

נגישות לצדק לאנשים עם מוגבלות: גישת עיצוב מערכת הסכסוך

רוני רוטלר

בהנחיית: פרופ' גדעון ספיר ופרופ' מיכל אלברשטין

עבודת גמר המוגשת במילוי חלק מהדרישות לקבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה"
בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר אילן



מחקר זה נערך בסיוע מענק מחקר מקרן שלם
הקרן לפיתוח שירותים לאנשים עם מוגבלות
ברשויות המקומיות

2024

תוכן

2	תמצית
3	תקציר ומילות מפתח לחיפוש בעברית
7	תקציר מנהלים
7	רקע על המחקר ומטרותיו
7	שיטת המחקר
7	ממצאים עיקריים
8	דיון
8	סיכום והמלצות
8	מבוא
11	סקירת ספרות
11	הפער בין זכויות אנשים עם מוגבלויות לבין מימושן
12	כשרות משפטית של אנשים עם מוגבלות
13	הורות וחיי משפחה של אנשים עם מוגבלות
13	הצורך בגישות חדשניות – עיצוב מערכת הסכסוך
14	שיטת המחקר
15	ממצאים
15	Designing Access to Justice: A Disability-Rights-Based Dispute System
16	Access to Legal Capacity - A Disability-Rights-Based Design
	Designing Child Welfare Dispute Systems: A Framework For Enhancing Parenthood
17	Disability Rights
17	סיכום, המלצות ומסקנות
18	ההשלכות היישומיות של המחקר
19	אנשי מקצוע להם רוצה החוקרת להציג את תוצאות המחקר (תיאור תפקיד)
20	המלצות למחקרי המשך
21	Abstract
26	Synopsis

תמצית

המחקר מתמקד בבעיית חוסר נגישות לצדק של אנשים עם מוגבלויות ומציע פתרון חדשני: "עיצוב מבוסס מוגבלות של מערכת הסכסוך". המסגרת החדשנית משלבת עקרונות זכויות אנשים עם מוגבלויות עם שיטת "עיצוב מערכת הסכסוך" (DSD) ויוצרת כלי מעשי ויישומי לעיצוב מחדש של מערכות משפטיות וחברתיות מורכבות. המחקר מיישם את הגישה החדשנית בשני תחומים מרכזיים: כשרות משפטית והורות, ומדגים כיצד ניתן להתמודד עם המכשולים הקיימים למימוש זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות בתחומים אלה. אחת התרומות המשמעותיות של המחקר היא המעבר מהגישה התגובתית המסורתית לגישה תכנונית מתקדמת המעצבת מראש מערכות נגישות,

תוך התמודדות עם חסמים מבניים ותפיסתיים המונעים מאנשים עם מוגבלויות גישה שוויונית לצדק והשתתפות מלאה בחברה.

תקציר ומילות מפתח לחיפוש בעברית

אנשים עם מוגבלויות, בישראל וברחבי העולם, מתמודדים עם אפליה, הדרה, וסטיגמה. לאורך העשורים האחרונים פותחו כלים משפטיים שמטרתם לקדם שוויון זכויות של אנשים עם מוגבלויות, אולם השפעתם בפועל של כלים אלה על שוויון זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות והשאת רווחתם, מצומצמת. זאת, בין השאר, בשל חוסר נגישות למערכת המשפט ולצדק. המחקר מתמקד בבעיה זו של חוסר נגישות לצדק ומציע דרך חדשנית להתמודד עמה, באמצעות פיתוח מסגרת אנליטית בעלת אופק יישומי רחב.

המהלך המחקרי פותח בבניית המסגרת האנליטית. זאת באמצעות הצגת שיטת "עיצוב מערכת הסכסוך" (DSD – Dispute System Design) כמסגרת בעלת פוטנציאל לניהול סכסוכים באופן צודק ואפקטיבי. על מנת להגביר את האפקטיביות והרלוונטיות של מסגרת זו לסכסוכים הקשורים למוגבלות, המחקר יוצק תוכן של זכויות אנשים עם מוגבלויות לתוך ששת האלמנטים של DSD (מטרות, בעלי עניין, הקשר ותרבות, תהליך ומבנה, משאבים, והצלחה, אחריותיות ולמידה). התוצאה של מהלך זה היא פיתוח "עיצוב מבוסס מוגבלות של מערכת סכסוך", עיצוב המכוון להתמודד עם המכשולים לנגישות של אנשים עם מוגבלויות לצדק. המחקר מפרט את יתרונותיו האוניברסליים של עיצוב זה, אשר הופכים אותו לרלוונטי גם לארגונים ומנגנונים שאינם בהכרח קשורים למוגבלות.

על בסיס עקרונותיו של עיצוב זה, מפרט המחקר את יישומו בשני תחומים מרכזיים הקשורים לזכויות אנשים עם מוגבלות, אשר קיימת בהם הדרה, אפליה וסטיגמה: כשרות משפטיות והורות. המחקר מתאר את המצב הקיים בתחומים אלה, את הכוחות השונים הפועלים במסגרתם, את הקונפליקטים והאפליה, ועל בסיס כל אלה מציע עיצוב מחודש של המערכות הקשורות לכשרות משפטיות והורות, באופן שיקדם באופן אפקטיבי זכויות אנשים עם מוגבלות.

המאמר הראשון "Designing Access to Justice: A Disability-Rights-Based Dispute System"¹ מציג את חוסר הנגישות של אנשים עם מוגבלויות לצדק ומתווה את הפתרון המוצע – "עיצוב מערכת סכסוך מבוססת מוגבלות".

"נגישות לצדק" הוא מושג המדגיש את הפער בין עקרון השוויון בפני החוק לבין יכולתן האפקטיבית של קבוצות שונות להנות מזכויות חוקיות. הטענה המרכזית העומדת בבסיסו של רעיון הנגישות לצדק היא כי גישה בלתי שוויונית למערכת המשפט סותרת את עקרון ההגנה השוויונית בפני החוק ופוגעת ביכולתם של פרטים וקבוצות לממש את זכויות היסוד שלהם. לפיכך, יש לזהות ולהסיר את החסמים העומדים בפני קבוצות אלה בבואן לקבל סעד ממערכת המשפט.

אנשים עם מוגבלות, כקבוצה, מתמודדים עם מכשולים ואתגרים מובהקים בבואם לממש נגישות למערכת המשפט ולצדק: אפליה, הדרה, סטיגמה, וחוסר נגישות למקומות ושירותים דוחקים אותם למוסדות ייעודיים ולשולי החברה, הרחק משולחנות קבלת ההחלטות ועיצוב המדיניות

¹ Roni Rothler, *Designing Access to Justice: A Disability-Rights-Based Dispute System*, 29(1) HARV. NEGOT. L. REV. [forthcoming].

החברתית והמשפטית. "זכויות אנשים עם מוגבלויות" הוא הכלי המשפטי אשר אמור לשנות, ולמצער, לשפר, את המציאות הזו.

אולם, על אף התפתחויות חברתיות ומשפטיות בתחום, בפועל אנשים עם מוגבלויות ממשיכים להיות במכשולים משמעותיים בדרכם למימוש מלא של זכויותיהם. גם בניהול הליכים משפטיים אשר קשורים הדוקות למוגבלות, כגון בתחומי קצבאות הביטוח הלאומי, נזיקין, בריאות הנפש, הורות וכשרות משפטית, עדיין קיים חסר ביישום עקרונות הקשורים לזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות. מציאות זו משקפת את הקושי הבסיסי שבנסיון לשנות שיטות משפט קיימות ולהתאימן לשיח זכויות האדם.

