

ממצאי מעקב

טיפול המשטרה באיתור נעדרים ובזיהוי אלמונים

תקציר

לא ניתן להמעיט בחשיבות של איתור נעדרים¹ וזיהוי אלמונים², עניינים שהם בגדר דיני נפשות ממש. נוסף על האינטרס המובן של משפחות הנעדרים, המייחלות לכל פיסת מידע הקשורה לגורל יקיריהן שנעלמו, יש להביא בחשבון את המשמעות המשפטית של איתור נעדרים וזיהוי אלמונים בכל הנוגע לענייני מעמד אישי של בני זוג, למשל עגינות וממזרות, לענייני ירושה וכיוצא באלה. המשטרה אחראית לאיתור נעדרים ולזיהוי אלמונים, ולעתים הסיכוי לאתר נעדר ואף להציל את חייו תלוי בטיב הפעולות שהיא נוקטת ובעיתוין. יתרה מזו, חקירה יעילה לזיהוי אלמוני עשויה להעלות כי האלמוני הוא אדם שכבר הוכרז נעדר. משנת 2009 הציב האגף לחקירות ולמודיעין של המשטרה את הטיפול בנושא בעדיפות גבוהה והשקיע בו משאבים רבים.

על פי נתוני המשטרה בשנים 2006-2012, לא אוכנו³ בכל שנה משנים אלה 6 עד 46 מהנעדרים שפרטיהם דווחו למשטרה, ולא זוהו 13 עד 20 אלמונים שנמצאו. באוגוסט 2012 היו רשומים במשטרה 508 נעדרים שלא אותרו ו-482 אלמונים שלא זוהו מאז קום המדינה. פעולות המשטרה לטיפול בסוגיית הנעדרים והאלמונים מוסדרות בפקודת המטה הארצי של המשטרה (להלן - הפקודה) ובנוהל הטיפול בנעדרים ואלמונים (להלן - הנוהל)⁴. תחנות המשטרה הפרוסות ברחבי הארץ הן הגורם האחראי לאיתור נעדרים ולזיהוי אלמונים. חוליית נעדרים במטה הארצי של המשטרה (להלן - חוליית נעדרים או החוליה) היא גורם המטה האחראי לטיפול המשטרה בנעדרים ואלמונים, לפיקוח על פעולות תחנות המשטרה בעניינם ולמתן הנחיות ויעוץ בנושא זה; במסגרת תפקידה מנהלת החוליה קובץ נתונים המרכז את המידע הקיים לגבי הנעדרים והאלמונים.

פעולות הביקורת

בביקורת קודמת משנת 2009⁵ (להלן - הביקורת הקודמת) נבדק טיב טיפולה של המשטרה באיתור נעדרים ובזיהוי אלמונים, ובכלל זה נעשתה בדיקה פרטנית של

- 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 פרק זמן סביר, ומקום הימצאו אינו ידוע.
- 2 על פי הפקודה האמורה, אלמוני הוא כל אדם, חי או מת, שלא ניתן לזהותו בגלל מצבו הנפשי או בעקבות פגיעה גופנית, לרבות שלד וחלקי שלד שזהותם לא ידועה.
- 3 איכון - איתור נעדר חי או מת.
- 4 פקודה מס' 14.01.29 בנושא "טיפול המשטרה באיתור נעדרים ובזיהוי אלמונים"; נוהל מס' 03.300.208 של חטיבת החקירות של המשטרה.
- 5 מבקר המדינה, דוח שנתי 60 (2010), עמ' 299 ואילך.

תיקים שטרם נגנזו⁶. במעקב שעשה משרד מבקר המדינה בחודשים יולי-אוגוסט 2012 (להלן - המעקב) נבחן אופן הטיפול של מטה המשטרה בליקויים העיקריים שהועלו בביקורת הקודמת. כן נבדק במעקב התקדמותו של פרויקט לזיהוי אלמונים ולאיכון נעדרים (להלן - הפרויקט) שאותו החלה המשטרה לבצע, לאחר הביקורת הקודמת, בשיתוף המרכז הלאומי לרפואה משפטית הפועל מטעם משרד הבריאות (להלן - המכון). המעקב נעשה במשטרה - בחוליית נעדרים ובחטיבה לזיהוי פלילי (להלן - מז"פ) - וכן במכון.

עיקרי הממצאים

פרויקט לזיהוי אלמונים ואיכון נעדרים

זיהוי ודאי של גופה או חלק ממנה מתקיים בין היתר כאשר להשוואה בין נתוני זיהוי של גופה או חלק ממנה ובין נתון דומה של נעדר או של קרובי משפחתו יש תוצאות חיוביות. נתוני זיהוי מופקים מאמצעי זיהוי, ובהם טביעות אצבע (להלן - ט"א), משנ⁷ ודגימה ביולוגית (כגון שיער, רירית ודם). ביולי 2011 תוקן חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי), התשנ"ו-1996⁸, ונקבע בו בין היתר כי המשטרה רשאית להקים מאגר של נתוני זיהוי של נעדרים ואלמונים (להלן - מאגר נעדרים ואלמונים או המאגר), וכי היא רשאית למסור למכון נתוני זיהוי גנטיים⁹ (להלן - פרופיל גנטי) כמפורט בחוק. בהמשך לכך הקימה המשטרה במז"פ את המאגר.

בנובמבר 2010, שנה אחרי המתוכנן, החלה המשטרה בשיתוף המכון לבצע את הפרויקט שנועד לאסוף אמצעי זיהוי של נעדרים ואלמונים, להפיק מהם נתוני זיהוי ולהשוות ביניהם לצורך זיהוי אלמונים ואיכון נעדרים. לצורך ניהול הפרויקט הקימה המשטרה ועדת היגוי בשיתוף נציגי המכון. הוועדה קבעה בין היתר שמז"פ יפיק פרופילים גנטיים לנעדרים מדגימות ביולוגיות שיתקבלו מקרובי משפחתם, והמכון יפיק פרופילים גנטיים של אלמונים מדגימות ביולוגיות שלהם שמוחזקות אצלו, ושני הגופים ימסרו זה לזה את הפרופילים הגנטיים שהפיקו. להלן פירוט עיקרי הממצאים בעניין זה:

1. ביולי 2012, בעת המעקב, שנה ושמונה חודשים לאחר תחילת הפרויקט, עדיין לא ריכזה החוליה בקובץ שהיא מנהלת נתונים מלאים שמהם היה אפשר ללמוד על התקדמות הטיפול בפרויקט. מהשוואה שעשה משרד מבקר המדינה בין נתוני החוליה¹⁰ ובין נתוני המז"פ והמכון באוגוסט 2012 הועלה שהגופים לא נקטו את כל הפעולות כדי להבטיח שהנתונים המצויים במאגר נעדרים ואלמונים יהיו שלמים ומהימנים: המכון לא מסר למז"פ חלק מהפרופילים הגנטיים שהפיק, וכמו כן הייתה

6 אם נעדר לא אוכן ואלמוני לא זוהה במשך חמש שנים מהמועד שבו התקבלה ההודעה על ההיעדרות או מיום מציאת האלמוני, ייגנז התיק בארכיון שבמטה הארצי של המשטרה לפי התנאים וההליכים המפורטים בפקודה.

7 מבנה השיניים וסימנים ייחודיים בהן.

8 חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי) (תיקון מס' 3), התשע"א-2011.

9 נתוני זיהוי גנטיים הם נתונים שהופקו מ-DNA שהופק מדגימה ביולוגית.

10 נתונים שריכז ראש החוליה לבקשת משרד מבקר המדינה.

במכון רשימת פרופילים גנטיים של אלמונים שטרם זוהו אשר לא נכללו בקובצי החוליה. נוסף על כך, הועלה במעקב שהמז"פ והמכון לא מחקו מהמאגר פרופילים גנטיים הנוגעים לאלמונים שזוהו ולנעדרים שאוכנו, שלא בהתאם להוראות החוק.

ט"א הן אחד מאמצעי הזיהוי, והמשטרה רשאית להקים מאגר ט"א של נעדרים ואלמונים. במעקב עלה שבשל מגבלה טכנולוגית לא הקים מז"פ מאגר כזה, ויש ברשותו רק תמונות ט"א של אלמונים שמהן ניתן להפיק בכל פעם שהדבר נדרש נתוני זיהוי, הנמחקים לאחר בדיקתם.

2. לכמחצית (44%) מהנעדרים הרשומים בחוליה לא היה פרופיל גנטי, אך במועד המעקב נמצא שלגבי רובם (70%), שמועד ההיעדרות של מרביתם היה לפני עשרות שנים, עדיין לא פעלה חוליית נעדרים לאיסוף אמצעים לזיהוים. ככל שעובר הזמן והמשטרה אינה פונה למשפחה לצורך איסוף אמצעי זיהוי, הסיכוי לאתר קרובי משפחה מדרגה ראשונה לצורך הפקת פרופיל גנטי הולך וקטן. אשר לאלמונים שהיו רשומים בחוליה - במועד המעקב נמצא שליותר ממחציתם (60%) לא היה פרופיל גנטי, ולפחות שליש מהם גם לא הייתה דגימה ביולוגית להפקת פרופיל גנטי. הוצאת גופה מקברה¹¹ לצורך לקיחת אמצעי זיהוי היא הליך מורכב. ואולם במועד סיום המעקב עדיין לא קבעה המשטרה מדיניות בנוגע לאיסוף אמצעי זיהוי מאלמונים שנקברו, וככל שנוקף הזמן אפשר שלא ימצאו שרידים שמהם יהיה ניתן להפיק פרופיל גנטי.

3. צה"ל נוטל אמצעי זיהוי מחיילים¹², כדי שישמשו אותו לזיהוי חללים. עם הכנת הפרויקט ביקשה המשטרה לקבל גישה לאמצעי הזיהוי שנטל צה"ל. בהתאם להסדרים בין צה"ל למשטרה מוסר צה"ל למשטרה אמצעי זיהוי רק אם יש יסוד להניח שנתוני אלמוני מסוים תואמים לנתוני נעדר מסוים - וזאת בכפוף לצו שיפוטי. ואולם במעקב טענו נציגי מז"פ שההסדר הקיים אינו ממצה, והוא עלול לפגוע ביכולת המשטרה לבצע את הפרויקט באופן מיטבי.

פיקוח על הליכי חקירה וגניזה של תיקים ועל ביעורם

1. פיתוח מערכת ממוחשבת: כאמור, כדי לעמוד במשימותיה חוליית נעדרים מנהלת קובץ נתונים ממוחשב על נעדרים ואלמונים. שימוש יעיל במידע הנאגר בקובץ עשוי לסייע באיכון נעדרים או בזיהוי אלמונים, אם נמצאה התאמה בין פרטי נעדר לפרטי אלמוני. עוד בביקורת הקודמת הועלה שהמערכת הממוחשבת שבאמצעותה הצליבה החוליה את הנתונים לא הייתה משוכללת דייה, ולא היה אפשר לבצע באמצעותה חיפוש נתונים מתקדם. גם במעקב עלה כי המשטרה לא פיתחה את המערכת, ואף לא בנתה מנשק בינה ובין המערכת הממוחשבת של תיקי החקירה במשטרה (פל"א).

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

12 אמצעי הזיהוי שצה"ל נוטל מחיילים הם ט"א, צילומי שיניים ודגימות דם. נטילת ט"א וצילומי שיניים מוסדרת ברין (סעיף 11 לחוק שירות בטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, ותקנות שירות בטחון (אמצעי זיהוי), התשמ"ט-1989), ואילו דגימות הדם ניטלות בהסכמה של החייל בלבד. יצוין כי דגימות הדם נשמרות במאגר של צה"ל ומפוענחות רק כאשר מתעורר צורך בזיהוי של חלל או באיתור נעדר.

2. עדכון הפקודה והנוהל: כמו כן הועלה בביקורת הקודמת כי הפקודה שהייתה אמורה להתעדכן לכל המאוחר בדצמבר 2007 לא עודכנה ולא התאימה למבנה הארגוני של המשטרה באותה עת. עוד הועלה שגם הנוהל לא עודכן, ובעוד שניתנו בו הנחיות מפורטות לטיפול בנעדרים, היו חסרות בו בין השאר הנחיות לטיפול באלמונים.

במעקב הועלה שבסוף שנת 2011 כבר עודכנה חטיבת החקירות של המשטרה את הנוהל וכללה בו בין השאר הנחיות מפורטות לגבי אופן הטיפול באלמונים. ואולם במועד סיום המעקב, אוגוסט 2012, נמצא כי הפקודה טרם עודכנה, אף שפקודות המשטרה הן בגדר תקנות המחייבות אותה, והנוהל אמור להיקבע בהתאם להוראות הפקודה.

3. גניזת תיקים: אם נעדר לא אוכן או אלמוני לא זוהה לאחר חמש שנים מהיום שבו התקבלה ההודעה על ההיעדרות או מיום מציאת האלמוני, ייגזז התיק בארכיון שבמטה הארצי של המשטרה (להלן - מטא"ר) לפי התנאים המפורטים בפקודה¹³. חקירה בתיק גנוז תחודש כאשר יתקבל מידע חדש או יתגלו דרכי חקירה שלא נבדקו בעבר. לאחר 50 שנה מיום ההיעדרות או מיום מציאת האלמוני יבוער התיק.

(א) כאמור, על פי הפקודה ניתן לחדש את החקירה בתיק בתוך 50 שנה מיום ההיעדרות; לעומת זאת, על פי הפקודה והנוהל, אם נמצאו עצמות או שלד לאחר יותר מ-20 שנה ממועד המוות, היחידה החוקרת לא תפתח תיק ולא תנהל חקירה¹⁴. זאת אף שאמצעי חקירה ופיתוחים מדעיים הקיימים והמשתכללים יכולים לאפשר דרכי חקירה שטרם מוצו.

(ב) מנתונים שמסרה החוליה למשרד מבקר המדינה במעקב עלה כי 401 (41%) מ-990 תיקי הנעדרים והאלמונים היו באוגוסט 2012 תיקים פתוחים שטרם נגזזו בארכיון במטא"ר. בכשליש מתיקים אלו הועלה כי היו כשלים בטיפול של החוליה בגניזתם - החוליה לא עשתה די לאיסופם מתחנות המשטרה, לא מיצתה את הבריור בנוגע לחלקם ולא פעלה למינוי קצין בודק לברר מה עלה בגורלם; רובם של התיקים היו תיקי אלמונים.

עוד בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה שהבקרה שעושה החוליה בעניינם של התיקים שאינם מועברים אליה במועד מתבצעת באיחור רב, ואשר לתיקים שנמצאו כשלים בטיפולן של תחנות המשטרה בהם - לעתים מאוחר מכדי לבצע השלמות חקירה בעניינם. הדחיפות שבאיסוף התיקים מתחנות המשטרה והעברתם לחוליה עולה גם נוכח ממצאי הביקורת הקודמת, שלפיהם עשרות תיקים שהגיע מועד גניזתם לא הועברו מתחנות המשטרה לחוליה אלא בווערו בתחנות עצמן, שלא לפי הוראות הפקודה והנוהל. העיכוב בטיפול החוליה באיסוף התיקים יכול לאפשר כשל של ביעור תיקים לפני שהגיע הזמן לכך גם במעקב הנוכחי.

