי לאומי לא קודם.

בדיון שהתקיים ב-31.5.09 בראשותו של ראש אח"ם המליצה נציגת מז"פ שמאגר נתוני זיהוי לאומי יוקם במכון ולצורך כך יש לתקצבו. בסיכום הדיון הנחה ראש אח"ם לבחון את הצורך בהקמת

23 על פי הוראות תקנות בריאות העם (קבורה מחדש), 1941, יש לפנות לרופא המחוזי של משרד הבריאות ולבקש את הוצאת הגופה לצורך בדיקה.

המאגר ואת ההיערכות מול המשרד לביטחון הפנים ומשרד הבריאות, ולאחר מעשה יגובשו המהלכים לקידום הנושא.

בתשובתה מדצמבר 2009 מסרה המשטרה שהקמת מאגר כזה במכון הוא מיותר מכיוון ש"נתונים אלה יכולים להיאגר בנקל במאגר משנה שיוכן במאגר DNA של המז"פ המכיל היום 70,000 פרופילים ואוגר מדי שנה 30,000 פרופילים חדשים".

משרד הבריאות, לעומת זאת, ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 שהקמת מאגר DNA במכון יאפשר השוואת דגימות האלמונים שכבר מצויות בו מול דגימות של קרובי משפחה של נעדרים ויסייע באיכון נעדרים וזיהוי עתידי של אלמונים. במכתב שצורף לתשובה של מנהל המרכז הרפואי אסף הרופא לשר לביטחון הפנים מאוגוסט 2009 צוין, בין השאר, ש"המעבדה הביולוגית שבמרכז הלאומי לרפואה משפטית מתמחה באופן יחודי בארץ בהפקת DNA מדגימות בעייתיות... לרשות המעבדה הביולוגית עומד מגוון טכנולוגיות רב לשם הפקת פרופיל גנטי מגופת אלמוני".

בתשובתה מינואר 2010 מסרה המשטרה שהקמת מאגר DNA לאלמונים ונעדרים נמצא בדיון מול המכון ובחודשים הקרובים יגובש פתרון העונה לצרכים הטכניים ולתנאים המשפטיים.

משרד מבקר המדינה מעיר שעל הגופים הנוגעים בדבר - המשטרה, המשרד לביטחון הפנים ומשרד הבריאות - להחליט בהקדם אם להקים את המאגר במכון או במשטרה ולקדם את הקמתו לפי ההחלטה שתתקבל.

פיקוח ובקרה על הליכי חקירה וגניזת תיקים וביעורם

חוליית נעדרים היא יחידת מטה מקצועית האחראית לפיקוח על פעולות תחנות המשטרה ולמתן הנחיות וייעוץ בכל הנוגע לאיתור נעדרים ולזיהוי אלמונים. החוליה גם עומדת בקשר עם גורמים מחוץ למשטרה הנוגעים לנושא. לצורך מעקב ובקרה אחר נעדרים ואלמונים החוליה מנהלת תיק מעקב לכל אחד מהם, והיא מזינה את הפרטים הידועים על הנעדר או האלמוני, לרבות סימנים מזהים, לקובץ נעדרים ואלמונים.

אמצעים לאיתור נעדרים ולזיהוי אלמונים

מאגר נתונים: חוליית נעדרים אחראית להצלבת נתוני נעדרים עם נתוני אלמונים ומנהלת לשם כך מאגר נתונים. ההנחה הבסיסית בהצלבת הנתונים היא שחלק מהנעדרים שלא אוכנו יכולים להיות אלמונים שטרם זוהו, והצלבה יעילה תביא לידי איכון נעדר וזיהוי אלמוני. הצלבת נתונים יעילה מושתתת, בראש ובראשונה, על מאגר נתונים מלא ועדכני ועל טכנולוגיית חיפוש והשוואה מתקדמת.

מאגר הנתונים שהיה בידי החוליה חלקי משום שלא כל הנתונים הידועים הוזנו לקובץ נעדרים ואלמונים, ולא ניתנה בידה של החוליה האפשרות לבצע הצלבות יעילות ומקיפות של נתוני נעדרים עם נתוני אלמונים. לתיקון המצב קבע מדור סיוע חקירתי יעד פעולה לשנת 2009 - הקמת תשתית נתונים מלאה ועדכנית לביצוע הצלבות יעילות.