המאמר מציע גישה חדשה לטיפול בבעיית יישומן של זכויות אנשים עם מוגבלויות ולהגברת נגישותם של אנשים עם מוגבלות לצדק. לשם כך, המאמר מציע להשתמש במנגנוני ניהול סכסוכים ולאמץ באופן ספציפי את "עיצוב מערכת הסכסוך" (Dispute System Design - DSD), מסגרת אנליטית לפיתוח ועיצוב מקיף של מערכות לניהול, מניעה ויישוב סכסוכים. בהתאם לעקרונות המסגרת, ניתן לעצב כל מערכת (כגון מקומות עבודה, ארגונים, ואף מדינות) בהתאם לשישה מרכיבים: 1) מטרות, 2) בעלי עניין, 3) הקשר ותרבות, 4) תהליך ומבנה, 5) משאבים ו-6) הצלחה, אחריות ולמידה.

בהתבסס על היסודות של גישת "עיצוב מערכת הסכסוך", אשר אחד מעקרונותיה המוצהרים הוא השאיפה להשיא צדק, המאמר מציע לשלב בתוך ה-DSD עקרונות של זכויות אנשים עם מוגבלות, כגון תשומת לב לחסמים מבניים, נחיתות היסטורית, שוויון, עיצוב אוניברסלי, נגישות, תמיכה, טיפול, ותרבות של מוגבלות. שילוב זה מומשג במסגרת המאמר כ"עיצוב מבוסס מוגבלות של מערכת הסכסוך" ("Disability-Rights-Based Dispute System Design"). העיצוב מעודד חשיבה מחודשת על תחומים משפטיים אשר משפיעים באופן מהותי על חייהם של אנשים עם מוגבלות, ויש בו גם יתרונות אוניברסלים לעיצוב מחדש של מערכות כלליות, בעיקר כאלה המבוססות על היררכיות והיסטוריה של אפליה.

המאמר השני "Access to Legal Capacity - A Disability-Rights-Based Design",² מבוסס על "עיצוב מבוסס מוגבלות של מערכת הסכסוך" תוך התמקדות בתחום הכשרות המשפטית, אחת הסוגיות הבערות בתחום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות כיום. בבסיסה, כשרות משפטית מגלמת את יכולתו של האדם לקבל החלטות הנוגעות לכל היבט בחייו. ככזו, היא מספקת את התשתית לכל זכויות האדם האחרות. בהתאם לחקיקה מתקדמת (בינלאומית ומקומית), הזכות לכשרות משפטית כוללת גם את הזכות לקבל את התמיכה הדרושה לאדם לצורך קבלת החלטות.

המשפט מאפשר להגביל ואף לשלול כשרות משפטית על בסיס תפיסה של חוסר יכולתו של אדם לקבל החלטות, וכתוצאה מהצורך להגן על הפרט או על סביבתו באמצעות מנגנוני קבלת החלטות חלופיים (ובראשם אפוטרופסות). הליכים שמטרתם הגבלת כשרות משפטית מתקיימים בדרך כלל לגבי אנשים זקנים החווים הידרדרות קוגניטיבית, וכן אנשים עם מוגבלות, בעיקר מוגבלות שכלית, נפשית ואוטיות. לאורך השנים, הקבילו חוקרים את שלילת הכשרות המשפטית ל"מוות אזרחי", והעלו חששות כבדים בנוגע להשלכותיה של הגבלה זו על נגישותם של אנשים עם מוגבלות לצדק.

² Roni Rothler, *Access to Legal Capacity: A Disability-Rights-Based Design*, 40(1) OHIO ST. J. DISP. RES. (2024).

השקפות אלה הניעו רפורמות מדיניות וחקיקה, בינלאומיות ומקומיות, תוך הדגשת הזכות האוניברסלית לכשרות משפטית וקבלת החלטות, הכוללת גם את הזכות לסיוע ותמיכה במימושה. הרפורמה מציגה שינוי פרדיגמה ואיזון מחודש בין עקרונות של אוטונומיה והגנה, תוך הדגשת חשיבותם של הרצון וההעדפות האישיות של כל אדם. ביטוייה הבולט ביותר של הרפורמה הוא סעיף 12 של האמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות. עם זאת, ולצד עיגון חקיקתי רחב של הרפורמה, יישומה בפועל עורר מחלוקות מהותיות. הדיון הנוכחי – הן ברחבי העולם והן בישראל – מתמקד בעיצוב הנכון של מדיניות, חקיקה והערכאות העוסקות בכשרות משפטית בהתאם לפרדיגמה החדשה הממוקדת באוטונומיה, ובכלים המתאימים לאיזון בין כיבוד רצונו והעדפותיו של הפרט לבין הגנה עליו בשם טובתו.

המאמר מזהה מספר חסמים מרכזיים המעכבים את יישום עקרונות הכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות, ובהם: מערכות מושרשות של קבלת החלטות חלופית, תפיסות מוטעות לגבי מהות קבלת ההחלטות הנתמכת, אתגרים מעשיים ביישום מערכות תמיכה מגוונות, התנגדות לשינוי מצד בעלי עניין שונים, והיעדר תשתיות, מומחיות ומשאבים מספקים ליישום יעיל של מערכות מורכבות אלו.

בהמשך לזיהוי החסמים הללו, המחקר עוסק בעיצוב מפורט של מדיניות, חקיקה וערכאות משפטיות בתחום הכשרות המשפטית תוך התייחסות לששת האלמנטים של "עיצוב מבוסס מוגבלות של מערכת הסכסוך". הוא מציע הן קווי מתאר כלליים והן רפורמות מבניות ספציפיות המבוססים על עקרונות של כשרות משפטית, ההתנגדות שעלתה לגבי יישומם, והפתרון המעשי-אידיאולוגי המצוי במסגרת "עיצוב מערכת סכסוך מבוסס מוגבלות" ויישומו הספציפי בתחום הכשרות המשפטית.

המאמר השלישי, "Designing Child Welfare Dispute Systems: A Framework For Enhancing Parenthood Disability Rights"³, עוסק בסוגיה בוערת נוספת בחייהם של אנשים עם מוגבלות – ההורות. הליכים משפטיים העוסקים בהורות מתקיימים כאשר רשויות המדינה מתערבות ביחסי הורה-ילד, בדרך כלל על בסיס הזנחה או התעללות בילדים. בדומה מאוד לכשרות משפטית, גם בהליכים אלה מתקיים מתח בין עקרונות של הגנה לעקרונות של אוטונומיה. מחקרים עדכניים מצביעים על שכיחות רבה של הורים עם מוגבלויות (ובעיקר מוגבלות שכלית ונפשית) המעורבים בהליכים אלה. שכיחות זו קשורה לקשיים שחווים חלק מההורים עם מוגבלות המשפיעים על יכולותיהם ההוריות הפיזיות, השכליות והנפשיות. לצד זאת, מחקרים מצביעים על כך שגורמים אחרים (כגון מצב סוציו-אקונומי, סטיגמה, פחד לבקש עזרה והיעדר תמיכה חברתית ומוסדית) – ולא המוגבלות – הם המנבאים הישירים של הזנחת ילדים.