13 תיק של אלמוני שעדיין חי ייגנז רק לאחר שייודע למשטרה דבר מותו.
14 סעיף 4'5 בפקודה וסעיף 5'1 בנהל, בפרק הדין בטיפול בתיקי אלמונים.

סיכום והמלצות

לא ניתן להמעיט בחשיבות של איתור נעדרים וזיהוי אלמונים, עניינים שהם בגדר דיני נפשות ממש. נוסף על האינטרס המובן של משפחות הנעדרים, המייחלות לכל פיסת מידע הקשורה בגורל יקיריהן שנעלמו, יש להביא בחשבון את המשמעות המשפטית של איתור נעדרים וזיהוי אלמונים בכל הנוגע לענייני המעמד האישי של בני זוג, כמו עגינות וממזרות, לענייני ירושה וכיוצא באלה.

במועד המעקב, שלוש שנים לאחר הביקורת הקודמת, נמצא כי המשטרה, בשיתוף המרכז הלאומי לרפואה משפטית הפועל מטעם משרד הבריאות (להלן - המכון), קידמו פרויקט לזיהוי אלמונים ולאיכון נעדרים, נושא שקודם לכן לא הושם דגש על הטיפול בו, וכי תוקנו כמה מהליקויים שהועלו בביקורת הקודמת. עם זאת, במעקב הועלו ליקויים בטיפול של המשטרה בנושאים הקשורים לפרויקט - ובין היתר נמצא שהמשטרה והמכון לא נקטו את כל הפעולות להבטיח שהנתונים במאגר נעדרים ואלמונים שהוקם במשטרה יהיו שלמים. כמו כן, המשטרה טרם תיקנה חלק מהליקויים בנושאים אחרים שהועלו עוד בביקורת הקודמת, ולא מיצתה את הטיפול בנושאים נוספים.

על המשטרה והמכון להקפיד ולדווח זה לזה על המידע שבידם כדי להבטיח את שלמותו ומהימנותו של המאגר, וכן להקפיד לפעול על פי הוראות החוק בכל הנוגע למחיקת נתוני זיהוי מהמאגר ולביעור אמצעי הזיהוי שמהם הופקו. כן עליהם להסדיר בנהלים את שיתוף הפעולה בכל הקשור לזיהוי אלמונים ולאיכון נעדרים. נוסף על כך, ראוי שהמשטרה, המשרד לביטחון הפנים ומשרד הבריאות יבחנו אם יש מקום לשנות את ההליכים כדי להבטיח שנתוני המאגר במשטרה יהיו מלאים, וכן שהמשטרה תסדיר עם המשרד לביטחון הפנים ועם משרד הבריאות את המשך המימון של הטיפול בתיקים חדשים שייפתחו משנת 2013 ואילך. כן ראוי שהמשטרה, משרד המשפטים וצה"ל יבחנו מחדש את המקרים שבהם יועברו אמצעי זיהוי מהצבא למשטרה ואת הדרכים החוקיות להסדיר העברה כזאת.

על החוליה להקפיד שהמידע שהיא מרכזת על נעדרים ואלמונים יהיה שלם, מלא ואמין. על המשטרה אף לפנות בהקדם למשפחות הנעדרים שטרם נאספו מהן אמצעים לצורך הפקת פרופיל גנטי ואף לקבוע מדיניות בנוגע ללקיחת אמצעי זיהוי מאלמונים שנקברו - כל זאת כדי למצות את הפרויקט שבו החלה. על המשטרה גם לקדם ולשפר את אופן טיפולה בגניזת תיקי נעדרים ואלמונים - כדי להבטיח שהחקירה בעניינם תגיע לכדי מיצוי, וכדי למנוע את ביעורם של תיקים לפני שהגיע הזמן לכך ושלא על פי הפקודה והנוהל. כמו כן, ראוי שהמשטרה תפעל לשיפור התשתית הטכנולוגית כדי לאפשר הצלבת נתונים יעילה לצורך איכון נעדרים וזיהוי אלמונים ותדאג בהקדם לעדכון של הפקודה בנושא זה.

מבקר המדינה מוסיף כי קביעת המשטרה שנושא נעדרים ואלמונים הוא אחד הנושאים החשובים שיש לקדם היא חשובה מאד, והשילוב של פעילות ופעילות המכון עם הטכנולוגיה המתפתחת מקדם את זיהוים של אלמונים ונעדרים שלא אותרו. על המשטרה והמכון להמשיך בפעילות זו ולרתום טכנולוגיות מתפתחות נוספות למאמץ המתמשך בזיהוי אלמונים ובאיתור נעדרים.



מבוא

1. המשטרה עוסקת במסגרת תפקידיה ומתוקף אחריותה בזיהויים של אלמונים שגופותיהם נמצאו ובאיתורם של נעדרים. לאיתור נעדרים ולזיהוי אלמונים יש חשיבות רבה מכיוון שמדובר בנושא שיכול להיות לו קשר להיבטים פליליים, וכמובן מאחר שמדובר בתחום רגיש הנוגע לדיני נפשות ואשר עלול להשפיע על מעמדם האישי של הנעדרים והאלמונים ושל קרוביהם בעניינים כמו עגינות, ממזרות וירושה. טיב הפעולות שהמשטרה נוקטת בעניין זה ועיתוין יכולים להשפיע על הסיכוי לאתר נעדר, ולעתים אף להציל את חייו. יתרה מזו, חקירה יעילה לזיהוי אלמוני עשויה לגלות כי האלמוני כבר הוכרז נעדר, וזיהויו יש בו כדי להקל, ולו במעט, על משפחתו ומכריו שלעמים היו שרויים במשך תקופה ארוכה, אפילו במשך שנים, באי-ודאות בדבר הקורות אותו.

2. פעולות המשטרה לטיפול בנעדרים ובאלמונים מוסדרות בפקודת המטה הארצי של המשטרה (להלן - הפקודה) ובנוהל של חטיבת החקירות של המשטרה בנושא הטיפול בנעדרים ואלמונים (להלן - הנוהל)¹⁵. על פי הפקודה, נעדר הוא אדם שהיה אמור להגיע לביתו או לכל מסגרת מגורים אחרת שהוא לן בה ולא הגיע לשם במשך זמן סביר, ומקום הימצאו אינו ידוע; ואלמוני הוא אדם, חי או מת, שלא ניתן לזהותו בגלל מצבו הנפשי או בעקבות פגיעה גופנית¹⁶.

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 - א"ח"ס).

3. על פי נתוני המשטרה¹⁷, בכל אחת מהשנים 2006-2012 התקבלו בתחנות המשטרה כ-3,200, 3,900 הודעות על נעדרים. כ-91% מהנעדרים אותרו בתוך שבועיים מיום מסירת ההודעה על ההיעדרות: כ-48% אותרו יום לאחר מסירת ההודעה, כ-31% - 2-4 ימים לאחר המסירה, וכ-12% - 5-14 ימים לאחר המסירה.

ואולם מנתוני המשטרה גם עלה שבכל שנה באותן השנים לא אותרו 6 עד 46 נעדרים, ולא זוהו 13 עד 20 אלמונים. לפי רישומי חוליית נעדרים המעודכנים לאוגוסט 2012, מספרם של הנעדרים שלא אותרו מאז קום המדינה היה 508, ומספרם הכולל של האלמונים שלא זוהו ממועד זה היה 482. יצוין שככל שהזמן נוקף הסיכוי למצוא את הנעדרים בחיים הולך וקטן.

4. בביקורת שנעשתה בשנת 2009 (להלן - הביקורת הקודמת)¹⁸ נבדק טיב טיפולה של המשטרה באיתור נעדרים ובזיהוי אלמונים שלא אותרו או לא זוהו פרק זמן לא קצר, ובכלל זה נעשתה בדיקה פרטנית של תיקים שטרם נגנזו¹⁹. השאלות העיקריות שנבדקו בביקורת הקודמת הן אלה: באיזו

15 פקודה מס' 14.01.29 בנושא "טיפול המשטרה באיתור נעדרים ובזיהוי אלמונים"; נוהל מס' 03.300.208.

16 לרבות שלד וחלקי שלד שזהותם לא ידועה.

17 הנתונים הופקו במדור סטטיסטיקה של המשטרה במרץ 2012, ובחוליית נעדרים באוגוסט 2012.

18 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2010, עמ' 299-326.

19 אם נעדר לא נמצא ואלמוני לא זוהה במשך חמש שנים מהמועד שבו התקבלה ההודעה על ההיעדרות או מיום מציאת האלמוני, ייגנו התיק בארכיון נעדרים במטה הארצי של המשטרה לפי התנאים וההליכים המפורטים בפקודה.

מידה מיצו תחנות המשטרה את אמצעי החקירה העומדים לרשותן במסגרת הטיפול בנושא; האם חוליית נעדרים פעלה באופן ראוי ונכון בטיפול בנושאים שבאחריותה, ובהם פיקוח על טיפולן של תחנות המשטרה באיתור נעדרים וביהוי אלמונים; האם יש מאגר מידע ותשתית טכנולוגית נאותה להצלבת מידע לצורך איכון²⁰ נעדרים וזיהוי אלמונים; כיצד טיפלה החוליה בגניזת תיקי נעדרים ואלמונים; והאם הפקודה והנוהל עודכנו כנדרש.

במעקב שעשה משרד מבקר המדינה בחודשים יולי-אוגוסט 2012 (להלן - המעקב) נבדק כיצד טיפל מטה המשטרה בליקויים העיקריים שהועלו בביקורת הקודמת וכיצד טיפלה המשטרה, בשיתוף המרכז הלאומי לרפואה משפטית הפועל מטעם משרד הבריאות (להלן - המכון), בפרויקט לזיהוי אלמונים ולאיון נעדרים שהוחל בביצועו לאחר הביקורת הקודמת. המעקב נעשה במשטרה - בחוליית נעדרים ובחטיבה לזיהוי פלילי (להלן - מז"פ) - וכן במכון.

הפרויקט לזיהוי אלמונים ולאיון נעדרים

הליך זיהוי ודאי של גופה או חלק ממנה מפורט בחוות דעת של מנהל המכון מ-25.8.02, שניתנה בהמשך לסיכום דיון בנושא זה שהתקיים ב-21.8.02. בלשכת היועץ המשפטי לממשלה דאז (להלן - חוות הדעת). בחוות הדעת הוסבר כי זיהוי ודאי של גופה או חלק ממנה, המאפשר מתן שם לנפטר, מתבצע בין היתר כאשר להשוואה בין נתון של גופה או חלק ממנה ובין נתון דומה של נעדר או של קרובי משפחתו מדרגת קרבה ראשונה יש תוצאות חיוביות.

בחוות הדעת מפורט מדרג פעולות לשם זיהוי ודאי של אלמונים הכולל מגוון אמצעי זיהוי מדעיים שמהם ניתן להפיק נתוני זיהוי, ובהם טביעות אצבע (להלן - ט"א), נתוני משנ²¹, סימנים רפואיים ייחודיים כמו סימני פעולות רפואיות וכירורגיות נותרים לצמיחות, ומומים. אם בדיקות אלו אינן אפקטיביות ניתן לבצע גם בדיקות דימות, כמו צילום רנטגן, CT ו-MRI. אם גם תוצאותיהן של בדיקות אלה אינן מספקות תשובה ודאית, ניתן להפיק פרופיל גנטי (להלן גם - נתוני זיהוי גנטיים) באמצעות הפקת DNA מרקמה זעירה של דגימה ביולוגית (כגון שיער, ציפורן או רירית) הנלקחת מהגופה (להלן - דגימת DNA). אם נמצאו גופות או חלקי גופות שלא ניתן לזהותם באמצעות מדרג הפעולות שפורטו לעיל, נהוג לבצע לפני קבורת הגופה פעולות פולשניות, כגון בדיקת גולגולת, אגן ואיברים אחרים.

בחוות הדעת ציין מנהל המכון שמדרג הפעולות בתהליך הזיהוי נקבע בהתאם לסיכום הדיון אצל היועץ המשפטי לממשלה מ-21.8.02, שבו צוינה המידתיות של כל שלב ושלב של מדרג הפעולות אשר הועמדו לרשות הרופא בכלל והרופא המשפטי בפרט לזיהוי גופת אלמוני.

יזום פרויקט לזיהוי אלמונים ולאיון נעדרים וקידומו

בביקורת הקודמת הועלה כי במאי 2009 קבע ראש אח"ם שנושא הנעדרים והאלמונים הוא אחד הנושאים החשובים שהוא החליט לטפל בהם ולקדם אותם. ראש אח"ם הנחה ליזום פרויקט לזיהוי אלמונים ולאיון נעדרים והנחה את ראש חוליית נעדרים דאז להכין פקודת מבצע להצלבת נתוני נעדרים עם נתוני אלמונים כדי לאכן נעדרים ולזהות אלמונים (להלן - הפרויקט).

20 איתור נעדר חי או מת.

21 מבנה השיניים וסימנים ייחודיים בהן.

לפי הנחיה זו הכין ראש חוליית נעדרים דאז עוד ביולי 2009 הצעה לפקודת מבצע שנקרא "לכל אלמוני יש שם", שהוצאתו אל הפועל הייתה אמורה להתחיל באוקטובר 2009. בהצעה לפקודת המבצע פירט ראש החוליה מה ייעשה בפרויקט, ובין היתר נקבע שעל מנת לבצע הצלבת נתונים אפקטיבית יש לבדוק קודם כול למי מהנעדרים והאלמונים יש אמצעי זיהוי. לאחר מכן תיזום המשטרה פנייה לקרובי המשפחה של נעדרים שטרם נלקחו מהם דגימות DNA, לצורך לקיחת דגימות כאלה והפקת פרופיל גנטי, ובד בבד ייאספו אמצעי זיהוי חסרים אחרים של נעדרים (כגון תצלומי נטגן ונתוני משנן). לאחר איסוף אמצעי הזיהוי הנוגעים לנעדרים יוצלבו נתוני הזיהוי הנוגעים להם עם נתוני הזיהוי של אלמונים כדי לאכן נעדרים ולזהות אלמונים. בשל חשיבות הנושא הוטלה האחריות לאיסוף אמצעי הזיהוי, לרבות דגימות DNA ממשפחות הנעדרים, על היחידה הארצית למאבק בפשיעה הכלכלית להב 433 (להלן - יחידת להב 433)²², בתיאום עם חוליית נעדרים.