ממסמכי החוליה עלה שבתחילת ספטמבר 2009 הושלמה הזנתם של כל התיקים לקובץ נעדרים ואלמונים, ונכון לאותו מועד היו רשומים בו 492 נעדרים ו-473 אלמונים. בהקשר הזה מסרה המשטרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה שבשנים 2008-2009 הצלבת הנתונים הביאה לזיהויים של 23 אלמונים שהיו מדווחים כנעדרים.

ת ש ת י ת ט כ נ ו ל ו ג י ת : המערכת הממוחשבת המשמשת את חוליית נעדרים, שהוקמה עוד בשנת אלפיים, ישנה ואינה משוכללת ומנוהלת בנפרד מהמערכת הממוחשבת הכללית של המשטרה (להלן - מערכת פל"א). במערכת הזאת החוליה אינה יכולה לבצע חיפוש מתקדם והיא נאלצת לעשות חיפוש פרטני באמצעות תפריט שאילתות הקיים בה.

לאחר פנייה של חוליית נעדרים הכין מינהל טכנולוגיות של המשטרה תכנית לבניית מערכת חדשה שתמוך בתהליכי העבודה של מערך החקירות בתיקי נעדרים ואלמונים. המערכת החדשה אמורה, בין היתר, לתת מענה עדכני יותר להצלבה של נתוני נעדרים עם נתוני אלמונים והיא אמורה להשתלב במערכת פל"א של המשטרה. בדיון בראשותו של ראש אח"ם שהתקיים ב-31.5.09 ציין מ"ד מחשוב שלצורך בניית המערכת החדשה נדרש תקציב.

לנוכח קביעתו של ראש אח"ם, ממאי 2009, ולפיה איתור נעדרים וזיהוי אלמונים הוא נושא חשוב שיש לטפל בו ולקדמו, מן הראוי שהמשטרה תפעל לשיפור המערכת החדשה כדי שתוכל לבצע את הצלבות נתונים של נעדרים עם נתונים של אלמונים.

גניזה וביעור של תיקי נעדרים ואלמונים

על פי הפקודה על תחנת משטרה לחקור תיק של נעדר שלא אוכן או תיק של אלמוני שלא זוהה במשך חמש שנים מהמועד שבו התקבלה ההודעה על ההיעדרות או מיום מציאת האלמוני. לאחר חמש שנים, אם לא אוכן הנעדר או לא זוהה האלמוני ייגנו התיק בתנאים האלה: מפקד התחנה שחקרה את התיק סבור כי מוצו כל פעולות החקירה; קצין האח"ם המרחבי המליץ לגנוז את התיק והעביר אותו, בצירוף המלצתו שלו, לחוליית נעדרים; חוליית נעדרים החליטה שיש לגנוז את התיק. אם התקיימו כל התנאים האלה התיק יועבר, בצירוף המלצתה של חוליית נעדרים לגנוז אותו, לאישור ראש חטיבת החקירות (להלן - רח"ט חקירות). חקירה בתיק גנוז תחודש כאשר יתקבל מידע חדש או יתגלו דרכי חקירה שלא נבדקו בעבר. תיק שנגנו במטא"ר יבוער רק בתום חמישים שנה ממועד ההיעדרות או מיום מציאת האלמוני ובאישורו של רח"ט חקירות.

בתיק שעולה חשד כי ההיעדרות או מות האלמוני קשורים לביצוע עברה פלילית, לפי הוראות פקודת המטא"ר "הטיפול בתלונה ובתיק חקירה"²⁴, אם מדובר בתיק מסוג פשע או עוון שבסמכות הפרקליטות, רק לפרקליט המחוז נתונה הסמכות לסגור את תיק החקירה²⁵ בשל חוסר ראיות או חוסר עניין לציבור. בנוסף, לקציני משטרה בעלי תפקידים המפורטים באותה פקודה הסמכות להשהות את החקירה בתיק בעילה של "עברייני לא נודע" (להלן - על"ן). עם זאת, על פי הפקודה, גם אם התיק הפלילי נסגר והנעדר עדיין לא אוכן או האלמוני טרם זוהה יש להמשיך לטפל בתיק במשך חמש שנים.

24 פקודת מטא"ר 14.01.01.

25 על פי חוק הסדר הדין הפלילי, התשמ"ב-1982.