סעיף 23 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות מתייחס לסוגיה זו, ומחייב את המדינות אשר חתמו על האמנה להבטיח שוויון לאנשים עם מוגבלויות גם בתחומי המשפחה וההורות. עם זאת, בפועל, זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות אינן נדונות לעומק בהליכים המשפטיים העוסקים בהורות, הן בישראל והן ברחבי העולם. זאת ועוד, בניגוד לתחום הכשרות המשפטית, אשר עבר רפורמה חקיקתית נרחבת (כמתואר לעיל) הקשר בין זכויות אנשים עם מוגבלויות לבין הליכים משפטיים בתחום ההורות לא זכה לתשומת לב והכרה מספקת.

Roni Rothler, *Designing Child Welfare Dispute Systems: A Framework for Advancing Parenthood Disability Rights*, 24(2) CONN. PUB. INT. L.J. [forthcoming].³

המאמר השלישי מתייחס לסוגיה זו ומציג שני חסמים עיקריים ליישום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות בתחום ההורות: הראשון הוא ההתייחסות הרווחת להורות כמשימה תפקודית אישית, תוך התעלמות ממרכיבים של צמיחה, חשיבותן של מערכות יחסים, והמערכות החיצוניות המשפיעות על יחסי ילד-הורה (כגון מערכות מוסדיות, מקומות עבודה, מערכות רווחה, ורגולציה מדינתית). החסם השני הוא הגישה האדוורסרית הרווחת בהליכים המעמידה את ההורים כנגד ילדיהם, ואשר בבסיסה הנחה לפיה המוגבלות בדרך כלל עומדת בניגוד לטובת הילד. חסמים אלה עומדים בלב היעדר היישום של זכויות אנשים עם מוגבלויות בתחום ההורות.

בהתבסס על הבנות אלה, המאמר מציע להשתמש ב"עיצוב מבוסס מוגבלות של מערכת הסכסוך" לצורך עיצוב מערכות והליכים סוציו-משפטיים בתחום ההורות. עיצוב זה ממוקד בבעיית היישום של זכויות הורים עם מוגבלות, תוך מתן דגש על עקרונות של נגישות לשירותים ולבית המשפט, תלות הדדית של ההורים והילדים, פתיחות לגיוון תרבותי בהורות, וחשיבותן של מערכות תמיכה חיצוניות. ניתוח ההליכים מנקודת מבט זו מספק פלטפורמה לעיצוב מחדש באופן שמרחיב את אפשרויות התמיכה ומאפשר הורות של אנשים עם יכולות מגוונות. אחד מהעקרונות המרכזיים בעיצוב הוא עקרון המניעה, המשתקף בשאיפה לזהות ולטפל בבעיות פוטנציאליות בשלב מוקדם, במטרה למנוע הסלמה של סכסוכים ולצמצם את הצורך בהתערבות משפטית, תוך יצירת סביבה תומכת יותר עבור משפחות.

שלושת המאמרים מציגים מסגרת חדשנית ומקיפה להתמודדות עם האתגרים העומדים בפני אנשים עם מוגבלויות במסגרתן של מערכות חברתיות-משפטיות, וכתוצאה מכך, לקדם את נגישותם לצדק ואת השתתפותם המלאה בחברה. ביחד, הם מהווים מכלול מחקרי המתפתח באופן הדרגתי. המאמר הראשון מניח את התשתית התיאורטית והמעשית של "עיצוב מבוסס מוגבלות של מערכת הסכסוך". המאמרים השני והשלישי מיישמים ומרחיבים את המסגרת הזו בשני תחומים ספציפיים - כשרות משפטיות והורות - תוך הדגמת הפוטנציאל והאתגרים ביישום הגישה. כל מאמר מתבסס על התובנות של קודמו ומעמיק את ההבנה של האופן שבו ניתן ליישם את העקרונות הללו במערכות משפטיות וחברתיות מורכבות.

המחקר מציע תרומה משמעותית לתחום זכויות אנשים עם מוגבלויות ולתחום ניהול הסכסוכים. הוא מספק כלים מעשיים לעיצוב מחדש של מערכות, לא רק בתחום המשפט אלא גם בתחומי מדיניות, חקיקה, חינוך משפטי, ואף יצירת טריבונלים חדשים.

חשיבותו של מחקר זה טמונה ביכולתו לגשר על הפער בין אידיאלים של זכויות אנשים עם מוגבלויות לבין יישומם בפועל. הגישה המוצעת מספקת כלים מעשיים לעיצוב מחדש של מערכות משפטיות וחברתיות, תוך התמודדות עם חסמים מבניים ותפיסתיים.

בניגוד לגישות רווחות למשפט המתבססות על **תגובה** לבעיות קיימות, המחקר מציע גישה **תכנונית** המבקשת לעצב מראש מערכות כך שיהיו נגישות ומותאמות לאנשים עם מוגבלויות, תוך התבססות משמעותית על עקרונות של זכויות, משפט וצדק. גישה זו גם מהווה אלטרנטיבה למתודות של ניהול סכסוכים המתמקדות בעיקר במערכות יחסים ובהשגת מטרות ניהול הסכסוך, שכן היא מציעה פרספקטיבה רחבה יותר על תפקיד המשפט בקידום זכויות, ובפרט זכויות אנשים עם מוגבלויות.

המחקר פותח פתח למספר כיווני מחקר עתידיים. הראשון הוא בחינת יישום המודל בתחומים נוספים הקשורים לזכויות אנשים עם מוגבלויות, כגון תעסוקה, דיור, או חינוך, כמו גם בתחומי

חברתיים-משפטיים נוספים. כיוון מחקרי מרכזי נוסף של המחקר נובע מהצבת התשתית למחקרים אמפיריים שיבחנו את האפקטיביות של המודל המוצע בשטח.

מילות מפתח לחיפוש בעברית: אנשים עם מוגבלויות, עיצוב מערכת הסכסוך, יישוב סכסוכים, כשרות משפטיות, הורות, זכויות הילד

תקציר מנהלים

רקע על המחקר ומטרותיו

המחקר מתמקד בבעיה מרכזית בתחום זכויות אנשים עם מוגבלויות - הפער בין האידיאלים התיאורטיים של זכויות אנשים עם מוגבלויות לבין מימושם בפועל במערכות המשפט והרווחה. למרות התקדמות משמעותית בחקיקה הבינלאומית והמקומית, ובראש ובראשונה האמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות שאומצה ב-2006, אנשים עם מוגבלויות ממשיכים להתמודד עם חסמים מערכתיים בגישתם לצדק. החסמים הללו בולטים במיוחד בתחומים הקשורים ישירות למוגבלות, כגון הליכי כשרות משפטיות והורות, שבהם עקרונות זכויות אנשים עם מוגבלויות נותרים ללא יישום מספק.

מטרת המחקר היא לפתח מסגרת חדשנית ומעשית לגישור על פער זה. המחקר שואף ליצור כלי קונקרטי שיאפשר עיצוב מחדש של מערכות משפטיות וחברתיות כך שיהיו נגישות ומכילות יותר לאנשים עם מוגבלויות. המטרה המרכזית היא מעבר מגישה תגובתית המתמודדת עם בעיות בדיעבד, לגישה תכנונית המעצבת מערכות מראש באופן שמבטיח נגישות ושוויון. המחקר מתמקד בשני תחומים קריטיים: כשרות משפטיות והורות של אנשים עם מוגבלויות, כמקרי בוחן לבחינת יעילות הגישה המוצעת.