במעקב עלה שבפועל החלה המשטרה באיסוף אמצעי הזיהוי הנוגעים לנעדרים רק בנובמבר 2010, שנה לאחר המתוכנן. כמו כן עלה שעד סוף שנת 2010 עדיין לא הוסדר מימון הפרויקט. בשל החשיבות שראה ראש אח"ם בתחילת ביצוע הפרויקט, הוא קבע בנובמבר 2010 כי פרופילים גנטיים מדגימות DNA שייקחו מקרובי משפחה של נעדרים יופקו במעבדת DNA הפועלת במו"פ. אשר להפקת פרופילים גנטיים של אלמונים - רק בפברואר 2011, לאחר הסדרת נושא התקציב של הפרויקט, החל המכון להפיק פרופילים גנטיים מאמצעי זיהוי של אלמונים שנמצאו ברשותו. מנתוני חוליית נעדרים עולה שמתחילת שנת 2010 ועד אמצע יולי 2012 זוהו 38 אלמונים - והיה בכך כדי להפיג את אי-הודאות שבה היו משפחותיהם שרויות עד אז ולהקל עליהן, ולו במעט (אשר למצאי אמצעי הזיהוי ולהפקת פרופילים גנטיים, ראו להלן בפרק "ריכוז המידע על אמצעי הזיהוי ונתוני הזיהוי וניהול מאגר נעדרים ואלמונים").

הקמת מאגר נעדרים ואלמונים

1. בביקורת הקודמת הועלה שכבר בינואר 2008 התקיים דיון בראשותו של ראש מז"פ דאז, ובו העלה המכון את הצורך בהקמת מאגר ארצי שיכלול נתונים גנטיים של אלמונים שיופקו באמצעות בדיקות DNA, ויסייע לתהליך הזיהוי. עם זאת, במועד סיום הביקורת הקודמת, אוגוסט 2009, עדיין לא קודם הטיפול בסוגיות המשפטיות והתקציביות הכרוכות בהקמתו של מאגר הנתונים, אף שטיפול בסוגיות אלה היה חיוני להקמתו.

בתשובתה לביקורת הקודמת מסרה המשטרה שהיא בוחנת עם המכון את סוגיית הקמתו של מאגר DNA לאלמונים ונעדרים, וכי בחודשים הקרובים תגובש דרך פעולה שתאפשר למלא את הצרכים הטכניים ואת התנאים המשפטיים הנדרשים להקמת המאגר. נוכח זאת העיר משרד מבקר המדינה שעל הגופים הנוגעים בדבר - המשטרה, המשרד לביטחון הפנים ומשרד הבריאות - להחליט בהקדם אם להקים את המאגר במכון או במשטרה ולקדם את הקמתו לפי החלטה שתתקבל.

2. בהתאם לסימן א' בפרק ד' לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי), התשנ"ו-1996 (להלן - החוק), רשאית המשטרה לנהל מאגר של נתוני זיהוי (להלן - המאגר הפלילי). על פי החוק, רשאית המשטרה לכלול במאגר הפלילי נתוני זיהוי שהופקו מאמצעי

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 והיחידה הארצית לאיתור גנבות כלי רכב - וכן יחידה נוספת.

זיהוי (כמשמעם בחוק) או מדגימה ביולוגית שאינה אמצעי זיהוי שמתקיימים לגביהם התנאים שנקבעו בסעיף 11 לחוק.

ביולי 2011 הוכנס תיקון לחוק²³ ובמסגרתו ניתן פתרון לסוגיות המשפטיות שעלו בנוגע להפעלת הפרויקט (להלן - תיקון החוק מיולי 2011). בתיקון החוק נקבע בין היתר שנוסף על המאגר הפלילי רשאית המשטרה לנהל מאגר נעדרים ואלמונים ולכלול בו נתוני זיהוי שהופקו מאמצעי זיהוי שהוגדרו בחוק או מדגימה ביולוגית שאינה נכללת באמצעי זיהוי אלה, זאת לצורך בירור זהותם של אדם או של גופה או לצורך איתורם (להלן - מאגר נעדרים ואלמונים או המאגר). התיקון הסדיר בין היתר את נטילת אמצעי הזיהוי לצורך איתור נעדרים או זיהוי אלמונים, את מקום שמירתם של נתוני הזיהוי שיופקו מאמצעי הזיהוי ואת השימוש בהם, וכן את התנאים למחיקת נתוני הזיהוי ממאגר נעדרים ואלמונים ולביעור, לאחר המחיקה, של אמצעי הזיהוי ששימשו להפקתם²⁴. כמו כן, נקבע בתיקון החוק שנטילה של דגימה ביולוגית תיעשה לאחר שקצין משטרה או רופא משפטי אישר כי זו הדרך היעילה ביותר לבירור זהותם של אדם או של גופה או לאיתורם; יצוין כי לפי החוק, באירוע אסון המוני כמשמעו בחוק חל פטור מאישור כאמור²⁵.

(א) "אמצעי זיהוי" של אדם מוגדר בחוק כל אחד מאלה: ט"א; דגימה ביולוגית של תאי לחי ושל שער או דגימת דם מזערית; ותצלום²⁶. "נתוני זיהוי" לענין זיהוי אדם מוגדרים בחוק נתונים שהופקו מט"א או נתונים שהופקו מ-DNA אשר הופק מדגימה ביולוגית או תצלום.

אשר לנטילת דגימה ביולוגית - 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 (להלן - הוצאת חס"ם).

בתשובתו לביקורת הקודמת מסר משרד המשפטים כי לא נדרשת הסמכה חוקית לנטילת אמצעי זיהוי מגופה, מחפץ או ממקום. לגבי גופה אנונימית, ככל שהנטילה אינה באה לכדי נתיחה המוסדרת בחוק האנטומיה והפתולוגיה, התשי"ג-1953, ובחוק חס"ם, הרי שהדבר מתחייב לשם כיבוד המת וכחלק ממחויבות אנושית להביאו לקבורה מוזהה. סמכות המשטרה לנטילת אמצעי הזיהוי, כאמור, נתונה לה מכוח הסמכויות שהוקנו לה לשם ביצוע תפקידיה לפי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, ומכוח סיכום הדיון שהתקיים אצל היועץ המשפטי לממשלה ב-21.8.02.

בעת ביצוע הביקורת הקודמת, קודם לתיקון החוק מיולי 2011, לא נהגה המשטרה לבקש הוצאת חס"ם אם לא עלה חשד שמותו של אלמוני נגרם מביצוע עברה פלילית. בד בבד ביקשה המשטרה מהמכון כי לפני שיועבר האלמוני לקבורה יילקחו ממנו אמצעי זיהוי לצורך זיהויו בעתיד; הדבר נעשה על בסיס הנחיה שניתנה בדיון שהתקיים אצל היועץ המשפטי לממשלה ב-21.8.02, לשם כיבוד המת וכדי למצות את כל דרכי הפעולה שיאפשרו את זיהויו בעתיד. במעקב הועלה שהמשטרה הוסיפה מקרים נוספים שבהם על היחידה החוקרת לפנות לבית המשפט. בעדכון נוהל הטיפול בנעדרים ואלמונים מדצמבר 2011 (ראו להלן) נקבע כי "היחידה [החוקרת] תפעל להוצאת חס"ם מלנתיחת הגופה, בהתאם לצורך, או לחילופין לצורך נטילת דגימה לצרכי השוואה וזיהוי". כלומר, כל אימת שתתבקש נטילת דגימה מאלמוני כדי לאפשר השוואת נתונים לצורך זיהוי, תדאג היחידה החוקרת לפנות לבית המשפט ולבקש הוצאת חס"ם²⁷.

- | | |
|----|---|
| 23 | חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי) (תיקון מס' 3), התשע"א-2011. |
| 24 | סעיפים 111 כה - 111 כז לחוק. |
| 25 | סעיף 111 כז(ב)(2) לחוק. |
| 26 | תצלום מוגדר בחוק כך: תצלום פניו ומראה גופו של אדם שאינו חושף את חלקי גופו המוצנעים. |
| 27 | נוהל הטיפול בנעדרים ואלמונים, בפרק "הטיפול בתיקי אלמונים", סעיף 1 ו' 6. |

(ב) בתיקון החוק מיולי 2011 נקבע כי הוראות שמירת סודיות ואבטחה שחלות על פי החוק על המאגר הפלילי יחולו גם על מאגר נעדרים ואלמונים, למעט הוראות שפורטו בחוק²⁸. מתוקף החוק הותקנו בינואר 2007 תקנות²⁹ בעניין ניהולו של "מאגר נתוני זיהוי כאמור בפרק ד' לחוק" (להלן - תקנות המאגר הפלילי). באותו מועד אפשר פרק ד' לחוק את הפעלתו של המאגר הפלילי בלבד, מאחר שכאמור מאגר הנעדרים והאלמונים הוסדר רק בתיקון החוק מיולי 2011. תקנות המאגר הפלילי מגדירות בין היתר את מבנה המאגר ומה ייכלל בו, וכן נקבעו בהן כללים הנוגעים לעניינים שונים, כמו מיהם הרשאים לעשות במאגר פעולות, דרכי האחסון של נתוני הזיהוי ושל אמצעי הזיהוי, נושאים שבהם יבוצע פיקוח, דרכי אבטחתו של המאגר ומחיקת נתונים לזיהוי גנטי וביעור אמצעי הזיהוי ששימשו להפקתם.

ואולם במעקב הועלה שלא נקבעו תקנות או נהלים מפורטים להסדרת ניהולו ותחזוקתו של מאגר נעדרים ואלמונים. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שהמשטרה תקבע בהקדם תקנות או נהלים כאמור.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי לדעתה אין מקום לקביעת תקנות כפי שהומלץ. לדעתה, אין מקום להקיש היקש מלא בין הוראות החלות על המאגר הפלילי ובין הוראות שראוי שיחולו על מאגר נעדרים ואלמונים, מכיוון שכאשר מדובר במידע שיש בו משום הכתמה פלילית של האדם שממנו ניטלו האמצעים, יש חשיבות גדולה יותר בשמירה על המאגר. כמו כן ציינה המשטרה שגם בנוגע למאגר נעדרים ואלמונים קבע החוק הוראות שמירה על הנתונים הכלולים במאגר, ונראה כי די בהוראות אלה. המשטרה הוסיפה שבדיונים על הצעת החוק בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת היא התחייבה כי רמת השמירה על מאגר נעדרים ואלמונים תהיה זהה לרמת השמירה על המאגר הפלילי, ולדעתה די בכך.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה שאכן, כפי שציינה, אין מקום להקיש היקש מלא בין ההוראות החלות על המאגר הפלילי ובין ההוראות שראוי שיחולו על מאגר נעדרים ואלמונים. ואולם אף כי בחוק נקבעו הוראות שמירה על נתוני מאגר נעדרים ואלמונים, עדיין חסרה הסדרה של נושאים שונים הנוגעים לו, אשר בתקנות המאגר הפלילי דאגה המשטרה להסדירם, ובהם מבנה המאגר ומה ייכלל בו וכללים מפורטים לניהולו ולתחזוקתו. לפיכך ראוי שהמשטרה תסדיר נושאים אלו בתקנות או בנהלים, ותתחשב בעניין זה בהבדלים בין המאגר הפלילי ובין מאגר נעדרים ואלמונים.

(ג) בהיעדר תקנות או נהלים מפורטים יש מקום לכך שהכללים שנקבעו בתקנות המאגר הפלילי ינחו, בשינויים המתחייבים, גם את ניהול מאגר נעדרים ואלמונים.

בהתאם לתקנות המאגר הפלילי, יכלול המאגר שלושה מדורים: תת-מאגר DNA; תת-מאגר ט"א ותת-מאגר תצלומים.

אשר למאגר נעדרים ואלמונים, שתיקון החוק מיולי 2011 התיר למשטרה להקימו, הועלה כדלהלן:

(1) תת-מאגר DNA: במעבדת DNA הפועלת במו"פ (להלן - מעבדת DNA) הוקם מאגר נתוני זיהוי גנטיים הנוגעים לנעדרים ואלמונים (להלן - מאגר הפרופילים הגנטיים). כאמור, בהתאם להנחיית ראש א"ם, ממועד התחלת הפרויקט מפיקה מעבדת DNA נתוני זיהוי גנטיים

28 סימן ג' בפרק ד' לחוק, סעיפים 111 ו-111א.

29 תקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי) (המאגר ואבטחתו, עיון בו, מחיקה ביעור והפקה חוזרת), התשס"ז-2007, ק"ת תשס"ז, עמ' 443.

מדגימות DNA שהתקבלו מקרובי משפחה של נעדרים, ונתונים אלו נשמרים במאגר הפרופילים הגנטיים. כמו כן, כולל המאגר פרופילים גנטיים שהפיק המכון ושנמסרו למעבדת DNA (רובם של אלמונים ומיעוטם נוגעים לנעדרים).

ואולם בעת המעקב, תחילת אוגוסט 2012, הועלה כי מאגר הפרופילים הגנטיים נשמר במאגר הממוחשב-הפלילי, אם כי בחוצץ (ספרייה) נפרד, אף שבחוק נקבע כי מאגר נעדרים ואלמונים יהיה מאגר נפרד מהמאגר הפלילי. ראש מאגר DNA מסרה למשרד מבקר המדינה שמאגר הפרופילים הגנטיים אמור לעבור לאחסון בשרת מחשבים נפרד שכבר נרכש, אך התהליכים המחשוביים שמנהל טכנולוגיות (מנ"ט) במשטרה אמור לבצע כדי שיהיה אפשר לאחסן את הנתונים בשרת נפרד זה טרם הסתיימו.

(2) ת-ת-מאגר ט"א : ת-ת-מאגר ט"א שנכלל במאגר הפלילי נשמר במז"פ במערכת אוטומטית להשוואת ט"א המכונה "אפיס" (AFIS). ואולם אף כי ממועד תיקון החוק ביולי 2011 רשאית המשטרה להקים מאגר ט"א של נעדרים ואלמונים, במועד סיום המעקב עדיין לא הוקם מאגר כזה בשל מגבלה טכנולוגית³⁰ הנוגעת לשמירת נתוני האלמונים.

ראש המעבדה לזיהוי ולהשוואה של ט"א הפועלת במז"פ הסביר למשרד מבקר המדינה שאמצעי הזיהוי - תמונות ט"א של האלמונים (שמהן מופקים נתוני הזיהוי המבוטאים כאלגוריתמים) - נשמרים בקלסרים נפרדים עד שיימצא פתרון טכנולוגי לבעיה. ראש המעבדה הוסיף שניתן להפיק נתוני זיהוי של אלמונים לצורך השוואתם עם מאגר ט"א הפלילי, וכי נתונים כאלה אמנם מופקים, אך לאחר ההשוואה הם אינם נשמרים, ולצורך השוואה חוזרת יש להפיקם מחדש. מדבריו של ראש המעבדה עולה כי בעיה זו תיפתר לאחר שתוסדר המגבלה הטכנולוגית האמורה.

(3) ת-ת-מאגר תצלומים : המשטרה שומרת תצלומים של נעדרים ואלמונים, במידה שהם קיימים, אולם לא במאגר שלם ומוסדר. התצלומים נשמרים בתיקי החקירה הפרטניים שבתחנות המשטרה או בתיקי החוליה הנוגעים לכל נעדר ואלמוני, וחלקם אף שמורים בקובץ תמונות המצוי בחוליה.