גניזת תיקים לפני המועד הקבוע בפקודה: כ-5 (15%) מ-34 התיקים שנבדקו עלה שתחנות המשטרה פעלו לגניזת התיקים בטרם חלפו חמש שנים מיום פתיחתם, בניגוד להוראות הפקודה. רק בעקבות הנחיית חוליית נעדרים הוחזרו התיקים לתחנות המשטרה להמשך טיפול. לדוגמה:

1. כאמור, באפריל 2006 נמצאה גופת גבר אלמוני בלב ים מול חוף ניצנים. כבר בנובמבר 2007, שנה ושבעה חודשים לאחר מציאת האלמוני, קצין "מרכז שירות לאזרח" בתחנת אשקלון העביר את התיק בצירוף המלצה לגניזתו לאח"ם מרחב לכיש כדי שיעבירו לחוליית נעדרים. בספטמבר 2008, לאחר שנתיים וחמישה חודשים מפתחת התיק ולאחר שבוצעו בו מספר השלמות, הנחה ראש לשכת חקירות מרחב לכיש להעביר את התיק לחוליית נעדרים לגניזה.

ראש חוליית נעדרים החזיר את התיק והנחה לבצע בו עוד כמה השלמות. הוא העיר כי על פי הפקודה תיק אלמוני יועבר לגניזה במטא"ר רק לאחר שחלפו חמש שנים מיום פתיחתו והחקירה מוצתה, לכן הוא ביקש להשלים את החקירה ולעמוד אתו בקשר. למרות הנחייתו המפורשת לא להעביר אליו את התיק לגניזה בטרם עברו חמש שנים, שוב הועבר אליו התיק לגניזה, בינואר 2009, שנתיים ותשעה חודשים לאחר פתיחתו. בפברואר 2009 החזיר ראש החוליה את התיק, בפעם השנייה, לראש לשכת חקירות מרחב לכיש וציין שהתיק הוחזר אליו בלי שבוצעו בו ההשלמות שביקש חמישה חודשים קודם לכן. הוא אף ביקש לרענן בקרב כל הקצינים את הנהלים שלפיהם תיק אלמוני או תיק נעדר לא ייגנו בתחנת המשטרה, אלא יועבר לחוליית נעדרים אחרי חמש שנים מיום פתיחתו וייגנו במטא"ר באישור רח"ט חקירות, ואחרי חמישים שנה מיום פתיחתו הוא יבוער.

2. כאמור, באפריל 2006 הודיעה אישה לתחנת רמלה כי אחיה נעדר. כבר בדצמבר 2006, כשמונה חודשים לאחר פתיחת התיק²⁶, הוא נשלח לחוליית נעדרים לגניזה. בינואר 2008, יותר משנה לאחר שנשלח אליו, החזיר ראש חוליית נעדרים דאו את התיק עם הנחיות להמשיך בפעולות החקירה. הוא ציין שתיק שנושאו נעדר שטרם אותר ייגנו על ידי אח"ם בתום חמש שנים לאחר פתיחתו, ובמקרה דגן חלפו פחות משנתיים ולא ניתן בשלב זה לגנוז אותו.

3. כאמור, ביולי 2005 נמצא אדם ללא רוח חיים בקרוון בגבעת המטוס בירושלים ולא זוהה בוודאות. בנובמבר 2005 החליטה פרקליטות מחוז ירושלים לסגור את התיק הפלילי. לאחר החלטה זו נגנו התיק במרחב מוריה, בניגוד להוראות הפקודה. ביולי 2007, שנה וחצי לאחר גניזת התיק במרחב, הנחתה חוליית נעדרים את המרחב לפתוח מחדש את התיק עד לזיהוי הוודאי של האלמוני, וקצין אח"ם מרחב מוריה הורה להשלים את החקירה.

ע י כ ו ב ב ב י צ ו ע ה ג נ י ז ה : על חוליית נעדרים לבצע בקרה על התיק לפני העברתו לרח"ט חקירות בצירוף המלצה לגניזתו. עליה לבדוק, בין היתר, אם תחנת המשטרה שטיפלה בתיק צריכה לבצע השלמות לחקירה, כמו לקיחת דגימות DNA מקרובי משפחה. במקרים אלו מוחזר התיק לתחנת המשטרה ורק לאחר השלמת הנדרש הוא מועבר, בהמלצתה של החוליה לגניזתו, לרח"ט החקירות לאישור גניזה.