שיטת המחקר

המחקר מיישם שיטה תיאורטית ואנליטית המבוססת על גישה רב-תחומית. השיטה משלבת תובנות מתחומי לימודי המוגבלות, תיאוריה משפטית, ניהול סכסוכים ומדיניות חברתית. הליבה המתודולוגית של המחקר היא פיתוח מסגרת "עיצוב מבוסס מוגבלות של מערכת הסכסוך" באמצעות שילוב עקרונות זכויות אנשים עם מוגבלויות עם המתודולוגיה הקיימת של עיצוב מערכת הסכסוך (DSD – Dispute System Design).

השלב הראשון כולל סקירת ספרות מקיפה הממפה את הבעיות המרכזיות בתחום ואת האתגרים ביישום זכויות אנשים עם מוגבלויות. השלב השני מתמקד בפיתוח המסגרת החדשנית באמצעות ניתוח מדוקדק של ששת המרכיבים של עיצוב מערכת הסכסוך ופרשנותם מחדש דרך עדשת זכויות אנשים עם מוגבלויות. השלב השלישי מיישם את המסגרת בשני תחומים ספציפיים (כשרות משפטיות והורות) תוך בחינת החקיקה, המדיניות והפרקטיקות הנוכחיות, זיהוי חסמים, והצעת רפורמות מבוססות על המסגרת החדשה.

ממצאים עיקריים

המחקר חושף ממצאים משמעותיים המצביעים על הצורך בשינוי פרדיגמטי בגישה לזכויות אנשים עם מוגבלויות. הממצא המרכזי הוא שהגישות התגובתיות המסורתיות אינן מספיקות להשגת שינוי מערכתי אמיתי, וכי דרוש שינוי יסודי בעיצוב המערכות עצמן. המחקר מציג את מסגרת "עיצוב מבוסס מוגבלות של מערכת הסכסוך" כפתרון מקיף המבוסס על ששה מרכיבים מרכזיים: קביעת

קידום זכויות אנשים עם מוגבלויות כמטרת העל, הבטחת מעורבות אותנטית של אנשים עם מוגבלויות כבעלי עניין מרכזיים כמו גם התייחסות למערכות יחסים של תלות הדדית, התחשבות בהקשר התרבותי והחברתי של המוגבלות, עיצוב תהליכים נגשים ותומכים, הקצאת משאבים מתאימים לתמיכה והתאמות, והטמעת מנגנוני הערכה ולמידה רציפה.

בתחום הכשרות המשפטית, המחקר מזהה ארבעה מכשולים עיקריים ליישום: אידיאולוגיית ההגנה המעדיפה בטיחות על פני אוטונומיה, קונפליקטים בזהות המקצועית בקרב ספקי שירותים, אינטרסים כלכליים בשמירה על המערכות הקיימות, והיעדר הקצאת משאבים מתאימה למנגנוני תמיכה חדשים. בתחום ההורות, המחקר מגלה שהגישה האינדיווידואליסטית המתמקדת בתפקוד ההורי נכשלת בהכרה בטבע היחסי של מערכות משפחתיות ובפוטנציאל של תמיכות סביבתיות לחיזוק היכולת ההורית.

דיון

הממצאים מעלים שאלות מהותיות לגבי האופן שבו מערכות משפטיות וחברתיות מתמודדות עם גיוון אנושי ועם הצורך בהכללה והשתתפות רחבה. המחקר מדגים שמערכות שעוצבו על בסיס נורמות היסטוריות אינן מסוגלות לספק פתרונות מספקים לאתגרים עכשוויים של זכויות אנשים עם מוגבלויות. הדיון מתמקד בחשיבות המעבר ממודלים רפואיים ואינדיווידואליים של מוגבלות לגישות חברתיות ומבוססות זכויות.

המסגרת המוצעת מציעה לא רק פתרונות ספציפיים לבעיות של אנשים עם מוגבלויות, אלא עקרונות אוניברסליים לשיפור מערכות צדק אוניברסליות. שכן, עקרונות של השתתפות משמעותית, נגישות, מערכות תמיכה ולמידה רציפה יכולים לקדם את הנגישות לצדק בכל מערכת. לצורך כך, המחקר מציע גישה מקיפה המתמודדת עם אי-שוויון מערכתי ופערי כוחות, תוך יצירת מנגנונים מכילים ויעילים יותר.

סיכום והמלצות

יישום אפקטיבי של זכויות אנשים עם מוגבלויות דורש לא רק שינויים חקיקתיים אלא עיצוב מקיף מחדש של מערכות ותהליכים. ההמלצה המרכזית של המחקר, איפוא, היא אימוץ מסגרת "עיצוב מבוסס מוגבלות של מערכת הסכסוך" ככלי מעשי לתכנון ויישום רפורמות מערכתיות.

ההמלצות המעשיות כוללות פיתוח טריבונלים ספציפיים או התאמת בתי דין קיימים לטיפול בעניינים הקשורים למוגבלות, יצירת תוכניות הכשרה מקצועית לעורכי דין ועובדים סוציאליים, הטמעת עקרונות עיצוב אוניברסלי בכל התהליכים המשפטיים, והקמת רשתות תמיכה קהילתיות.

המחקר ממליץ על ביצוע מחקרי פיילוט במוסדות נבחרים כדי לבחון את יעילות המסגרת המוצעת בשטח, הרחבת המחקר לתחומים נוספים כגון תעסוקה ודיור, ופיתוח מחקרי הערכה כלכלית לבחינת יחס העלות-תועלת של היישום. המחקר קובע שמסגרת זו מציעה דרך מעשית לתרגום אידיאלים של זכויות אנשים עם מוגבלויות לשינוי מערכות בפועל, תוך תרומה לשיפור הנגישות לצדק עבור כלל האוכלוסייה.

מבוא

אנשים עם מוגבלויות מתמודדים עם חסמים מתמשכים ומערכתיים בגישה לצדק, לרבות במימוש כשרות משפטיות ובשמירה על שלמות המשפחה. למרות התקדמות משמעותית בחקיקה ובמדיניות

והתפתחויות תיאורטיות, ובראשן המעבר ממודלים רפואיים ואינדיווידואלים למודל החברתי של המוגבלות, והטמעת זכויות אנשים עם מוגבלויות בחוק הלאומי והבינלאומי, נותר פער מהותי בין האידיאלים של זכויות אנשים עם מוגבלויות לבין יישומם המעשי במערכות משפטיות וחברתיות.

תנועת זכויות אנשים עם מוגבלויות עשתה צעדים משמעותיים בעשורים האחרונים, אשר באים לידי ביטוי מובהק באמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות (CRPD) שאומצה ב-2006 וסימנה שינוי פרדיגמטי בגישה למוגבלות מפרספקטיבה של זכויות אדם. עם זאת, אנשים עם מוגבלויות ממשיכים להיתקל במכשולים נרחבים במתחמי חיים שונים, כולל אפליה מערכתית בחינוך ובתעסוקה, סביבות בנויות לא נגישות, שירותי בריאות לא מתאימים, סטיגמה חברתית, ייצוג פוליטי מוגבל ואתגרים מתמשכים בגישה לצדק. החסמים הללו נובעים מהטיות חברתיות, תרבותיות ומוסדיות מושרשות, כמו גם ממערכות ותהליכים שלא תוכננו מראש במחשבה על הכללה והשתתפות של אנשים עם מוגבלות.