(4) אמצעי זיהוי שאינם כלולים בהגדרות החוק : כאמור, ניתן לזהות אלמונים בוודאות גם באמצעות אמצעי זיהוי שאינם כלולים בהגדרות החוק³¹, למשל משנן, סימנים רפואיים ייחודיים וסימני גוף ייחודיים כמו קעקועים.

הועלה שבתחילת שנת 2009 הייתה בידי המשטרה מערכת הקרויה "פלאס דטה" (Plass Data), שמדינות רבות בעולם משתמשות בה להשוואת נתוני זיהוי (נתוני משנן, נתונים רפואיים ונתוני תוכן אחרים), לשם זיהוי מדעי של אלמונים ונעדרים בעתות שגרה. בדיון שהתקיים באפריל 2009 בראשות סגן ראש אח"ם צוין כי מערכת הפלאס דטה יכולה לאפשר הצלבת נתוני זיהוי של נעדרים שטרם אותרו עם נתוני זיהוי של אלמונים שטרם זוהו, וכי יש לבצע את הזנת הנתונים במסגרת הפרויקט.

30 כדי להזין מידע על אדם למערכת "אפיס" נדרש להזין גם את פרטי הזיהוי של נתון ט"א. ואולם לגבי אלמונים פרטי זיהוי אלו חסרים, ולכן לא ניתן להזין במערכת מידע בנוגע להם.

31 כמשתמע מסיכום הדיון בלשכת היועץ המשפטי לממשלה מ-21.8.02.

ואולם הועלה שהמשטרה משתמשת במערכת הפלאס דטה רק בהיערכותה בעת חירום להתמודדות עם אסון המוני, וכי היא אף השתמשה במערכת זו בתרגיל לבדיקת היערכותה בשעת חירום שביצעה באפריל 2012. בעת שגרה אין המשטרה נעזרת במערכת זו להשוואה בין נתוני אלמונים לנתוני נעדרים, ורק מזינה בה נתוני משנן של אלמונים ונעדרים.

מנתונים שמסר בספטמבר 2012 ראש היחידה לזיהוי חללים הפועלת במז"פ למשרד מבקר המדינה עולה שאף כי יש נתוני משנן של 19 מהנעדרים, הוזנו לפלאס דטה עד אותו מועד נתוניהם של רק 11 מהם. אשר לאלמונים, יש נתוני משנן של כ-220 מהם, אולם לפלאס דטה הוזנו נתוניהם של רק 31 מהם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי אף שממועד תיקון החוק ועד מועד סיום הביקורת עברה יותר משנה, ואף שהמשטרה הכירה בנחיצות של מאגר נעדרים ואלמונים לייעול עבודתה ולשיפורה, ממצאי המעקב מצביעים על שהיא טרם נערכה כראוי להקמתו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 מסרה המשטרה שהמז"פ פרסם מכרז לשדרוג מערכת "אפיס", שצוינה בו הדרישה להפריד את מאגר ט"א של אלמונים ונעדרים. סיום השדרוג בידי החברה שזכתה במכרז ותחילת העבודה המבצעית במתכונת שנודרשה צפויים בינואר 2014. המשטרה ציינה כי הזנת נתוני המשנן של נעדרים ואלמונים לפלאס דטה נעשית בידי רופאי שיניים מתנדבים, והוסיפה שראש אח"ם קבע כי חוליית נעדרים תוכשר להפעיל את המערכת בשגרה ותבנה תכנית הדרכה לשימוש בה לחוקרים ביחידות השטח. כמו כן, בכפוף לתקציב ולסדרי עדיפויות תיבדק האפשרות לבנות מנשק של מערכת הפלאס דטה למערכת הממוחשבת של תיקי החקירה במשטרה (להלן - מערכת פל"א), כדי לאפשר נגישות של כלל החוקרים למערכת הפלאס דטה.

ריכוז המידע על אמצעי הזיהוי ונתוני הזיהוי וניהול מאגר נעדרים ואלמונים

הסדרת שיתוף הפעולה בין המשטרה למכון

כאמור, בתיקון החוק מיולי 2011 נקבע שהמשטרה רשאית לנהל מאגר נעדרים ואלמונים ולכלול בו נתוני זיהוי שהופקו מאמצעי זיהוי שהוגדרו בחוק או מדגימה ביולוגית שאינה נכללת באמצעי זיהוי אלה, לצורך בירור זהותם של אדם או של גופה או לצורך איתורם.

באותו תיקון גם נקבע שהמשטרה רשאית למסור למכון עותק של הנתונים לזיהוי גנטי הכלולים במאגר הנעדרים והאלמונים, לשם בירור זהותם של אדם או של גופה או לצורך איתורם, וכן היא רשאית למסור למכון אמצעי זיהוי שניטלו לאיתור נעדרים או זיהוי אלמונים לפי סעיף 11כז לחוק, לשם הפקת נתוני זיהוי³².

לפי הנקבע בחוק, המשטרה רשאית להקים את מאגר הפרופילים הגנטיים הנוגע לנעדרים ואלמונים, וממילא מוטל עליה לשאת באחריות לניהול מאגר זה ולשלמותו. לצורך קבלת שירותים מקצועיים מהמכון ובהתאם לחוק, המשטרה מוסרת למכון העתקים מהפרופילים הגנטיים שברשותה, והדבר מאפשר גם למכון להפעיל מאגר.

32 סעיף 11כז לחוק.

הועלה שבמועד סיום המעקב עדיין לא הסדירה המשטרה בנהלים את הנושאים הקשורים לשיתוף הפעולה בינה ובין המכון. בין היתר לא הוסדר בנהלים האופן שבו המשטרה תמסור למכון את אמצעי הזיהוי הנדרשים להפקת פרופילים גנטיים, והאופן שבו המשטרה והמכון ימסרו זה לזה את העתקי הפרופילים הגנטיים שהופקו (ראו להלן). כמו כן, לא נקבעו נהלים שנועדו להבטיח שבמאגר המצוי במשטרה יהיו כל הפרופילים הגנטיים, ובכללם הפרופילים שהופקו בידי המכון.

יצוין שבאוגוסט 2012 ניסח המכון נוהל בנושא "מרכז זיהוי אלמונים ונעדרים - הגדרת פעילות וממשקים", אך במועד סיום המעקב עדיין לא הוגש הנוהל למשטרה לקבלת הסכמתה להסדרים שמפורטים בו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 מסרה המשטרה כי ראש אח"ם הורה לקבוע נוהל לשיתוף פעולה בין המשטרה למכון. בעקבות זאת הכינה מעבדת DNA שבמז"פ נוהל המכונה "סקר חוזה" שנועד להסדיר את דרכי העבודה של המעבדה עם המכון, ובעקבות המעקב הוכנסו בו התיקונים הנדרשים. המשטרה הוסיפה שהנוהל האמור נשלח למכון לקבלת תגובתו, אך זו לא התקבלה עד מועד תשובת המשטרה בדצמבר 2012.

ב-20.12.12 הגיב משרד הבריאות על תשובת המשטרה ומסר כי המכון לא קיבל מהמשטרה נוהל "סקר חוזה" מעודכן ומותאם לפעילות המשותפת בעניין איתור נעדרים וזיהוי אלמונים, והנוהל היחיד שמסרה בעבר מעבדת DNA למכון נוגע להעברת פרופילים גנטיים בתיקים פליליים. משרד הבריאות הוסיף שסמוך למועד התייחסותו הבהירה אחראית מרכז זיהוי אלמונים ונעדרים במכון למנהלת מאגר DNA שבמז"פ כי "סקר חוזה" כאמור לא התקבל במכון, וסוכם ביניהן כי הנוהל שניסח המכון באוגוסט 2012 (ראו לעיל) יוגש לבחינתה של מעבדת DNA שבמז"פ.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי ראוי שתסדיר בנהלים בהקדם את כל הפעולות והתהליכים הקשורים בשיתוף הפעולה עם המכון לצורך איכון נעדרים וזיהוי אלמונים.

תפקודם של המשטרה והמכון במסגרת ביצוע הפרויקט

1. התפקידים שממלאים המשטרה והמכון: לצורך תיאום בין המשטרה למכון בכל הקשור להפעלת הפרויקט פעלה מינואר 2011 ועד מועד סיום המעקב ועדת היגוי, בראשותו של ראש אח"ם ובהשתתפות נציגי המשטרה והמכון. הוועדה התכנסה חמש פעמים, ובישיבתה הראשונה, בינואר 2011, גובש תרשים מוסכם ובו הוגדר התפקיד של כל גוף (להלן - התרשים המוסכם). בהתאם לאותו תרשים יפיק המז"פ פרופילים גנטיים לנעדרים מדגימות DNA שיתקבלו מקרובי משפחתם, המכון יפיק פרופילים גנטיים של אלמונים מדגימות ביולוגיות (רקמה ועצם) שלהם שמוחזקות אצלו, ושני הגופים ימסרו זה לזה את הפרופילים הגנטיים שהפיקו. המכון יצליב בין נתוני הפרופילים הגנטיים של האלמונים לפרופילים הגנטיים הנוגעים לנעדרים, והמז"פ יצליב בין נתוני הפרופילים הגנטיים של האלמונים לנתונים שבמאגר הפרופילים הגנטיים הפלילי - כל זאת כדי לאכן נעדרים ולזהות אלמונים. יצוין שאמצעי הזיהוי שמהם מופקים הפרופילים הגנטיים נשמרים אצל אותו גורם שהפיק מהם את הפרופילים.

עוד יצוין שנוסף על הנקבע לעיל, בשגרת היומיום כאשר נמצא אלמוני וסביר כי נתוניו תואמים לנתונים של נעדר מסוים, המכון גם מפיק פרופילים גנטיים של קרובי משפחתו של הנעדר לצורך השוואתם עם נתוני האלמוני (בין שקרובי המשפחה מגיעים למכון למסירת דגימות DNA, ובין שהיחידה החוקרת דואגת לקבל את הדגימות מקרובי המשפחה ומוסרת אותן למכון).

כמו כן נקבע בתרשים המוסכם כי רופא משפטי מהמכון יאשר את זהותו של האלמוני. יצוין שבסוף שנת 2011, לאחר מועד סיומה של הביקורת הקודמת, במסגרת עדכון נוהל חטיבת החקירות מדצמבר 2011 הודן בטיפול בנעדרים ואלמונים (ראו להלן), נקבע כי בהיעדר אפשרות לזהות אלמוני על פי היכרות אישית, יתבצע הזיהוי באמצעים מדעיים על פי אמות המידה שיקבע המכון, ורופא משפטי יקבע סופית את זהותו של האלמוני.

2. מצאי אמצעי זיהוי: כשמוגשת לתחנת משטרה תלונה על היעדרות או כשמדווח לתחנה על מציאת גופה של אלמוני, אמורים חוקרי התחנה להזין את המידע למערכת פל"א של המשטרה ולדווח על כך לחוליית נעדרים. החוליה עוקבת אחר הטיפול באותם מקרים, ולאחר זמן ועל פי שיקול דעת היא פותחת תיק בחוליה לנעדרים שלא אוכנו ולאמונים שלא זוהו, לצורך מעקב אחר הטיפול בעניינם, ומזינה את נתוני הנעדרים והאלמונים למערכת ממוחשבת שהיא מפעילה (להלן - מערכת נעדרים ואלמונים).

ביולי 2009, במסגרת ההצעה לפקודת מבצע לצורך היערכות לפרויקט שהכין ראש חוליית נעדרים דאז, נקבע בין היתר כי לאחר בדיקה יסודית של אמצעי הזיהוי של כל הנעדרים והאלמונים תגובש רשימה רבה יצוינו נתוני הזיהוי הקיימים והחסרים.

כאמור, בנובמבר 2010 החלה המשטרה באיסוף אמצעי זיהוי הנוגעים לנעדרים. ואולם במועד תחילת המעקב ביולי 2012, לאחר שנה ושמונה חודשים, עדיין לא נמצאו בחוליית נעדרים נתונים מרוכזים ומלאים שיהיה אפשר ללמוד מהם למי מהרשומים במערכת נעדרים ואלמונים יש אמצעי זיהוי ולמי מהם אין אמצעי זיהוי, אילו אמצעי זיהוי יש, למי מהנעדרים נאספו דגימות DNA מקרובי המשפחה, למי מהנעדרים והאלמונים כבר הופקו פרופילים גנטיים, ולמי מהם לא הופקו. לחוליה היו נתונים חלקיים ברשימות שונות - של החוליה עצמה, של המכון, של המז"פ ושל יחידת להב 433. רק בעקבות קבלת שאלות הביקורת ביולי 2012 החלה חוליית נעדרים לרכז את הנתונים כדי לקבל תמונת מצב של הטיפול בנושא.

לקראת סוף אוגוסט 2012 מסר ראש החוליה למשרד מבקר המדינה קובצי נתונים שכללו נתונים על 508 נעדרים ו-482 אלמונים, אך גם בהם עדיין היה חסר מידע. קובץ הנעדרים לא כלל מידע המלמד למי מהנעדרים יש במשטרה ט"א. בקובץ האלמונים היה מידע על אמצעי זיהוי שאינם רקמה ביולוגית רק לגבי אלמונים שנמצאו משנת 2001 ואילך; כמו כן, לקובץ האלמונים הוזן מידע על ט"א על פי דיווח המכון, אך לא נכלל בו מידע על ט"א שהיה מצוי במשטרה. ראש החוליה הסביר למשרד מבקר המדינה שאיסוף מידע על אמצעי זיהוי של אלמונים שנמצאו לפני שנת 2001 מחייב איסוף מידע מתיקים פרטניים של האלמונים. אשר לדגימות ביולוגיות (רקמה או עצם) מאלמונים ולפרופילים גנטיים שהופקו מהדגימות, הסבירו מנהלת המעבדה הביולוגית במכון ואחראית מרכז זיהוי אלמונים ונעדרים בו למשרד מבקר המדינה שדגימה ביולוגית קיימת לאלמונים שנמצאו משנת 1999 ואילך, ורק במקרים ספורים קיימת דגימה ביולוגית לאלמונים שנמצאו קודם לכן.

3. מידע לגבי פרופילים גנטיים והיעדרם: משרד מבקר המדינה ניתח ועיבד את קובצי הנתונים על הנעדרים והאלמונים שהתקבלו מחוליית נעדרים, מהמכון וממעבדת DNA ביולי ואוגוסט 2012 - שבהם רוכזו נתונים הנוגעים לפרופילים הגנטיים של הנעדרים והאלמונים. נוסף על כך, השווה משרד מבקר המדינה בין קובצי הנתונים האמורים. להלן פירוט הממצאים:

(א) מצאי חסר של פרופילים גנטיים במאגר המשטרה: מהשוואת הנתונים עולה של-285 (56%) מ-508 הנעדרים הרשומים בחוליה יש פרופיל גנטי הנוגע לנעדר ול-195 (40%) מ-482 האלמונים הרשומים בחוליה יש פרופיל גנטי.