מקובץ נעדרים ואלמונים שנמסר למשרד מבקר המדינה ב-14.6.09 עלה כי נכון לאותו יום כ-106 (63%) מ-167 תיקי נעדרים פתוחים שנמצאו בקובץ מועד ההיעדרות היה בשנים 1962-2003, וב-179 (61%) מ-294 תיקי אלמונים פתוחים מועד מציאת האלמונים היה בשנים 1984-2003.

26 מכתב הלוואי שצורף לתיק לא נשא תאריך ולא נמצאו בתיק מסמכים המעידים על מועד שליחת התיק לגניזה, אך הפעילות האחרונה המשמעותית שצוינה במכתב הלוואי נעשתה ביולי 2006.

עולה אפוא שכל אותם התיקים, על פי מועד פתיחתם, כבר היו אמורים לעבור לחוליית נעדרים לבדיקה ולמתן המלצה לגניזתם במטא"ר, אך הדבר לא נעשה²⁷.

יוער שבכל אותם תיקים שהטיפול בגניזתם לא נעשה כמועדו על פי הפקודה אלא מאוחר יותר, הבקרה של החוליה לפני המלצתה לגניזת התיקים נעשית באיחור, ולעתים לא ניתן עוד לבצע השלמות בחקירה ולהביא לידי מיצויה.

היעדר מעקב אחר תיקים שעולה בהם חשד לעברה פלילית: כאמור, על פי הפקודה, במקרה שבחקירה מתבסס חשד לעברה פלילית על התחנה החוקרת לפתוח תיק פ"א ותיק הנעדר או האלמוני מצורף אליו.

1. הועלה שחוליית נעדרים אינה מנהלת רישום מרוכז ושיטתי של כל תיקי הנעדרים והאלמונים שעלה בהם חשד לעברה פלילית ונפתח בעניינם תיק פ"א בתחנות המשטרה.

בתשובתה מסרה המשטרה כי המידע על תיק שעלה בו חשד לעברה פלילית ועל מספרו של התיק הפלילי המצורף אליו, אם נפתח כזה, מצוי בתיקי החקירה ובמערכת הממוחשבת שמנהלת חוליית נעדרים. עם זאת ציינה המשטרה שמהמערכת הקיימת לא ניתן להפיק רשימה מרוכזת בנושא, וממילא אין בה כדי לקדם את הפיקוח על התיקים.

לדעת משרד מבקר המדינה, רישום מרוכז ושיטתי של תיקי נעדרים ואלמונים שעלה בהם חשד לעברה פלילית וכן רשימה מרוכזת של תיקים שנפתח בהם כפועל תיק פ"א הם כלי חשוב וחיוני המאפשר מעקב ובקרה מרוכזים על פתיחת תיקי פ"א ופיקוח על טיב הטיפול בהם.

2. ממסמכי חוליית נעדרים עלה כי בעת טיפול החוליה בתיקים ישנים שהועברו אליה היו מקרים של חשד ממשי לרצח, אבל הם לא סווגו כתיקי פ"א אלא נשארו בסיווג של תיקי נעדרים ותיקי אלמונים, וככאלה הם הועברו מתחנות המשטרה אליה לגניזה.

ביוני 2009 הסביר ראש החוליה לנציגי משרד מבקר המדינה כי מאז תחילת שנת 2008, המועד שנכנס הוא לתפקיד, כל התיקים שנבדקו בידי החוליה לצורך גניזה והועלה בהם חשד ממשי לעברה פלילית הוחזרו לתחנות המשטרה להמשך חקירה, והן הונחו לפתוח תיקי פ"א באותם מקרים שהתיק טרם סווג ככזה. לדבריו, בתיק כזה תינתן המלצת החוליה לגניזת התיק לר"ט חקירות רק לאחר שתיק הפ"א נסגר בפרקליטות או שהושהה בעילה של על"ן.

ביעור תיקים: כאמור על פי הפקודה, תיק של נעדר שלא אוכן או של אלמוני שלא זוהה ונגנז במטא"ר יבוער רק בתום חמישים שנה ממועד ההיעדרות או מיום מציאת האלמוני ובאישורו של ר"ט חקירות.

27 למעט אותם תיקים שהחקירה בהם עדיין לא מוצתה ובעלי התפקידים המפורטים בפקודה טרם המליצו על גניזתם.