גם מערכת המשפט, אשר אמורה לכאורה לקדם שוויון, מציבה לעתים קרובות מכשולים עבור אנשים עם מוגבלויות. חסמים פיזיים, אתגרי תקשורת והליכים לא נגישים יוצרים זירה שבה גישה שוויונית לצדק נותרת יותר כשאיפה מאשר מציאות. כמו כן, מנגנוני יישוב סכסוכים מסורתיים נכשלים לעתים קרובות בהתאמה לצרכים המגוונים של אנשים עם מוגבלויות, ומנציחים הדרה תחת מסווה של ניטרליות.

בבסיסן של סוגיות אלה טמונה בעיה רחבה של הטיה מערכתית ואפליה. מוסדות משפטיים וחברתיים שעוצבו על ידי פרספקטיבות היסטוריות הרואות את המוגבלות דרך עדשה רפואית ואינדיווידואלית, אינם מצליחים לאמץ באופן מלא את המודל החברתי של המוגבלות. בהתאם למודל זה, המוגבלות אינה טבועה במצבו הפיזי או הנפשי של האדם, אלא נובעת מחסמים חברתיים, דעות קדומות וסביבות שנכשלות בהתאמת עצמן למגוון האנושי. בכך הוא מעביר את המיקוד מ"תיקון" האדם לשינוי החברה כדי שתהיה מכילה ונגישה יותר לכולם. הטייתן המושרשת של המערכות לכיוון המודל הרפואי והאינדיווידואלי, ולא החברתי, מתבטאת במדיניות ובפרקטיקות המנציחות אפליה והדרה.

בשל כך, פער היישום בין זכויות אנשים עם מוגבלויות בתיאוריה לבין הפרקטיקה נותר רחב. וכך, בעוד שזכויות אנשים עם מוגבלויות מוטמעות בחוקים ובניירות מדיניות, מוסדות רבים חסרים את המנגנונים מתאימים לתרגום העקרונות הללו לשינויים בפועל. פער זה מועצם על ידי הדחקת הקולות האוטנטיים של אנשים עם מוגבלויות בעיצוב תהליכים שתוכננו לטפל בצרכיהם. שכן, פעמים רבות העיקרון "שום דבר עלינו בלעדינו", אבן יסוד של תנועת זכויות אנשים עם מוגבלויות, נותר כסיסמה ולא כפרקטיקה בזירות קבלת החלטות רבות.

סוגיית הכשרות המשפטית מאירה את הפער בין זכויות חוקיות למציאות. למרות הכרה בינלאומית בזכות לכשרות משפטית, המעוגנת באמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות (CRPD) מדינות רבות (לרבות ישראל) עדיין נוקטות במודלים מיושנים של קבלת החלטות חלופית המבוססים על גישות פטרנליסטיות המנוגדות למימוש האוטונומיה האישית. אמנם, המעבר החקיקתי למודלים של קבלת החלטות נתמכת טומן בחובו הבטחה לשינוי, אך הוא הוכח עד כה כמסע מורכב הרצוף באתגרי יישום.

גם בתחום **ההורות** נתקלים אנשים עם מוגבלויות בכשלים מערכתיים משמעותיים. הורים עם מוגבלויות מתמודדים עם סיכון מוגבר לאיבוד החזקה המשפטית והפיזית על ילדיהם, וזאת הן בשל סטיגמות ודעות קדומות באשר ליכולותיהם, והן בשל חוסר בסיוע ותמיכה מתאימים. מערכות הרווחה פועלות פעמים רבות על בסיס הנחות מיושנות לגבי היכולות ההוריות של אנשים עם מוגבלויות, ונכשלות לעיתים קרובות במתן ההתאמות והסיוע שיכולים לשמר את אחדות המשפחה.

עבודת המחקר בוחנת סוגיות קריטיות אלה דרך שלושה מאמרים הקשורים זה בזה ומציעה מסגרות חדשניות להתמודדות עמן. המאמרים שואפים להתמודד עם פער היישום של זכויות אנשים עם מוגבלויות על ידי הצעת מסגרות מעשיות לעיצוב מחדש של מערכות ותהליכים. הם שואבים ומשלבים תובנות מתחום לימודי המוגבלות, ניהול סכסוכים, דיני משפחה ומדיניות חברתית. הם מתווים דרך למעבר מהצהרות מדיניות רחבות לפיתוח אסטרטגיות קונקרטיות להטמעת זכויות אנשים עם מוגבלויות במרקם של מוסדות משפטיים וחברתיים.

ההנחה הבסיסית של עבודה זו היא ששיפור הנגישות לצדק עבור אנשים עם מוגבלויות דורש יותר מהסרת חסמים פיזיים או תקשורתיים. הוא מחייב חשיבה מחודשת על האופן שבו מערכות מעוצבות ומופעלות, תוך בחינת ההיררכיות הקיימות, ערעור הנחות נורמטיביות והעמדת הקולות והחוויית של אנשים עם מוגבלויות עצמם במרכז.

הגישה המוצעת: עיצוב מערכת סכסוך מבוסס זכויות מוגבלות: עבודת המחקר מציעה גישה חדשנית: "עיצוב מבוסס מוגבלות של מערכת סכסוך" להתמודדות עם האתגרים הללו. מסגרת זו שואפת לשזור עקרונות זכויות אנשים עם מוגבלויות ישירות לתוך מערכות משפטיות וחברתיות. על ידי חשיבה מחדש על האופן שבו המערכות הללו מעוצבות ומופעלות, העיצוב המחודש מציע כלי מעשי לגישור על הפער בין האידיאלים של זכויות אנשים עם מוגבלויות לבין יישומם.

הגישה מבוססת על "עיצוב מערכת הסכסוך" (Dispute System Design - DSD) תיאוריה שצמחה מתנועת יישוב הסכסוכים האלטרנטיבי (ADR) אמצעי אשר כוון ליצור שינוי מוסדי במערכת בתי המשפט על ידי פיתוח דרכים לא-משפטיות לפתרון סכסוכים. "עיצוב מערכת הסכסוך" הוא כלי אנליטי שמטרתו עיצוב תהליכים אשר יסייעו לארגונים, מוסדות, מדינות או אנשים לנהל טוב יותר, למנוע או לפתור סדרה מסוימת או מתמשכת של קונפליקטים. אולם מעל ומעבר לכך, "עיצוב מערכת הסכסוך" כוללת גם שאיפות ערכיות, ובראשן השאיפה להשיא צדק.

תוך ניצול האופי הערכי, המעשי והאנליטי של DSD המחקר מציע מסגרת חדשנית של Disability Rights - DSD המשלבת עקרונות זכויות אנשים עם מוגבלויות לצורך עיצוב מחודש של מערכות משפטיות וחברתיות, ובכך מציעה מנגנון קונקרטי לתרגום האידיאלים של זכויות אנשים עם מוגבלויות לשינויים מוחשיים ומערכתיים.