(1) ואולם אף שבחוק נקבע כי המאגר שאמור להיות מוקם במשטרה צריך לכלול את כל הפרופילים הגנטיים הנוגעים לנעדרים ואלמונים, הועלה שבקובצי מעבדת DNA שבמז"פ (שם הקימה המשטרה את המאגר) היו חסרים פרופילים גנטיים שהפיק המכון - 39 פרופילים הנוגעים לנעדרים (כ-14% מסך כל הפרופילים הגנטיים הקיימים הנוגעים לנעדרים) ושניים של אלמונים. יצוין שנעדרים ואלמונים אלה היו כלולים בקובץ של החוליה.

(2) כמו כן, בתרשים שגובש בהסכמת ועדת ההיגוי הראשונה בינואר 2011 צוין שהמכון יצליב בין נתוני הפרופילים הגנטיים של האלמונים ובין הפרופילים הגנטיים הנוגעים לנעדרים. ואולם הועלה שגם בקובצי המכון היה חסר פרופיל גנטי הנוגע לנעדר שהיה רשום בקובץ החוליה והיה כלול בקובץ מעבדת DNA שבמז"פ. אף כי מדובר במקרה אחד, היעדר נתונים מלאים במכון פוגע ביכולתו להצליב אותם כראוי.

(3) עוד הועלה כי בקובצי החוליה צוינו עוד שלושה נעדרים ואלמוני אחד שיש למשטרה פרופילים גנטיים הנוגעים להם, אולם בקבצים של המכון ושל מעבדת DNA, שהם הגורמים המפיקים את הפרופילים הגנטיים, לא צוין שיש להם פרופילים גנטיים.

יוצא שמאגר הפרופילים הגנטיים הנוגעים לנעדרים ואלמונים שעומד לרשות המשטרה אינו מלא, והנתונים הנמצאים במכון שעל פיהם הוא מצליב בין נתוני הפרופילים הגנטיים של האלמונים ובין הפרופילים הגנטיים הנוגעים לנעדרים אף הם אינם שלמים - והדבר מעורר ספק לגבי הנחיצות והמועילות של הפעלת שני מאגרי פרופילים גנטיים - הן במשטרה והן במכון.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 מסרה המשטרה כי המאגר הוא אכן באחריותה, וכי הוא מכיל את הפרופילים הגנטיים שהופקו בידי מעבדת DNA וכן את הפרופילים הגנטיים שהעביר אליה המכון. המשטרה ציינה שמעבדת DNA שבמז"פ מעבירה למכון מיד את כל הפרופילים הגנטיים שהיא מפיקה, אולם המכון אינו מעביר למשטרה מיד את כל הפרופילים שהוא מפיק, ולעתים אף בכלל לא, והוסיפה שיש לחייב את המכון להעביר באופן שוטף את הפרופילים הגנטיים שהוא מפיק.

משרד הבריאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי המכון ידאג לתקן את הליקוי ולמסור למשטרה את הפרופילים הגנטיים החסרים בה. לגבי היעדר דיווח של המכון על שני פרופילים גנטיים של אלמונים כפי שהועלה במעקב, הסביר משרד הבריאות שהטיפול בהם נעשה בסמוך למועד סיום המעקב, והדיווח לגביהם כבר בוצע.

כמו כן מסר משרד הבריאות שאי-ההתאמות שנמצאו בין נתוני המכון לנתוני המשטרה לא פגמו ביכולת המכון לבצע הצלבות נתונים לצורך זיהוי אלמונים ואיכון נעדרים, היות שהמכון כלל בתהליך הצלבת הנתונים את כל הפרופילים הגנטיים שהיו בידיו. עם זאת, הוסיף משרד הבריאות שיש צורך בהסדרת שיתוף הפעולה בין המכון למשטרה באמצעות נהלים מתאימים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבריאות שאכן, למעט מקרה אחד שבו לא נמצא במכון מידע על פרופיל גנטי הנוגע לנעדר, המחסור בנתונים היה ברובו במאגר שבידי המשטרה ולא במכון, ולכן יכול המכון לבצע הצלבת נתונים. ואולם המחסור בנתונים במאגר שבידי המשטרה נובע מדיווח לקוי של המכון למשטרה על הפרופילים הגנטיים המצויים אצלו ומאי-הקפדתו על העברת כל הנתונים הרלוונטיים שברשותו למאגר שהוקם במשטרה.

בפגישה שהתקיימה בזמן ביצוע המעקב עם ממלאת מקומו של ראש מז"פ ועם ראש מאגר DNA שבמז"פ נמסר למשרד מבקר המדינה שהמז"פ אמנם אינו מפיק פרופילים גנטיים מעצמות, מאחר שטרם פיתח מיומנות זו, אולם הוא מפיק פרופילים גנטיים מאמצעי הזיהוי האחרים. כמו כן נמסר שיש ברשות המז"פ תכנה להצלבת נתונים, והוא אכן מצליב נתונים לצורך זיהוי אלמונים ואיתור נעדרים. בפגישה אחרת שהתקיימה עם ראש מאגר DNA ועם מומחית במעבדת DNA נמסר למשרד מבקר המדינה שבמז"פ מצליבים את נתוני הפרופילים הגנטיים של האלמונים עם הפרופילים הגנטיים במאגר הפלילי, כפי שנקבע בתרשים המוסכם, וכמו כן מצליבים במז"פ בין הפרופילים הגנטיים הנוגעים לנעדרים ובין הפרופילים של האלמונים שנמצאים במאגר - כל זאת לצורך איכון נעדרים וזיהוי אלמונים.

נוכח כל זאת, ומכיוון שהמשטרה נזקקת לעזרתו של המכון כדי להפיק פרופילים גנטיים לאלמונים, ראוי שהמשטרה, המשרד לביטחון הפנים ומשרד הבריאות יבחנו מחדש אם אין מקום לשנות את ההליך כדי למנוע את הכשלים ואת אי-ההתאמות ולהבטיח שהמאגר הנתון לאחריות המשטרה יהיה מלא.

משרד הבריאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי המכון הוא העוסק במדינת ישראל באופן קבוע בזיהוי אלמונים וכי הוא צבר ניסיון רב בנושא. המשרד הוסיף שלביצוע תהליך הזיהוי נדרש ידע מקצועי רחב ומורכב וכן הפעלת שיקול דעת, זאת בשונה מתהליך הזיהוי המתבצע באמצעות הצלבת הנתונים שבמאגר עם הנתונים שבמאגר הפלילי, שעליו אמורים אנשי המשטרה. כן הוסיף המשרד כי אנשי המכון נעזרים בתהליך הזיהוי באנשי מקצוע במכון, לרבות רופאים משפטיים. לפיכך הזיהוי צריך לדעתו להמשיך להתבצע במכון, כפי שהיה בשנה וחצי האחרונות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי ששני הגופים יתאמו ביניהם את הליך העבודה, כדי להבטיח שברשות המשטרה יהיה מאגר מלא, ובה בעת ינוצל הידע המקצועי הנצבר של המכון.

(ב) איסוף דגימות ביולוגיות למי שלא הופק לו פרופיל גנטי: (1) נעדרים שטרם נאספו דגימות DNA של קרובי משפחתם: אשר ל-223 (44%) מ-508 הנעדרים הרשומים בחוליה שאין למשטרה פרופיל גנטי הנוגע להם - כאמור, לצורך איסוף אמצעי זיהוי של נעדרים, ובכלל זה דגימות DNA מקרובי משפחתם, התקיים שיתוף פעולה בין חוליית נעדרים ובין יחידת להב 433. ואולם לקראת סוף שנת 2011 הסתיים שיתוף פעולה זה. מאותו מועד האחריות לאיסוף אמצעי הזיהוי, לרבות פנייה לקרובי משפחתו של הנעדר למתן דגימת DNA, מוטלת על החוקרים בתחנת המשטרה המטפלת בתיק הנעדר. הנחיה בנוגע לכך אף עודכנה בנוהל הטיפול בנעדרים ואלמונים שעודכן בסוף שנת 2011 (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה ניתח את הנתונים המצוינים בקובץ הנעדרים שהתקבל מחוליית נעדרים. מניתוח הנתונים עולה שהחוליה פעלה לאסוף אמצעי זיהוי מ-66 (30%) מבין 223 הנעדרים שלהם לא היה במשטרה פרופיל גנטי. חלק מהמשפחות לא היו מעוניינות למסור דגימת DNA, היו משפחות שלא אותרו, ולגבי משפחות אחרות שלחה החוליה לתחנות המשטרה תזכורת כי עליהן לטפל באיסוף אמצעי הזיהוי. ואולם לגבי 157 (70%) תיקי הנעדרים הנותרים, במועד ביצוע המעקב עדיין לא פעלה חוליית נעדרים לקדם את איסוף אמצעי הזיהוי.

מהפירוט המצוין בקובץ עולה ש-13 מ-157 תיקים אלה נוגעים לתיירים הנעדרים עוד משנת 1988 ואף לפני כן (מועד ההיעדרות של אחד מהם הוא שנת 1951); שני תיקים נוגעים לעובדים זרים שנעדרים מהשנים 2011 ו-2012 והחוליה אמורה לפנות בעניינם לאינטרפול; ותיק אחד נוגע לנעדר ישראלי בחו"ל. אשר ל-141 (63%) התיקים האחרים - למעט שניים מהם שנפתחו בשנים 2011 ו-2012, נפתחו כל התיקים בשנים 2001-2009, ואף עברו לא מעט שנים ממועד ההיעדרות, עוד משנות החמישים ועד שנות התשעים של המאה העשרים, וככל שנוקף הזמן והמשטרה אינה פונה למשפחה לצורך איסוף אמצעי זיהוי, הסיכוי לאתר קרובי משפחה מדרגה ראשונה לצורך דגימת DNA הולך וקטן.

(2) דגימות ביולוגיות (רקמה או עצם) לאלמונים: כאמור, ל-195 (40%) מ-482 האלמונים הרשומים בחוליה יש פרופיל גנטי, ול-287 (60%) מהם אין פרופיל כזה.

בביקורת הקודמת הועלה שיש אלמונים שנקברו בלי שנלקחו מהם אמצעי זיהוי, או שנלקחו מהם אמצעי זיהוי אך הם הושמדו בהוראת משרד הבריאות, ויש צורך להוציא את גופותיהם מהקבר כדי לקחת מהן דגימות. ראש חוליית נעדרים דאו ציין כי בשל ההליך המורכב הנדרש להוצאת גופה מקברה³³ הטיפול בזיהוי האלמונים במקרים כאלה מצריך החלטה מקדמת אם לטפל בהם. עד סיום הביקורת הקודמת טרם התקבלה החלטה כזאת.

במעקב כאמור הסבירו מנהלת המעבדה הביולוגית במכון ואחראית מרכז זיהוי אלמונים ונעדרים בו למשרד מבקר המדינה שאם קיימת למי מהאלמונים דגימה ביולוגית היא קיימת רק למי שנמצא משנת 1999 ואילך, ורק במקרים ספורים קיימת דגימה ביולוגית למי שנמצאו קודם לכן.

משרד מבקר המדינה ניתח את הנתונים המצוינים בקובץ האלמונים שמסרה חוליית נעדרים. מהניתוח עולה ש-158 (55%) מ-287 האלמונים שלא הופק להם פרופיל גנטי נמצאו לפני שנת 1999. כלומר לפחות ל-33% מ-482 האלמונים הרשומים בקובץ החוליה אין דגימה ביולוגית זמינה להפקת פרופיל גנטי, וככל שנוקף הזמן אפשר שלא יימצאו שרידים שמהם יהיה אפשר לקחת דגימה כזאת. במועד סיום המעקב עדיין לא קבעה המשטרה מדיניות בנוגע לאיסוף אמצעי זיהוי מאלמונים שנקברו.

נוכח האמור לעיל, ומכיוון שהפקת פרופיל גנטי היא אחד האמצעים לזיהוי ודאי של אלמוני ולא יכון נעדר, על המשטרה לפנות בהקדם למשפחות הנעדרים לצורך איסוף דגימות DNA, ואף להקדים ולקבוע מדיניות בנוגע לאיסוף אמצעי זיהוי מאלמונים שנקברו.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 שבשנת 2010 ניהל אגף א"ח"ם מבצע רחב היקף לאיסוף אמצעי זיהוי חסרים הנוגעים לנעדרים ואלמונים כדי לזהות אלמונים ולאכן נעדרים, והמבצע הביא ליותר מ-30 זיהויים. המשטרה הוסיפה שבמהלך השנה האחרונה, בעקבות פניית חוליית נעדרים, אספו היחידות החוקרות אמצעי זיהוי חסרים, והחוליה ממשיכה לפעול בנושא זה. אשר לקביעת מדיניות בנוגע לאיסוף אמצעי זיהוי מאלמונים שנקברו, ציינה המשטרה שלהוצאת גופה מקבר יש משמעויות נרחבות, וכי הסבירות שהגופה תוצא אך לא תזוהה היא גבוהה. לדעת המשטרה, קביעת מדיניות בנושא צריכה להיעשות בשיתוף משרדי ממשלה שונים, ובהם משרד הבריאות ומשרד הדתות, ובשיתוף המוסד לביטוח לאומי.

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

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי אף שאין להמעיט בפעולות שביצעה עליה להזדרז ולגבש מדיניות בנוגע לאיסוף אמצעי זיהוי מאלמונים שנקברו. המשטרה נמנעה מלעשות זאת עד כה, אף שהיא מודעת זה כבר לחוסר בדגימות ביולוגיות זמינות של אלמונים שנקברו ולסיכוי הפוחת להשגתן ככל שעובר הזמן. בשל הצורך שהעלתה המשטרה לשתף משרדי ממשלה אחרים בגיבוש המדיניות, יש להתחיל בדחיפות בגיבושה, מכיוון שהמהלך עלול להתארך נוכח מעורבותם של גורמים נוספים בו.

מחיקה וביעור של נתוני זיהוי ואמצעי הזיהוי

תיקון החוק מיולי 2011 קובע שאם ניטלו אמצעי זיהוי לצורך איתור נעדרים או זיהוי אלמונים והובררה זהותם של האדם או הגופה או אותרו האדם או הגופה שלשם זיהוים או איתורם ניטלו אמצעי הזיהוי - יימחקו נתוני הזיהוי ממאגר הנעדרים והאלמונים ויבוערו אמצעי הזיהוי ששימשו להפקתם³⁴.

1. מאגר פרופילים גנטיים: מניתוח הנתונים, עיבודם והשוואתם שכאמור עשה משרד מבקר המדינה, עולה גם שהמשטרה והמכון לא פעלו בהתאם להוראות החוק בנוגע למחיקת נתוני זיהוי מהמאגר וביעור אמצעי הזיהוי שמהם הופקו. במעקב הועלה כי נוסף על הפרופילים הגנטיים הנוגעים לנעדרים ואלמונים שהיו רשומים בקובצי הנתונים של החוליה, בקובצי הנתונים של המכון ושל מעבדת DNA שבמז"פ, צוין כי יש ברשות גופים אלה עוד פרופילים גנטיים הנוגעים לבני אדם שלא נכללו בקובץ הנתונים של החוליה כנעדרים או אלמונים.