ממסמכי החוליה הועלה כי עשרות תיקים של נעדרים שלא אוכנו ושל אלמונים שלא זוהו לא הועברו מתחנות המשטרה לחוליה לגניזה לאחר חמש שנים מיום פתיחת התיק כנדרש, משום שהם לא אותרו בתחנות המשטרה או משום שבוערו בתחנות שלא לפי הוראות הפקודה.

בכמה מקרים מונו בתחנות המשטרה קצינים בודקים לבירור נסיבות הביעור.

כדי למנוע בעתיד ביעור תיקי אלמונים שלא זוהו בתחנות המשטרה העבירה החוליה, כבר בתחילת 2008, בקשה דחופה לראש מדור מחשוב באח"ם להוסיף סיווג חדש במערכת הממוחשבת, "תמ"מ אלמוני", כדי ליצור הבחנה ברורה בין תיק מקרה מוות של אלמוני לתיק מקרה מוות אחר, ובכך לסייע במניעת טעויות של ביעור תיקי אלמונים שטרם זוהו. ממסמכי החוליה עלה כי הסיווג החדש היה אמור להיות שמיש ביולי 2009.

בטרם נגזרים תיקי נעדרים ואלמונים במטא"ר נעשית הבקרה האחרונה עליהם בידי חוליית נעדרים. ככל שתיקים אלה אינם מועברים במועד לחוליה, כעבור חמש שנים, או מבוטלים בידי תחנות המשטרה, הבקרה אינה נעשית כלל או נעשית מאוחר מדי. בהתנהלות כזו עלולה להיפגע היכולת למיצוי החקירה, ואף יכולה להימנע האפשרות לביצוע ההשלמות הנחוצות לאיתור נעדר ולזיהוי עתידי של אלמוני, כמו איסוף מסמכים רפואיים או לקיחת דגימות DNA. על דרגי הפיקוד בתחנות המשטרה ועל חוליית נעדרים לדאוג כי תהליך גניית התיקים וביעורם יבוצע כנדרש ובמועד הראוי כדי להבטיח שהטיפול בתיקים אלה ימוצה עד תום.

בתשובתה מסרה המשטרה כי חוליית נעדרים משקיעה מאמצים רבים בביצוע פיקוח ובקרה ובהנחיית תחנות המשטרה, מבצעת בקרה שנתית בתחנות המשטרה על התיקים הפתוחים ועורכת קורסים, ימי עיון והשתלמויות בנושא. עוד מסרה המשטרה כי מתחילת 2008 חוליית נעדרים יוזמת ופונה לתחנות המשטרה ומבקשת מהן שיעבירו אליה תיקי נעדרים ותיקי אלמונים שנפתחו 4-5 שנים קודם לכן כדי למנוע את ביעורם בטעות, וציינה שהתהליך לקראת סופו. אשר להוראות הפקודה הנוגעות להליך הגניזה והביעור מסרה המשטרה שעם סיום התהליך ישתפר ביצוע הפיקוח והבקרה, וככל שיידרש גם יעודכנו הפקודה והנהלים.

משרד מבקר המדינה מציין כי מאז כניסתו לתפקיד של ראש חוליית הנעדרים הנוכחי השתפרו הליכי הפיקוח על הטיפול בנעדרים ובאלמונים והושלמה הזנתם של כל התיקים לקובץ נעדרים ואלמונים. אולם הממצאים שהועלו בדוח מלמדים שפעולות הפיקוח שביצעה חוליית נעדרים עדיין אינם מספיקים דיים וטעונים שיפור והאמצעים העומדים לרשותה לטיפול בנושא גם הם מוגבלים. על החוליה לפעול להידוק הפיקוח והמעקב אחר פעולות תחנות המשטרה בנושא ולדאוג כי טיפולן בתיקי נעדרים ואלמונים ייעשה כראוי וכנדרש.

עדכון הפקודה והנהלים

כאמור, הנהלים נגזרים מהפקודה ואמורים להסדיר באופן מפורט את טיפול תחנות המשטרה בנעדרים ובאלמונים.

הועלה שהפקודה העוסקת בטיפול המשטרה באיתור נעדרים ובזיהוי אלמונים אינה מעודכנת ואינה מתאימה למבנה הארגוני הקיים. יצוין שכבר נקבע בעבר שיש לעדכן את הפקודה לכל המאוחר עד 1.12.07, ובהתאם גם לעדכן את נוהלי חטיבת החקירות של המשטרה העוסקים בנושא, אבל הדבר לא נעשה. הפקודה לא עודכנה, וכמובן גם לא הנהלים.