המחקר מיישם את המסגרת החדשנית של "עיצוב מבוסס מוגבלות של מערכת סכסוך" בקרב שני תחומים מרכזיים שבהם זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות נפגעות לעיתים קרובות: כשרות משפטיות והורות. דרך שלושה מאמרים הקשורים זה בזה, מדגים המחקר כיצד ניתן להתאים את הגישה להתמודדות עם אתגרים ספציפיים בכל תחום, תוך פיתוח מנגנונים מכילים, שוויוניים ואפקטיביים יותר לשמירה על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות.

מבנה המחקר: המאמר הראשון, "עיצוב נגישות לצדק: מערכת סכסוך מבוססת זכויות מוגבלות", מציג את המסגרת האנליטית החדשנית: "עיצוב מבוסס מוגבלות של מערכת סכסוך". מסגרת זו

מכוונת לשלב עקרונות זכויות אנשים עם מוגבלויות בעיצוב מערכות וארגונים במטרה לשפר את הנגישות לצדק עבור אנשים עם מוגבלויות. בד בבד, מדגים המחקר כיצד עקרונות הקשורים לזכויות אנשים עם מוגבלויות מעשירים את המבנה הבסיסי של "עיצוב מערכת הסכסוך" באופן אוניברסלי (שאינו קשור דווקא למוגבלות). המאמר השני, "גישה לכשרות משפטית: עיצוב מבוסס זכויות מוגבלות", מיישם את הגישה שפותחה במאמר הראשון בתחום הכשרות המשפטית, ובתוך כך מציע דרכים למימוש מקיף יותר של הזכות לכשרות משפטית עבור אנשים עם מוגבלויות. המאמר השלישי, "עיצוב מערכות סכסוך בתחום המשפחה: מסגרת לקידום זכויות הורות של אנשים עם מוגבלות", מרחיב את המודל שפותח במאמר הראשון ומיישם אותו בתחום המשפחה, ובאופן ספציפי בהליכי "קטין נזקק" תוך התמקדות בשמירה על זכויותיהם של הורים עם מוגבלויות כחלק מהשאת טובתה של המשפחה כולה.

כל המאמרים מציעים דרכים לגישור בין התיאוריה והפרקטיקה ביישום זכויות אנשים עם מוגבלויות ומציעים אסטרטגיות קונקרטיות לעיצוב מחדש של מערכות ותהליכים כך שיוכלו לתת מענה מקיף וכולל לצרכים ולזכויות של אנשים עם מוגבלויות. בעוד שלכל מאמר יש מיקוד נפרד, הם מאוחדים במטרתם לשפר את הגישה לצדק עבור אנשים עם מוגבלויות דרך מסגרות מעשיות השוזרות עקרונות זכויות אנשים עם מוגבלויות בעיצוב של מערכות משפטיות וחברתיות.

בתוך כך, המחקר תומך בשינוי פרדיגמטי מהמודל הרפואי-אינדיבידואלי של מוגבלות לכיוון גישה חברתית ומבוססת זכויות והשתתפות מלאה. באמצעות התמודדות עם היררכיות קיימות, פערי כוחות, ופירוק חסמים מערכתיים, המחקר מפתח מנגנוני ניהול סכסוכים מכילים, שוויוניים ואפקטיביים יותר המשקפים את הצרכים והחוויית המגוונים של אנשים עם מוגבלויות, תוך הצעת עקרונות אוניברסליים אשר יכולים להועיל לכל מערכות ניהול הסכסוכים, ללא קשר להתמקדותן במוגבלות.

סקירת ספרות

הפער בין זכויות אנשים עם מוגבלויות לבין מימושן

הספרות המחקרית מצביעה על פער משמעותי ומתמשך בין העקרונות התיאורטיים של זכויות אנשים עם מוגבלויות לבין מימושם בפועל בקרב מערכות המשפט והרווחה. למרות התקדמות משמעותית בחקיקה ובמדיניות הנוגעת לזכויות המוגבלות⁴ אנשים עם מוגבלויות ממשיכים להתמודד עם מחסומים מערכתיים בגישה לצדק. מחסומים אלה אינם רק פיזיים או תקשורתיים, אלא טמונים במבנים ובתהליכים של המערכות המשפטיות עצמן ובאופן שבו התעצבו לאורך השנים.⁵

החל מסוף המאה ה-20 ועד היום חל שינוי פרדיגמטי בחשיבה על מוגבלות, ומודלים הרואים בה בעייה אישית בעלת אופי רפואי, הוחלפו במודלים חברתיים המתמקדים במחסומים חברתיים ובסביבות שאינן נגישות כגורמים העיקריים למגבלות וחסמים.⁶ עם זאת, מוסדות משפטיים

⁴ Arlene Kanter, The Development of Disability Rights Under International Law: From Charity To Human Rights (2015).

⁵ Sagit Mor, *With Access and Justice for All*, 39 CARDOZO L. REV. 611 (2017).

⁶ Michael J. Oliver, UNDERSTANDING DISABILITY: FROM THEORY TO PRACTICE (1996); Tom SHAKESPEAR, DISABILITY RIGHTS AND WRONGS REVISITED (2014).

וחברתיים רבים עדיין מתקשים לאמץ את המודל החברתי וכן מודלים אחרים מבוססי זכויות, ונוטים להתמקד, עדיין, במוגבלות כאישית ושלילית, וב"תיקון" של האדם עם המוגבלות במקום בהפיכת החברה למכילה ונגישה יותר.⁷

כשרות משפטית של אנשים עם מוגבלות

אחד התחומים בהם פער זה בולט במיוחד הוא זכותם של אנשים עם מוגבלויות לכשרות משפטית. לאורך ההסטוריה שלטו בתחום זה מודלים המבוססים על הפחתה ושלילה של הכשרות המשפטית של אנשים עם מוגבלויות (וכן אנשים זקנים) וכפועל יוצא מכך, פותחו שיטות של קבלת החלטות חלופית, כגון אפוטרופסות.⁸ מודלים ושיטות אלה, הנטועים בגישות פטרנליסטיות ובמודלים רפואיים של מוגבלות, זכו לביקורת חריפה מצד פעילים וחוקרים, כמפרים זכויות אדם בסיסיות.⁹ אמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות (CRPD)¹⁰ אשר אומצה ב-2006 ואושרה על ידי ישראל בשנת 2012, סימנה שינוי פרדיגמטי בהבנת הכשרות המשפטית של אנשים עם מוגבלויות. סעיף 12 לאמנה קובע את זכותם של אנשים עם מוגבלויות להכרה שווה בפני החוק ולמימוש כשרות משפטית באופן שוויוני עם אחרים, וקורא למעבר ממערכות קבלת החלטות חלופית למודלים של קבלת החלטות נתמכת.¹¹

למרות המנדט הברור של סעיף 12, אשר אומץ ברחבי העולם, וגם בישראל, אל תוך החקיקה הפנימית,¹² מדינות רבות מתמודדות עם אתגרים משמעותיים בביצוע המעבר ממערכות של קבלת החלטות חלופית למערכות של קבלת החלטות נתמכת.¹³ אתגרים אלה נובעים מגורמים שונים: השרשת מערכות קבלת החלטות חלופית במסגרות החוק הקיימות; חוסר הבנה ומחלוקות בנוגע לטבעה של קבלת החלטות נתמכת; וכן התנגדות לשינוי מצד בעלי עניין שונים, לרבות אנשי מקצועות הבריאות, בני משפחה, ומוסדות שונים המעדיפים לנקוט במדיניות של צמצום סיכונים על פני מתן אוטונומיה.¹⁴

⁷ Roni Holler & Yael Ohayon, *Understanding Disability Policy Development: Integrating Social Policy Research with the Disability Studies Perspective*, SOCIAL POLICY & SOCIETY 1 (2022); Thomas F. Burke & Jeb Barnes, *Layering, Kludgeocracy and Disability Rights: The Limited Influence of the Social Model in American Disability Policy*, 17 Social Policy and Society 101 (2018); Michael Waterstone, *The Costs of Easy Victory*, 57 WM. & MARY L. REV. 587 (2015).