(א) נעדרים: בקובצי המכון צוין בין היתר, כי יש במכון פרופילים גנטיים הנוגעים ל-49 נעדרים, אף שאותם נעדרים לא נכללו ב-508 הנעדרים הרשומים בקובץ החוליה, ובקובץ של מעבדת DNA היו רשומים 28 נעדרים כאלה. 12 מהנעדרים צוינו הן בקובץ המכון והן בקובץ של מעבדת DNA.

יתרה מזו, משרד מבקר המדינה מצא כי בקובצי החוליה צוין כי 13 (27%) מ-49 הנעדרים שהיו רשומים במכון ו-8 (29%) מ-28 הנעדרים שהיו רשומים במעבדת DNA הם נעדרים שאוכנו.

(ב) אלמונים: בקבצים של המכון צוין בין היתר, כי יש בהם פרופילים גנטיים של 34 אלמונים, אף שאותם אלמונים לא נכללו ב-482 האלמונים הרשומים בקובץ החוליה. 32 מ-34 האלמונים הללו היו רשומים גם בקובץ של מעבדת DNA שבמז"פ.

מכאן עולה כי בניגוד להוראות החוק, הן מעבדת DNA והן המכון לא מחקו מהמאגר שברשותם את הפרופילים הגנטיים הנוגעים לנעדרים שאוכנו, וממילא אף לא דאגו לבער את אמצעי הזיהוי שמהם הופקו אותם פרופילים גנטיים.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 שבעקבות הביקורת ולאחר שמעבדת DNA קיבלה קובץ נתונים מחוליית נעדרים, נמחקו מהמאגר של המשטרה 16 פרופילים גנטיים של אלמונים ו-28 פרופילים גנטיים שמסרו בני משפחה של בני אדם שהיו נעדרים. כן נמסר שבעקבות הביקורת בוערו אמצעי הזיהוי של בני המשפחה האמורים.

משרד הבריאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 שהמכון מחק מרשימותיו ארבעה מ-34 האלמונים שצוינו לעיל, משום שאינם רלוונטיים לפרויקט ונכללו בטעות בקבצים

שלו. כמו כן, מחק המכון מרשימותיו 14 אלמונים אחרים שכבר זוהו. אשר ל-16 המקרים הנותרים, ציין משרד הבריאות שמדובר באלמונים שטרם זוהו, ולא ברור לו מדוע הם אינם מצוינים בקובצי חוליית נעדרים.

מתשובת משרד הבריאות עולה כי נתוני חוליית נעדרים על מספר האלמונים שטרם זוהו, כפי שנמסרו למשרד מבקר המדינה, אינם מלאים, וכי מספרם הוא יותר מ-482. מכיוון שלחוליה אין מידע על אותם מקרים, ממילא נמנע ממנה לבצע מעקב ופיקוח על הטיפול בהם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 מסרה המשטרה כי שניים מ-16 האלמונים שמשרד הבריאות מסר שהם שטרם זוהו, זוהו שלא באמצעות פרופיל גנטי, ובשל כך נסגר התיק בעניינם; בארבעה מקרים אחרים פתחה החוליה תיק מעקב בעקבות הבירור שנעשה; בעוד שבעה מקרים טרם סיימה החוליה את הבירור; ובנוגע לשלושת המקרים הנותרים, קיים תיק מעקב בחוליה. המשטרה הוסיפה בתשובתה כי הזנת נתוני האלמוני למערכת הממוחשבת שהיא מנהלת ופתיחת תיקי מעקב נעשים בידי החוליה כמה חודשים לאחר מציאת האלמוני, ועד אז מנהלת החוליה מעקב ידני.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי 16 האלמונים נמצאו זה כבר - נתיחת הגופות בידי המכון נעשתה לכל המאוחר בשנת 2011, ובחלקן נעשתה הנתיחה עוד בשנים 1998-1999. הטיפול בתיקים התעכב אפוא יותר מכמה חודשים, והחוליה הייתה צריכה לסיים את הבירור בעניינם מזמן.

אשר לביעור אמצעי הזיהוי של האלמונים שכבר זוהו, מסר משרד הבריאות שמדובר בנושא רגיש הכרוך בהבאתם לקבורה בין בידי בני משפחתם ובין בידי המכון. משרד הבריאות הוסיף שנושא זה צריך להיות מוסדר באמצעות נוהל משותף למכון ולמשטרה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבריאות ולמשטרה שהתיקון לחוק, הכולל בין היתר הוראות בנוגע למחיקת פרופילים גנטיים מהמאגר ולביעור אמצעי זיהוי, חוקק שנה לפני מועד סיום המעקב; לפיכך היה על הגופים המעורבים להסדיר נושאים אלו זה כבר. המשטרה רשאית להקים את המאגר ולכן אחראית לניהולו, נוכח הממצאים שהועלו ראוי כי המשטרה תבטיח שהליך מחיקת הפרופילים הגנטיים לאחר זיהוי של אלמוני או איכנו של נעדר ינוהל כנדרש בחוק, וכי לאחר המחיקה היא אף תדאג לביעור אמצעי הזיהוי כנדרש.

2. ט ב י ע ו ת א צ ב ע: כאמור, אף כי ממועד תיקון החוק ביולי 2011 רשאית המשטרה להקים מאגר ט"א של אלמונים ונעדרים, הרי שבשל מגבלה טכנולוגית הנוגעת לשמירת נתוני האלמונים לא הוקם מאגר כזה, ואמצעי הזיהוי - תמונות ט"א של האלמונים - נשמרים במעבדה לזיהוי ולהשוואה של ט"א הפועלת במז"פ, עד שיימצא לבעיה פתרון טכנולוגי.

באוגוסט 2012 מסר ראש המעבדה לזיהוי ולהשוואה של ט"א למשרד מבקר המדינה רשימה של 539 אלמונים שט"א שלהם שמורות במעבדה, לפי רשימה המעודכנת ליולי 2011. לפי הסבריו, ממועד זה החלה המעבדה להזין את המידע למערכת ממוחשבת המאפשרת לקבל נתונים לגבי כל מקרה, אך אינה מאפשרת להפיק רשימה של המקרים שהוזנו אליה, ולפיכך אין בידי רשימה עדכנית בעניין זה. ראש המעבדה ציין כי מהרשימה המעודכנת ליולי 2011 לא נמחקו - וממילא לא

בוערו - אמצעי הזיהוי של אלמונים שכבר זוהו, היות שאין בידי מידע לגבי אלמונים שזוהו שלא באמצעות ט"א.

יצוין שבעיית הכללתם של אלמונים שכבר זוהו ברשימה האמורה עלתה בפברואר 2011, בעת שהמשטרה החלה להיערך לבדיקת ט"א של אלמונים במערכת "אפיס" של צה"ל (ראו להלן). במועד האמור נמסרה הרשימה לחוליית נעדרים כדי לברר מי מהאלמונים כבר זוהו ולחסוך עבודה מיותרת, אולם בשל קשיים שונים לא הצליחה החוליה להסיר מהרשימה את האלמונים שזוהו. בעת המעקב, באוגוסט 2012, מסר ראש המעבדה לראש החוליה את הרשימה שנית, אך במועד סיום המעקב טרם הוסרו ממנה האלמונים שכבר זוהו.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 שחוליית נעדרים והמעבדה לזיהוי ולהשוואה של ט"א פועלות לגיבוש תמונת מצב מהימנה שתביא למחיקת ט"א שאינן רלוונטיות מרשימותיהן. עוד מסרה המשטרה שבועדת ההיגוי בראשות ראש אה"ם שהתכנסה כמה פעמים לובנו סוגיות שנגעו למכון ולמשטרה והותוו קווים מנחים לעבודה משותפת של שני הגופים. כן הוסיפה המשטרה שחוליית נעדרים מקפידה במסגרת עבודתה השוטפת לעדכן את הגורמים הנוגעים בדבר כאשר מזוהה גופתו של אלמוני, וכי לפי נוהל עבודה "חוזה שירות", יימחקו ממאגר המשטרה הפרופילים הגנטיים של אלמונים שזוהו מיד לאחר שחוליית נעדרים או המכון ידווחו למעבדת DNA במו"פ על הזיהוי.

נוכח הממצאים שהועלו ראוי שהמשטרה - מו"פ וחוליית נעדרים - והמכון, יעדכנו זה את זה באופן רציף ושוטף מי מהאלמונים זוהה ומי מהנעדרים אוכן ויקפידו לפעול על פי הוראות החוק בכל הנוגע למחיקת נתוני זיהוי מהמאגר ולביעור אמצעי הזיהוי שמהם הופקו הנתונים. כמו כן, על המשטרה לשוב ולבחון אם תהליכי העבודה מוסדרים בנהלים במידה מספקת ומקיימים כנדרש.

איתור מקום קבורתם של אלמונים

בביקורת הקודמת עלה כי במקרים שבהם עלתה סבירות כי נתוני אלמוני מסוים זהים לנתוני נעדר היה קושי באיתור מקום קבורת האלמוני לצורך לקיחת דגימה ביולוגית ממנו לאחר קבורתו. הקושי נגרם מכיוון שקבורת אלמונים לא הייתה מוסדרת כראוי. הועלה שהמוסד לביטוח לאומי חתום על הסכם לתשלום דמי קבורה עם גופים העוסקים בקבורת נפטרים, ובהם אלמונים, אך לא היה בידי מידע מרוכז על מקום קבורתם של אלמונים.

בתשובתו לביקורת הקודמת בנובמבר 2009 מסר המוסד לביטוח לאומי כי המידע שהוא מבקש מהגופים העוסקים בקבורה הוא לצורך פירעון התשלום עבור קבורת הנפטר, כי ניהול המידע בדבר מקום קבורה של אדם אינו מעניינו, וכי המידע האמור נמצא בידי חברות הקבורה. נוכח זאת העיר מבקר המדינה בדוח 60³⁵ כי מכיוון שחשיבות המידע הנוגע למקום הקבורה התבררה, ראוי להסדיר את ריכוזו של המידע ואת שמירתו.

במעקב עלה שבאוקטובר 2011 קבעו המכון והמוסד לביטוח לאומי, בשיתוף המשרד לשירותי דת, נוהל בנושא "קבורת נפטרים/אלמונים/ערייריים/שרידי שלד". בנוהל זה נקבע בין היתר כי חברות הקבורה ידווחו למכון על מקום קבורת האלמוני, ובכלל זה ימסרו תרשים מפורט של המקום. הדבר מאפשר לקבל מהמכון את המידע על מקום קבורתו המדויק של האלמוני ומונע את הצורך בפנייה לחברות הקבורה הרבות.

שיתוף פעולה עם צה"ל

צה"ל נוטל אמצעי זיהוי מחיילים³⁶, והם נועדו לשמש בשעת חירום לזיהוי חללים. במסגרת הפרויקט הגיעה המשטרה להסכמה עם צה"ל כי יועברו לצה"ל העתקי ט"א של האלמונים שברשימה המעודכנת מיולי 2011, לצורך השוואתם לנתונים שנכללו במערכת "אפיס" של צה"ל. בפברואר 2012 דיווח מפקד מעבדת ט"א בצה"ל כי בבדיקתם של 539 העתקי ט"א שהועברו מהמשטרה לא נמצאה התאמה בינם ובין הנתונים שנכללו במערכת "אפיס" של צה"ל, דהיינו בבדיקה זו לא זוהה שום אלמוני.

עם הכנת הפרויקט עלה הצורך של המשטרה בגישה לאמצעי הזיהוי שנטל צה"ל. בחוות דעת מאפריל 2011 שנתן רמ"ד אח"ם וטכנולוגיות שבמשטרה צוין שעל פי הסכמים בין צה"ל למשטרה, צה"ל יהיה מוכן לסייע למשטרה ולמסור לה אמצעי זיהוי שנטל כדי לאפשר לה לזהות נעדרים הרשומים במאגרי המידע שלה רק אם יש יסוד להניח שנתוני אלמוני מסוים תואמים לנתוני נעדר מסוים ולא ניתן להשיג אמצעי זיהוי של הנעדר ממקור אחר - וזאת בכפוף לצו שיפוטי.

ואולם בפגישה שהתקיימה במז"פ עם ראש המעבדה לזיהוי ולהשוואה של ט"א ועם ראש היחידה לזיהוי חללים באוגוסט 2012 נמסר למשרד מבקר המדינה שכל עוד צה"ל לא יעביר למשטרה את כל אמצעי הזיהוי שנטל הנוגעים לנעדרים, הדבר עלול לפגוע ביכולת המשטרה לבצע באופן המיטבי את הפרויקט לזיהוי אלמונים ולאיתור נעדרים.

נוכח הדברים שהוצגו לעיל ראוי שהמשטרה, משרד המשפטים וצה"ל יבחנו מחדש את המקרים שבהם יועברו אמצעי זיהוי מהצבא למשטרה ואת הדרכים החוקיות להסדיר העברה כזאת.

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 שאמצעי הזיהוי אשר ניטלים מחיילי צה"ל משמשים לזיהוי חללים בלבד ולא לשם איתור נעדרים בנסיבות שאינן צבאיות, ומחובתו לוודא כי לא נעשה באמצעי הזיהוי שימוש החורג מצורך זה. כמו כן, במסגרת הפרויקט הוא סייע בבדיקת העתקי ט"א של אלמונים ובהשוואתם לנתונים הקיימים במאגר הצבאי, שכאמור העלתה חרס. צה"ל הוסיף שהשאלת אמצעי הזיהוי שנטל למשטרה נעשית בהתאם לנוהל "השאלת אמצעי זיהוי לשם זיהוי חללים - שת"פ בין צה"ל למשטרת ישראל", שלפיו אמצעי זיהוי יושאל למשטרה כאשר היא ביססה חשד בדבר זהותה של גופה אלמונית. השאלת אמצעי הזיהוי תיעשה בתנאי שיכולתו של צה"ל לעשות שימוש עתידי באמצעי הזיהוי לא תיפגע, שאמצעי הזיהוי ישמש אך ורק לזיהוי הגופה, ושיוצג צו של שופט המורה על השאלת אמצעי הזיהוי לצורך האמור.