מאחר שהנהלים הקיימים לא עודכנו, הם חסרים הנחיות בנוגע לפעולות שתחנות המשטרה אמורות לבצע - כמו הנחיות מפורטות בנוהלי חטיבת החקירות הנוגעות לטיפול באלמונים כפי שקיים בנוגע לנעדרים או הנחיות הנוגעות ללקיחת דגימות DNA מקרובי משפחה של נעדרים לצורך איכון הנעדרים בעתיד. עוד הם חסרים את החובה לסרוק את כל המסמכים בתיקים ולהכניסם למערכת פל"א. כמו כן לא עודכנן שאת האישור לגניזת תיק של נעדר או של אלמוני ייתן רח"ט חקירות ולא ראש אגף חקירות, וזאת על פי השינוי הארגוני שבוצע באח"ס.

בתשובתה מסרה המשטרה שעדכון הפקודה נדחה בשל מתן עדיפות לפעולות מבצעיות אחרות שנועדו לקדם את הטיפול באיתור נעדרים ובזיהוי אלמונים, ובעקבותיהן יופקו לקחים שיסייעו לגיבוש הנחיות מושכלות וברורות בנושא והן יועלו על הכתב.

על פי מסמכי החוליה, הפקודה והנהלים היו אמורים להתעדכן לכל המאוחר עד דצמבר 2007. אי-עדכון הפקודה והנהלים פוגם בפעילותן השוטפת של תחנות המשטרה ובאיכותה ומביא לעתים לידי התמשכותן של פעולות החקירה ללא צורך. מן הראוי שחוליית נעדרים תפעל לעדכון הפקודה והנהלים בהקדם האפשרי וללא דיחוי.

סיכום

איתור נעדרים וזיהוי אלמונים, עניינים שהם מדיני הנפשות ממש, הם בעלי חשיבות שלא ניתן להמעיט בה. על האינטרס המובן של משפחות הנעדרים המייחלות לכל פיסת מידע הקשורה בגורל יקיריהן שנעלמו נוספים גם עניינים בעלי משמעות משפטית קונקרטיה, לרבות השלכות בענייני המעמד האישי של בני זוג, כמו עגינות וממזרות, בענייני ירושה וכיוצא באלה. כדי לאתר נעדר ולזהות אלמוני על תחנות המשטרה לבצע פעולות חקירה רבות ומגוונות לפי נסיבות האירוע, שעיקרן מפורטות בפקודה ובנהלים. הדגש העיקרי בנושא איתור נעדרים וזיהוי אלמונים הוא טיפול ראוי ושוטף ללא השהיות תוך כדי קיום הערכות מצב תכופות.

הועלה כי ברוב התיקים שנבדקו, סמוך לאחר הודעה על נעדר או מציאת אלמוני, תחנות המשטרה זנחו את פעולות החקירה לאיכון הנעדר ולזיהוי האלמוני, ובחלק ניכר מהמקרים לא ננקטו כל הפעולות הנדרשות, אמצעי החקירה לא מוצו עד תום, ולעתים אף לא בוצעו הנחיות מפורשות שניתנו על ידי דרגי הפיקוד והמטה. סטייה ניכרת ומשמעותית זאת מהפקודה והנהלים פירושה לא רק אי-מילוי אחר אותן הוראות אלא גם קיומה של אפשרות לפגיעה ממשית ביכולת לאתר נעדר ולזהות אלמוני.

עוד עלה שהתשתית הטכנולוגית שבאמצעותה חוליית נעדרים מצליכה נתוני נעדרים עם נתוני אלמונים ישנה ומוגבלת בתפקודיה ולא ניתן לבצע באמצעותה חיפוש מתקדם. כמו כן הפקודה והנהלים העוסקים באיתור נעדרים ובזיהוי אלמונים אינם מעודכנים.

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. כמו כן מן הראוי שהמשטרה תפעל לשיפור התשתית הטכנולוגית כדי להשיג הצלבת נתונים יעילה לצורך איכון נעדרים וזיהוי אלמונים ותדאג לעדכון מייד של הפקודה והנהלים העוסקים בנושא זה.