⁸ Gerard Quinn & Anna Arstein-Kerslake, *Restoring the 'Human' in 'Human Rights: Personhood and Doctrinal Innovation in the UN Disability Convention*, in *The Cambridge Companion to Human Rights Law* 36 (Conor Gearty & Costas Douzinas, eds.).

⁹ Anna Arstein-Kerslake and Eilionóir Flynn, *The Right to Legal Agency: Domination, Disability and the Protections of Article 12 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, INT'L J.L. CONTEXT 25 (2017).

¹⁰ United Nations Convention on the Rights of People with Disabilities, Dec. 13, 2006, 2515 U.N.T.S. 3 (CRPD).

¹¹ Anna Arstein-Kerslake & Eilionóir Flynn, *The General Comment on Article 12 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Roadmap for Equality Before the Law*, 20(4) THE INTERNATIONAL JOURNAL OF HUMAN RIGHTS 471 (2016).

¹² בישראל מדובר בתיקון 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962, אשר התקבל בכנסת בשנת 2016.

¹³ Kristin Booth Glen, *Introducing a "New" Human Right: Learning From Others, Bringing Legal Capacity Home*, 49 COLUM. HUM. RTS. L. REV. 1 (2018).

¹⁴ Robert Dinerstein, *Implementing Legal Capacity Under Article 12 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: The Difficult Road from Guardianship to Supported Decision-Making*, 19 HUM. RTS. BRIEF 8 (2012); Michael Bach & Lana Kerzner, *A New Paradigm for Protecting Autonomy and the Rights to Legal Capacity: Advancing Substitute Equality for Persons with Disabilities Through Law, Policy, and Practice* (LAW COMMISSION OF ONTARIO, 2010); Shirli Werner

הורות וחיי משפחה של אנשים עם מוגבלות

תחום נוסף שבו הפער בין עקרונות זכויות אנשים עם מוגבלות למימושן בולט במיוחד הוא הורות וחיי משפחה. הורים עם מוגבלויות מתמודדים עם סיכון מוגבר לאובדן ילדיהם, הן בשל קשיים בתפקוד ההורי והן בשל דעות שליליות בנוגע להורותם, הטיית מערכתיות, חוסר הבנה של צורכיהם, והיעדר שירותי תמיכה מתאימים.¹⁵ בעיקר נמצא, כי מערכות הרווחה פועלות פעמים רבות על בסיס הנחות מיושנות ושליליות לגבי היכולת ההורית של אנשים עם מוגבלויות, ולעתים קרובות נכשלות במתן ההתאמות והסיוע אשר עשויים לשמר את הקשר המשפחתי.¹⁶ סעיף 23 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות מפרט את זכותם של אנשים עם מוגבלויות להקים משפחות, אך יישום עקרון זה בפועל נותר אתגר משמעותי.¹⁷

הצורך בגישות חדשניות – עיצוב מערכת הסכסוך

הספרות המחקרית מדגישה את הצורך בגישות חדשניות לגישור על הפער בין עקרונות זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות למימושן בפועל. כאמור, הטענה המרכזית היא כי על מנת להשיא את גישתם של אנשים עם מוגבלות לצדק, יש לבחון מחדש באופן יסודי את אופן העיצוב של המערכות והדרך בה הן פועלות.¹⁸

העיקרון "שום דבר עלינו בלעדינו" (Nothing About Us Without Us), המהווה אבן פינה בתנועת זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, מדגיש את החשיבות של מעורבות מרכזית של אנשים עם מוגבלויות בכל ההחליטים הנוגעים אליהם. עם זאת, המחקר מצביע על כך שעיקרון זה נותר לעתים קרובות יותר סיסמה מאשר פרקטיקה בזירות קבלת החלטות רבות.¹⁹

תחום מחקר מתפתח בספרות עוסק בעיצוב מערכות ניהול סכסוכים (Dispute System Design) כגישה להתמודדות עם אתגרים אלה. גישה זו מציעה מסגרת אנליטית ופרקטית לעיצוב תהליכים אשר אמורים לסייע לארגונים, מוסדות או מדינות לנהל, למנוע או לפתור סכסוכים בצורה יעילה יותר.²⁰ כפי שמוצע במסגרת המחקר הנוכחי, יישום עקרונות זכויות של אנשים עם מוגבלות

& Roni Holler, *Israeli Social Workers' Recommendations on Guardianship and Supported Decision-Making: Examination of Client and Social Worker Factors*, 92 AMERICAN JOURNAL OF ORTHOPSYCHIATRY 109 (2022).

¹⁵ Robyn Powell, *Family Law, Parents with Disabilities, and the Americans with Disabilities Act*, 57(1) FAM. CT. REV. 37 (2019); Sasha M. Albert & Robyn M. Powell, *Ableism in the Child Welfare System: Findings from a Qualitative Study*, 46(2) SOC. WORK RSCH. 141 (2022); Jasmin E. Harris, *Legal Capacity at a Crossroad: Mental Disability and Family Law*, 57(1) FAM. CT. REV. 15 (2019); Elizabeth Lightfoot, Katherine Hill & Traci LaLiberte, *The Inclusion of Disability as a Condition for Termination of Parental Rights*, 34 CHILD ABUSE AND NEGLECT, 927 (2010); Hanna Bjorg Sigurjónsdóttir & James G. Rice, *'Evidence' of Neglect as a Form of Structural Violence: Parents with Intellectual Disabilities and Custody Deprivation*, 6(2) SOCIAL INCLUSION, 66 (2018).

¹⁶ Mary Baginsky & Emily Thomas, *Final Report: The Role of Adult Social Care for Parents with Learning Disabilities When Their Children Are no Longer in their Care*, SCHOOL FOR SOCIAL CARE RESEARCH (forthcoming).

¹⁷ Leslie Francis, *Maintaining the Legal Status of People with Intellectual Disabilities: The ADA and the CRPD*, 57(1) FAM. CT. REV. 21 (2019).

¹⁸ Mor, *supra* note 5.

¹⁹ James I. Charlton, *Nothing About Us Without Us: Disability Oppression And Empowerment* (1998).

²⁰ LISA BLOMGREN AMSLER, JANET J. MARTINEZ & STEPHANIE E. SMITH, *DISPUTE SYSTEM DESIGN: PREVENTING, MANAGING, AND RESOLVING CONFLICT* (2020); NANCY H. ROGERS, ROBERT C. BORDONE, FRANK E. A. SANDER, & CRAIG A. McEWEN, *DESIGNING SYSTEMS AND PROCESSES FOR MANAGING DISPUTES* (2013).