אשר להעברת אמצעי הזיהוי הניטלים והשימוש האפשרי בהם, הוסיף צה"ל שראוי שנושא זה יוסדר בחקיקה ראשית. לצורך זה הוא שוקד על גיבוש טיוטת תזכיר חוק, אשר יעגן את מכלול ההסדרים הנוגעים למאגר אמצעי הזיהוי הצבאיים. לדבריו, יוסדר כך האיזון הראוי בין האינטרס הציבורי לזהות חללים, ובין ההגנה על פרטיותם של נותני אמצעי הזיהוי.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי המשטרה רשאית לקבל מידע מצה"ל ומגופים אחרים ולהשוותו לנתוני הזיהוי של נעדרים ואלמונים הכלולים במאגר, על מנת לנסות לזהות את הנעדרים והאלמונים. המשרד הוסיף שמחלקת ייעוץ וחקיקה בו מלווה את צה"ל בגיבוש תזכיר החוק האמור. לדבריו, המטרה היא לחוקק חוק אשר יסדיר הן את אופן נטילת

36 אמצעי הזיהוי שצה"ל נוטל מחיילים הם ט"א, צילומי שיניים ודגימות דם. נטילת ט"א וצילומי שיניים מוסדרת בדין (סעיף 11 לחוק שירות בטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, ותקנות שירות בטחון (אמצעי זיהוי), התשמ"ט-1989), ואילו דגימות הדם ניטלות בהסכמה של החייל בלבד. יצוין כי דגימות הדם נשמרות במאגר של צה"ל ומפוענחות רק כאשר מתעורר צורך בזיהוי של חלל או באיתור נעדר.

אמצעי הזיהוי והן את אופן שמירתם בצה"ל, ואשר בין היתר יקבע הוראות בעניין השימושים המותרים באמצעי הזיהוי ובעניין העברת נתוני הזיהוי מצה"ל לגופים חיצוניים כגון המשטרה.

תקצוב הפרויקט

עם אישורו של תקציב הפרויקט לקראת סוף שנת 2010, נאמדה עלותו בכ-4 מיליון ש"ח, וסוכם שמשרד הבריאות והמשרד לביטחון הפנים יממנו אותו שווה בשווה.

מפרוטוקול של דיון שהתקיים ביוני 2012 בראשות ראש אגף תכנון, ארגון, תקצוב ובקרה במשרד לביטחון הפנים (להלן - את"ב) ובהשתתפות נציגי המשטרה, משרד הבריאות והמכון עלה כי שלא כמו ההערכה הראשונית, יידרשו לצורך הפקת פרופילים גנטיים במסגרת הפרויקט 2 מיליון ש"ח בלבד. נוכח זאת סיכם ראש את"ב שבהפרש בין הסכום שנקבע בהערכה הראשונית ובין הסכום האמור - הפרש בסך 2 מיליון ש"ח - יהיה אפשר לרכוש שני מכשירים שהגורמים המעורבים בטיפול זקוקים להם, ימומן הפרויקט עד המועד המוערך לסיומו - סוף שנת 2014 (מועד שבו המכון אמור לסיים את הפקתם של פרופילים גנטיים של אלמונים מאמצעי הזיהוי שברשותו), ואף תמומן הפקת פרופילים גנטיים של מקרים חדשים שהגיעו למכון בשנת 2011 ושיגיעו אליו בשנת 2012.

ואולם מפרוטוקול הדיון עולה שטרם הוסדר המימון לטיפול השוטף משנת 2013 ואילך, אף שלפי ההערכות יש לטפל מדי שנה בשנה בכ-30-40 מקרים חדשים. בדיון האמור ציין ראש את"ב כי האחריות למימון הבדיקות השוטפות שהמכון נדרש לבצע מדי שנה בשנה מוטלת על משרד הבריאות, שהוא האחראי למכון, ולא על המשרד לביטחון הפנים, ויש להביא זאת בחשבון לקראת שנת 2013.

כדי להבטיח שהפעילות החשובה לזיהוי אלמונים ולא יכונן נעדרים, שנקטה ביזמת המשטרה והמכון, תימשך ברציפות ולא תיקטע, ראוי שהמשרד לביטחון הפנים ומשרד הבריאות יסדירו בעוד מועד את המשך מימונה.

פיקוח על הליכי חקירה וגניזה של תיקים ועל ביעורם

כאמור, חוליית נעדרים היא יחידת מטה מקצועית האחראית לפיקוח על פעולות תחנות המשטרה ולמתן הנחיות וייעוץ בכל הנוגע לאיתור נעדרים ולזיהוי אלמונים.

קובץ נתונים ממוחשב על נעדרים ואלמונים

כדי לעמוד במשימותיה חוליית נעדרים בין השאר מזינה למערכת נעדרים ואלמונים הממוחשבת שהיא מנהלת את הפרטים הידועים על הנעדר או האלמוני, לרבות סימנים מזהים, כמו מין, גיל, גובה, צבע שער וצבע עיניים ופרטי זיהוי ייחודיים, כמו צלקות, מומים, שברים או קעקועים. שימוש יעיל במידע הנאגר במערכת זו עשוי לסייע באיכון נעדרים או בזיהוי אלמונים, אם נמצאה התאמה בין פרטי נעדר לפרטי אלמוני. הצלבת נתונים יעילה מושתתת, בראש ובראשונה, על מאגר נתונים מלא ועדכני ועל טכנולוגיית חיפוש והשוואה מתקדמת.

בביקורת הקודמת הועלה שהתשתית הטכנולוגית של המערכת הממוחשבת ששימשה את חוליית נעדרים, תשתית שהוקמה עוד בשנת 2000, הייתה ישנה ולא משוכללת ונוהלה בנפרד ממערכת פל"א של המשטרה. החוליה לא יכלה לבצע חיפוש מתקדם במערכת זו, ונאלצה לעשות חיפוש פרטני באמצעות תפריט שאילתות הנכלל במערכת.

במעקב עלה כי במסגרת דיונים מקצועיים על כלל הפיתוחים הנדרשים באח"ם לא ניתנה העדפה לפיתוח המערכת ואף לא לפיתוח מנשק בין המערכת ובין מערכת פל"א של המשטרה; זאת למרות פניותיו של ראש חוליית נעדרים לרמ"ד סיוע חקרתי במאי 2011, שבהן הועלה הצורך בשדרוג המערכת ובכניית מנשקים למערכות ממוחשבות אחרות של המשטרה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 מסרה המשטרה כי שדרוג מערכת המחשוב כרוך בעלויות גבוהות, ובמסגרת כלל הצרכים לא ניתנה לו העדפה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה שהימנעותה משדרוג התשתית הטכנולוגית הישנה של מערכת הנעדרים והאלמונים אינה עולה בקנה אחד עם קביעת ראש אח"ם משנת 2009 שנושא איתור הנעדרים וזיהוי האלמונים הוא חשוב ביותר ויש לפעול לקדמו. לפיכך ראוי שהמשטרה תחזור ותבחן מתן עדיפות גם למחשוב המערכת, שהיא התשתית לעבודת החוליה והמפתח לאיכות עבודתה בתחום עתיר טכנולוגיה זה הנתון לאחירותה.

עדכון הפקודה והנוהל

בביקורת הקודמת הועלה שהפקודה העוסקת בטיפול המשטרה באיתור נעדרים ובזיהוי אלמונים לא עודכנה ולא התאימה למבנה הארגוני הקיים של המשטרה, אף שכבר נקבע בעבר שיש לעדכן את הפקודה לכל המאוחר עד דצמבר 2007. כמו כן עלה שהנוהל לא עודכן, שניתנו בו הנחיות מפורטות לטיפול בנעדרים בלבד, ושהיו חסרות בו בין השאר הנחיות לטיפול באלמונים.

בתשובתה לביקורת הקודמת מסרה המשטרה כי עדכון הפקודה נדחה בשל מתן עדיפות לפעולות מבצעיות אחרות שנועדו לקדם את הטיפול באיתור נעדרים ובזיהוי אלמונים, וכי הלקחים שיופקו בעקבות פעולות אלה יסייעו לגיבוש הנחיות מושכלות וברורות בנושא שיועלו על הכתב.

משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת כי הפקודה והנוהל היו אמורים להתעדכן לכל המאוחר בדצמבר 2007, וכי אי-עדכוןם פוגם בפעילות השוטפת של תחנות המשטרה ובאיכותה ומביא לעתים לידי התמשכותן של פעולות החקירה ללא צורך. עוד נקבע בביקורת הקודמת כי ראוי שחוליית נעדרים תפעל לעדכון הפקודה והנוהל בהקדם האפשרי וללא דיחוי.

במעקב הועלה שבסוף שנת 2011 עדכנה חטיבת החקירות את הנוהל וכללה בו בין השאר הנחיות מפורטות בעניין אופן הטיפול באלמונים. ואולם במועד סיום המעקב נמצא כי הפקודה טרם עודכנה, אף שפקודות המשטרה³⁷ הן בגדר תקנות המחייבות אותה, והנוהל אמור להיקבע בהתאם להוראות הפקודה. ראוי שהמשטרה תפעל לעדכון הפקודה בהקדם האפשרי וללא דיחוי.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 שהפקודה לא עודכנה היות שהעדכון אמור להתבסס על הלקחים שיופקו בעקבות יישום הפרויקט "לכל אלמוני יש שם". בעקבות לקחים שכבר הופקו כאמור עודכן נוהל חטיבת החקירות, והתחזית היא שהפקודה תעודכן בחצי הראשון של שנת 2013.

מיצוי החקירה

כאמור, טיב הפעולות שנוקטות תחנות המשטרה ועיתוין עשויים להשפיע על הסיכוי לזהות אלמוני או לאכן נעדר ואף להציל את חייו. על פי הפקודה, כדי לאתר נעדר ולזהות אלמוני על תחנות המשטרה לבצע פעולות חקירה לפי נסיבות האירוע ולהמשיך במאמצי האיתור והזיהוי במשך חמש שנים ברציפות.

הנוהל כניסוחו בעת הביקורת הקודמת פירט את פעולות החקירה שיש לבצע במסגרת טיפול מתמשך בתיקי נעדרים. משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת שאף כי לא היה נוהל שפירט באופן דומה את הפעולות שיש לבצע בחקירה לזיהוי אלמונים, היה מקום ששימוש באמצעי חקירה בסיסיים, המפורטים בנוהל האמור ובשינויים המתחייבים, ינחו את תחנות המשטרה במסגרת טיפול מתמשך בתיקי אלמונים.

הממצאים שהועלו בביקורת הקודמת לימדו שבכל התיקים שנבדקו לא מיצו תחנות המשטרה אמצעי חקירה חשובים העומדים לרשותן. כמו כן, הועלו כשלים בשימוש באמצעים השונים, למשל יש שלא נגבו עדויות אף שהממונים על החקירה הורו לגבותן; יש שלא נעשתה פנייה לגורמי מודיעין לחיפוש מידע כנדרש בנוהל; יש שלא נעשה שימוש באיכון טלפון סלולרי או בקבלת מידע על שיחות נכנסות ויוצאות מטלפון; ויש שלא טופלו, כנדרש בנוהל, חפצים שנמצאו אצל האלמונים, אף שהם עשויים היו לסייע בזיהוים.

כמו כן, על פי הנוהל, כשמדובר בתיקים שחקירתם מורכבת ומתמשכת³⁸ יש לקיים הערכות מצב תכופות בעניינם כדי להחליט אילו צעדים יש לנקוט בנושא ומה מידת דחיפותם. ואולם לגבי 30 (88%) מ-34 התיקים שנבדקו בביקורת הקודמת הועלה כי לא נעשו בעניינם הערכות מצב בתכיפות הראויה - לגבי 23 (77%) מ-30 התיקים האמורים לא נעשו הערכות מצב במשך שנה או יותר, ולגבי חלק מהתיקים הן לא נעשו אף במשך שנתיים עד ארבע שנים ויותר. דהיינו המשטרה לא בדקה עד כמה מועילה החקירה שבוצעה, ולא נבחנו כיווני חקירה אפשריים אחרים.

ראש חטיבת החקירות (להלן - רח"ט החקירות) מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2012 כי לאחר הביקורת הקודמת, במסגרת אימון תחנות המשטרה, ניתנה בשנים 2010-2011 לכלל השוטרים המבצעים הדרכה בנושאים הנוגעים לטיפול בנעדרים ואלמונים ונבנה מערך שיעור מיוחד הכולל

37 על פי סעיף 9א לפקודת המשטרה יקבע המפק"ל באישור השר הוראות כלליות שייכללו בהן עקרונות בעניין ארגון המשטרה, סדרי המינהל, המשטר והמשמעת בה והבטחת פעולתה התקינה הנקראות הוראות המשטרה; המפק"ל יקבע פקודות כלליות שייכללו בהן פרטים בנושאים האמורים לעיל הנקראות פקודות המטה הארצי. כל אגף במשטרה רשאי לקבוע נהלים הנוגעים לתחומי עבודתו.

38 נוהל הטיפול בנעדרים ואלמונים סעיף 3ב'3, בפרק" הטיפול בתיק נעדרים".

דוגמאות שנועד לרענן ולעדכן את הידע שלהם בטיפול בנושא זה. לדבריו, מחוזות המשטרה, המנחים את התחנות ומפקחים על עבודתן, נוהגים לקיים ישיבות תקופתיות בנוגע למצב הטיפול בתיקים. עם זאת, הוא הורה למטה החטיבה להנחות את מחוזות המשטרה בדבר הצורך לעשות בדיקות מצב תקופתיות בנוגע לטיפול בתיקי נעדרים ואלמונים.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי מפקדי היחידות המטפלים בתיקים מודעים לכלים ולאמצעים העומדים לרשותם ועושים בהם שימוש לאיתור נעדרים ולזיהוי אלמונים בהתאם לרמת הסיכון. לדברי המשטרה, הערכת מצב, או ליתר דיוק "הערכת איום"³⁹, נוגעת לתיקי נעדרים בלבד, מטרתה לקבל מידע על גורלם והיא משמעותית לזמן קצר מרגע ההודעה על ההיעדרות. בהערכת המצב מתקבלים לעתים סימנים לגבי גורל הנעדר שלפיהם אין מקום לקיים הערכות איום, ויש לפעול בהתאם להנחיות חקירה מפורטות של הממונים. לפיכך אין מקום לקבוע הוראה לבצע הערכות איום קבועות וסדורות בכל תיקי הנעדרים והאלמונים עד לשלב גניזת התיק.

עם זאת, מסרה המשטרה שר"ט החקירות קבע ביולי 2012 הנחייה שלפיה יש לקיים בדיקות מצב בתיקים הנדונים פעם בחצי שנה, לצורך פיקוח של פיקוד המשטרה.

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. אם לא בוצעו זיהוי ואיכון בתום אותן חמש שנים, ומפקד התחנה שחקרה סבור כי מוצו כל אפשרויות החקירה, ייגנו התיק⁴⁰ בארכיון שבמטה הארצי של המשטרה (להלן - מטא"ר), על פי ההליך והתנאים שנקבעו בפקודה, ולאחר אישורו של רח"ט חקירות. חקירה בעניינו של תיק גנוז תחודש כאשר יתקבל מידע חדש או יתגלו דרכי חקירה שלא נבדקו בעבר. תיק שנגנו במטא"ר יבוער רק בתום 50 שנה ממועד ההיעדרות או מיום מציאת האלמוני ובאישורו של רח"ט חקירות.

1. על פי הנקבע בפקודה, אם יתקבל מידע חדש או יתגלו דרכי חקירה שלא נבדקו בעבר, אפשר לחדש את החקירה בעניינו של נעדר בתוך 50 שנה ממועד ההודעה על ההיעדרות, ורק לאחר 50 שנה יבוער התיק; לעומת זאת, על פי הנקבע בפקודה ובנוהל - אם נמצאו עצמות או שלד לאחר יותר מ-20 שנה ממועד המוות, היחידה החוקרת לא תפתח תיק ולא תנהל חקירה בנושא⁴¹.

לדעת משרד מבקר המדינה נוכח אמצעי החקירה והפיתוחים המדעיים הקיימים והמשתכללים מפעם לפעם, המאפשרים זיהוי אלמונים באמצעים שלא היו ידועים קודם לכן, ראוי שהמשטרה תבחן מחדש את האפשרות לשנות את ההנחיה האמורה הן בפקודה והן בנוהל, ולקבוע שהתיק ייפתח והמקרה ייחקר גם אם העצמות או השלד נמצאו יותר מ-20 שנה לאחר מועד המוות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 מסרה המשטרה כי הנוהל נקבע בכפוף להוראות החוק הדין בהתיישנות עברה. כן מסרה המשטרה שאח"ם לא נדרש עד כה להתמודד עם הסוגיה,

Threat Assessment 39

תיק של אלמוני שעדיין חי לא ייגנו עד שייודע למשטרה על מותו. 40

סעיף 5'14 לפקודה וסעיף 5'11 לנוהל הטיפול בנעדרים ואלמונים, בפרק הדין בטיפול בתיקי אלמונים. 41

מאחר ששלדים שנמצאו לאחר 20 שנה הוגדרו שלדים ארכאולוגיים. לפיכך מסרה המשטרה שהיא תבחן את העיקרון שנקבע בנוהל ובהתאם האגף יבחן אם יש לעדכן את הפקודה והנהלים.

2. בהתאם לפקודה, חוליית נעדרים מבצעת בדיקה בתיק לפני העברתו לר"ט חקירות ומצרפת המלצה לגניזתו. החוליה בודקת 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, בצירוף המלצתה של החוליה לגניזתו, לר"ט חקירות לאישור גניזה.

בביקורת הקודמת נמצא כי בדיקת קובץ נעדרים ואלמונים⁴² שניהלה החוליה העלתה כי יותר מ-60% מהתיקים שנפתחו בשנים 1962-2003 והיו אמורים להיגנו⁴³ טרם נגנוזו, ועשרת התיקים שהגיע מועד גניזתם לא הועברו מתחנות המשטרה לחוליה אלא בוערו בתחנות עצמן, שלא לפי הוראות הפקודה והנהל.

מניתוח נתונים שעשה משרד מבקר המדינה באוגוסט 2012 במסגרת המעקב בנוגע לטיפול החוליה בגניזת התיקים של הנעדרים והאלמונים שהיו רשומים בקבצים שהתקבלו מהחוליה, עלה ש-354 (70%) מ-508 תיקי הנעדרים נגנוזו בארכיון במטא"ר, ו-154 (30%) תיקים היו פתוחים. אשר לתיקי אלמונים - 235 (49%) מ-482 תיקים נגנוזו בארכיון במטא"ר ו-247 (51%) תיקים היו פתוחים. בסך הכול היו פתוחים 401 (41%) מ-990 תיקי נעדרים ואלמונים שהיו רשומים בחוליה.

אשר ל-401 התיקים הפתוחים, ב-134 מהם (50 תיקי נעדרים ו-84 תיקי אלמונים) טרם עברו חמש השנים האמורות, או שהנעדר או האלמוני זוהה אך הטיפול בתיק לא הסתיים; ב-108 מהם (62 תיקי נעדרים ו-46 תיקי אלמונים) נרשם שהם נאספו מתחנות המשטרה והם נמצאים ברשות החוליה; ב-16 מהם (13 תיקי נעדרים ו-3 תיקי אלמונים) נרשם שמדובר בתיקי רצח שנמצאים בחקירה; וב-2 מהם (של נעדרים) דווח שהם לא אותרו וקצין בודק בחן את הסיבות לכך.

אשר ל-141 (35%) התיקים הפתוחים הנוותרים, 27 (7% מכלל 401 התיקים הפתוחים) מהם הם תיקי נעדרים ו-114 (28% מכלל 401 התיקים הפתוחים) הם תיקי אלמונים, כמתואר להלן:

(א) לגבי 14 תיקים (4 תיקי נעדרים ו-10 תיקי אלמונים) - אף שעוד במרץ 2011, כשנה וחצי לפני מועד סיום המעקב, ביקשה החוליה מתחנות המשטרה שיעבירו לה את התיק (לגבי חלק מהתיקים הוגשה בקשה גם קודם לכן - במאי 2010), רק סמוך למועד סיום המעקב ציין ראש החוליה כי יש להמליץ שקצין בודק יבחן מדוע תיקים אלה לא אותרו.

(ב) לגבי 58 תיקים אחרים (3 תיקי נעדרים ו-55 תיקי אלמונים) - עוד במאי 2010, יותר משנתיים לפני מועד סיום המעקב, ביקשה החוליה מתחנות המשטרה להעביר לה 54 מהם, ואף חזרה וביקשה במרץ 2011, כשנה וחצי לפני מועד סיום המעקב, להעביר לה 50 מהם. באותה פנייה (במרץ 2011) ביקשה החוליה להעביר לה שני תיקים נוספים שלא נכללו בבקשתה ממאי 2010, ובמועדים אחרים ביקשה להעביר לה שני תיקים אחרים שלא נכללו בבקשתה זו. ואולם במועד סיום המעקב, יותר משנתיים לאחר שביקשה החוליה לראשונה את רוב התיקים, היא לא קיבלה אותם וממילא טרם סיימה לברר מה עלה בגורלם וגם לא ציינה אם ימונה קצין בודק לבירור העניין.

42 לפי נתונים המעודכנים לאמצע יוני 2009.

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

(ג) לגבי 69 התיקים הנותרים (20 תיקי נעדרים ו-49 תיקי אלמונים), החוליה טרם פעלה לאסוף אותם מתחנות המשטרה, אף ש-53 מהם (13 תיקי נעדרים ו-40 תיקי אלמונים) נפתחו לפני שנת 2007⁴⁴ (חלקם נפתחו אף בתחילת שנות האלפיים), ועוד 9 מהם אמנם נפתחו בשנים 2008-2011, אולם מועד תחילת ההיעדרות או מציאת האלמוני היו שנים קודם לכן.

הממצאים מלמדים כי כ-35% מתיקי הנעדרים והאלמונים הפתוחים הרשומים בחוליית נעדרים היו כשלים בקידום הליך גניזתם בידי החוליה. עוד עלה ש-28% מהתיקים הפתוחים שבעניינם היו הכשלים היו תיקי אלמונים, ואילו 7% מהם בלבד היו תיקי נעדרים - מכאן שהכשל בטיפול בתיקי אלמונים חמור יותר מזה שבתיקי נעדרים.

עוד בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה שהבקרה בעניינם של התיקים שאינם מועברים במועד לחוליה מתבצעת באיחור רב, וכי בחלק מהמקרים שבהם מתגלים כשלים בטיפולן של תחנות המשטרה בתיק, לא ניתן עוד לבצע השלמות בחקירה ולהביא למיצויה.

מניתוח הנתונים כאמור עלה שבאוגוסט 2012 נמצאו בחוליה 108 (27%) מ-401 תיקי הנעדרים והאלמונים הפתוחים (62 תיקי נעדרים ו-46 תיקי אלמונים), והם טרם נגנזו. יצוין שעצם הימצאם של התיקים בחוליה אין בו די, ויש בכך תועלת רק אם החוליה עשתה בקרה על תיקים אלה, בדקה שאין צורך לבצע השלמות בחקירתם והשלימה את הליך גניזתם.

הדחיפות והחשיבות שבאיסוף התיקים מתחנות המשטרה והעברתם לחוליה עולה גם נוכח ממצאי הביקורת הקודמת, שלפיהם עשרות תיקים שהגיע מועד גניזתם לא הועברו מתחנות המשטרה לחוליה אלא בוערו בתחנות עצמן, שלא לפי הוראות הפקודה והנוהל. העיכוב בטיפול החוליה באיסוף התיקים יכול לאפשר כשל של ביעור תיקים לפני שהגיע הזמן לכך גם במעקב הנוכחי.

נוכח הממצאים שהועלו בנוגע לטיפול החוליה בנושא זה, ראוי שהיא תפעל ביתר שאת לאיסוף התיקים שהגיע מועד גניזתם, תקדים ככל הניתן את ביצוע הבקרה עליהם, תבחן אם לא נדרשות השלמות בחקירתם ותשלם את הליך גניזתם.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 שמאז הביקורת הקודמת פעלה חוליית נעדרים לאיסוף תיקי החקירה שהגיע זמן גניזתם ושליחה לתחנות המשטרה תזכורות בנושא. כן מסרה המשטרה שבמערכת פל"א נקבעו מגבלות כדי למנוע ביעור תיקים בניגוד להנחיות, ושליחידות החקירה הופץ חוזר בנוגע לגניזת התיקים ולמניעת ביעורם. המשטרה הוסיפה שלגבי 48 תיקים שבוערו או שלא אותרו בתחנות ולא נמסרו לחוליית נעדרים, הנחה פיקוד אח"ם את סגני ממוני מחוזות המשטרה למנות להם קצינים בודקים.

אשר לבקרת הטיפול בתיקים, מסרה המשטרה שהחוליה משקיעה בנושא מאמצים רבים. לדברי המשטרה, במהלך העבודה השנתית מבצעת החוליה בקרות ביחידות החקירה, ובהן נבדקים תהליכי העבודה, איכות החקירה וקיום הנהלים בנוגע לטיפול היחידות בתיקים הפרטניים, ואם קיים צורך החוליה ממליצה לבצע השלמות חקירה. המשטרה הוסיפה שבעקבות בקרות שעשתה החוליה בתיקים שהועברו אליה לגניזה, הוחזרו עשרות מהם ליחידות החקירה להשלמה, ובמרביתם בוצעה ההשלמה כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי אף שפירטה בתשובתה פעולות שונות שנקטה החוליה הן בבקרה על התיקים והן בטיפול בגניזתם ובמניעת ביעורם, הממצאים שהועלו במעקב מצביעים על עיכוב הטיפול בנושאים אלו. ראוי אפוא שהמשטרה תתמיד במאמציה לשפר את טיפולה בנושאים אלה.

סיכום

לא ניתן להמעיט בחשיבות של איתור נעדרים וזיהוי אלמונים, עניינים שהם בגדר דיני נפשות ממש. נוסף על האינטרס המובן של משפחות הנעדרים, המיחלות לכל פיסת מידע הקשורה בגורל יקיריהן שנעלמו, יש להביא בחשבון את המשמעות המשפטית של איתור נעדרים וזיהוי אלמונים בכל הנוגע לענייני המעמד האישי של בני זוג, כמו עגינות ומזרות, לענייני ירושה וכיוצא באלה.

במועד סיום המעקב היו רשומים במשטרה 482 אלמונים שטרם זוהו ו-508 נעדרים שלא אותרו. שלוש שנים לאחר הביקורת הקודמת נמצא במעקב כי המשטרה, בשיתוף המרכז הלאומי לרפואה משפטית הפועל מטעם משרד הבריאות, (להלן - המכון) קידמו פרויקט לזיהוי אלמונים ולאיוכוך נעדרים, נושא שקודם לכן לא הושם דגש על הטיפול בו, ומשנת 2010 ועד מועד סיום המעקב באוגוסט 2012 זוהו 38 אלמונים. כמו כן, תוקנו כמה מהליקויים שהועלו בביקורת הקודמת.

עם זאת, הועלו במעקב ליקויים בטיפול של המשטרה בנושאים הקשורים לפרויקט - היא לא דאגה שמאגר הנתונים לאיתור נעדרים ולזיהוי אלמונים שבאחריותה יהיה מלא, היא לא פעלה לאסוף אמצעי זיהוי ב-157 (70%) מ-223 תיקי הנעדרים שבהם אין פרופיל גנטי הנוגע לנעדר, ואף לא קבעה מדיניות בנוגע לאיסוף אמצעי זיהוי מלפחות 33% מהאלמונים שנקברו ואין לגביהם דגימה ביולוגית זמינה. כמו כן נמצא שחלק מהליקויים בנושאים אחרים שהועלו עוד בביקורת הקודמת טרם תוקנו, וכי הטיפול בליקויים נוספים לא מוצה.

על המשטרה והמכון להקפיד לדווח זה לזה על המידע שבידם כדי להבטיח את שלמותו ומהימנותו של מאגר נעדרים ואלמונים, וכן להקפיד לפעול על פי הוראות החוק בכל הנוגע למחיקת נתוני זיהוי מהמאגר ולביעור אמצעי הזיהוי שמהם הופקו. כן עליהם להסדיר בנהלים את שיתוף הפעולה בכל הקשור לזיהוי אלמונים ולאיוכוך נעדרים. ראוי שהמשטרה, המשרד לביטחון הפנים ומשרד הבריאות יבחנו אם יש מקום לשנות את ההליכים כדי להבטיח שנתוני המאגר במשטרה יהיו מלאים, וכן שהמשטרה תסדיר עם המשרד לביטחון הפנים ועם משרד הבריאות את המשך המימון של הטיפול בתיקים חדשים שייפתחו משנת 2013 ואילך. כן ראוי שהמשטרה, משרד המשפטים וצה"ל יבחנו מחדש את המקרים שבהם יועברו אמצעי זיהוי מהצבא למשטרה ואת הדרכים החוקיות להסדיר העברה כזאת.

על החוליה להקפיד שהמידע שהיא מרכזת על נעדרים ואלמונים יהיה שלם, מלא ואמין. על המשטרה אף לפנות בהקדם למשפחות הנעדרים שטרם נאספו מהן אמצעים לצורך הפקת פרופיל גנטי ואף לקבוע מדיניות בנוגע ללקיחת אמצעי זיהוי מאלמונים שנקברו - כל זאת כדי למצות את הפרויקט שבו החלה. על המשטרה גם לקדם ולשפר את אופן טיפולה בגניזת תיקי נעדרים ואלמונים, כדי להבטיח שהחקירה בעניינם תגיע למיצוי, וכדי למנוע את ביעורם של תיקים לפני שהגיע הזמן לכך ושלא על פי הפקודה והנוהל. כמו כן, ראוי שהמשטרה תפעל לשיפור התשתית הטכנולוגית כדי לאפשר הצלבת נתונים יעילה לצורך איכון נעדרים וזיהוי אלמונים, ותדאג בהקדם לעדכון של הפקודה בנושא זה.

מבקר המדינה מוסיף כי קביעת המשטרה שנושא נעדרים ואלמונים הוא אחד הנושאים החשובים שיש לקדם היא חשובה מאד, והשילוב של פעילותה ופעילות המכון עם הטכנולוגיה המתפתחת מקדם את זיהוי של אלמונים ונעדרים שלא אותרו. על המשטרה והמכון להמשיך בפעילות זו ולרתום טכנולוגיות מתפתחות נוספות למאמץ המתמשך בזיהוי אלמונים ובאיתור נעדרים.