באמצעות מסגרת זו מציע פוטנציאל לשינוי מערכתי משמעותי ולגישור הפער שבין הזכויות שבספר לבין מימושן בפועל, זאת בין היתר תוך שימוש בתיאוריות מתקדמות מתחום זכויותיהם של ילדים.²¹

לסיכום, הספרות המחקרית מצביעה על פער משמעותי ומתמשך בין האידיאלים של זכויות אנשים עם מוגבלויות לבין מימושם בפועל במערכות המשפט והרווחה. פער זה דורש את גיוסן של גישות חדשניות ומקיפות אשר ישלבו עקרונות זכויות של אנשים עם מוגבלויות ישירות בעיצוב ובתפעול של מערכות אלה, תוך הבטחת מעורבות מרכזית של אנשים עם מוגבלויות עצמם בתהליכי השינוי.

שיטת המחקר

שיטת המחקר המיושמת במחקר זה היא תיאורטית ואנליטית. השיטה מתבססת על גישה רב-תחומית המשלבת תובנות מתחומי לימודי המוגבלות, תיאוריה משפטית, פתרון סכסוכים ומדיניות חברתית, והיא כוללת פיתוח ויישום של מסגרת עיצוב מבוסס מוגבלות של מערכת הסכסוך (Disability Rights Dispute System Design).

השלב הראשון של המחקר כולל סקירת ספרות מקיפה של תחומים מרובים: זכויות אנשים עם מוגבלות, נגישות לצדק, יישוב סכסוכים ועיצוב מערכות סכסוך, כשרות משפטיות וזכויות הורים וילדים. סקירה זו ממפה את הבעיות המרכזיות אשר זוהו בספרות ותחומים פוטנציאליים לחדשנות בטיפול באתגרי הנגישות לצדק שעמם מתמודדים אנשים עם מוגבלויות.

על בסיס יסוד זה, המחקר מפתח מסגרת של "עיצוב מבוסס מוגבלות של מערכת הסכסוך". זאת באמצעות ניתוח מדוקדק של ששת המרכיבים המרכזיים של עיצוב מערכת הסכסוך (1. מטרות; 2. בעלי עניין; 3. הקשר ותרבות; 4. תהליך ומבנה; 5. משאבים; 6. הצלחה, אחריותיות ולמידה) ופרשנותם מחדש דרך עדשת עקרונות זכויות אנשים עם מוגבלות. תהליך הפרשנות המחודשת מונחה על ידי תיאוריה ביקורתית של מוגבלות, המדגישה את המודל החברתי ואת הגישה המבוססת זכויות עליה מבוססת אמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות.

על בסיס אלה, מתפתחת שיטת המחקר לניתוח תיאורטי יישומי, המשתמש במסגרת החדשה שפותחה כדי לבחון ולהציע רפורמות בשני תחומים ספציפיים: כשרות משפטיות, והורות של אנשים עם מוגבלות. מהלך זה כולל ניתוח מפורט של חוקים, מדיניות ופרקטיקות נוכחיות בתחומים אלה, זיהוי מחסומים לגישה לצדק עבור אנשים עם מוגבלויות, והצעת אסטרטגיות קונקרטיות לרפורמה המבוססות על המסגרת האנליטית שפותחה.

מקרי הבוחן והדוגמאות שבמחקר מדגימים אתגרים ופתרונות פוטנציאליים. למרות שהמחקר אינו כולל איסוף נתונים אמפיריים ראשוניים, הוא מתבסס בהרחבה על מחקרים אמפיריים קיימים כדי לבסס את הטענות התיאורטיים הכלולים בו בהקשרים ובאתגרים קונקרטיים.

²¹ Uri Bronfenbrenner, *Ecology of the Family as a Context for Human Development: Research Perspectives*, 22(6) DEVELOPMENTAL PSYCHOLOGY, 723 (1986); Tali Gal, *An Ecological Model of Child and Youth Participation*, 79 CHILD. & YOUTH SER. REV. 57 (2017); Tali Gal & Dahlia Schilli-Jerichower, *Mainstreaming Therapeutic Jurisprudence in Family Law: The Israeli Child Protection Law as a Case Study*, 55(2) FAM. CT. REV. 177 (2017); Shelley M. Kierstead, *Therapeutic Jurisprudence and Child Protection*, 34 COMP. RES. IN L. & POL. ECON. 33 (2012).

ממצאים

להלן יפורטו ממצאי המחקר על פי שלושת המאמרים:

Designing Access to Justice: A Disability-Rights-Based Dispute System

המחקר מזהה פער משמעותי בין הכרה פורמלית בזכויות אנשים עם מוגבלויות לבין מימושן בפועל במערכות המשפט והרווחה. למרות חקיקה מתקדמת, ובראש ובראשונה - האמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות (CRPD) וכן חקיקה מקומית, אנשים עם מוגבלויות מתמודדים עם מחסומים מערכתיים בגישתם לצדק. הממצא המדאיג במיוחד הוא שגם בתחומים משפטיים הקשורים אינהרנטית למוגבלות, כגון חקיקה סוציאלית, רפואה פסיכיאטרית, כשרות משפטיות והורות, עקרונות הקשורים לזכויות אנשים עם מוגבלות אינם מיושמים במלואם.

כמענה לבעיה זו, המחקר מציע פתרון חדשני באמצעות פיתוח מסגרת "עיצוב מבוסס מוגבלות של מערכת הסכסוך" (DR-DSD: Disability Rights Dispute System Design) מסגרת זו מחברת בין התאוריה של עיצוב מערכת הסכסוך (DSD) לבין עקרונות זכויות של אנשים עם מוגבלות. המסגרת כוללת פרשנות חדשנית לששת המרכיבים המרכזיים של ה-DSD: (1) **מטרות**: הגדרת קידום זכויות אנשים עם מוגבלות כמטרת העל של כל מערכת; (2) **בעלי עניין**: יישום העיקרון "שום דבר עלינו בלעדיו" ובחינת יחסי התלות ההדדית בין אנשים עם מוגבלות לבין בעלי עניין אחרים; (3) **הקשר ותרבות**: התחשבות בהקשר החברתי וההיסטורי של המוגבלות ובתרבות הייחודית של אנשים עם מוגבלות; (4) **תהליך ומבנה**: דגש על נגישות ועיצוב אוניברסלי; (5) **משאבים**: הכרה בלגיטימיות של עלויות זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ומתן תמיכה מותאמת תוך ניצול המשאבים הקיימים; (6) **הצלחה, למידה ואחריות**: הערכת המערכת על בסיס יכולתה לממש זכויות של אנשים עם מוגבלות.

המחקר מגיע למסקנה כי מסגרת DR-DSD מציעה פתרון כפול. ראשית, היא מספקת כלי מעשי ליישום זכויות אנשים עם מוגבלות במערכות משפטיות וחברתיות, מכיוון שהמסגרת מבוססת על העקרונות שאנשים עם מוגבלויות שואפים להגשים ומתמודדת עם המחסומים שהם נתקלים בהם. שנית, שילוב עקרונות זכויות של אנשים עם מוגבלות בתוך מסגרת ה-DSD מחזק את המטרה המוצהרת של DSD להשיא צדק גם בהקשרים שאינם קשורים למוגבלות, מכיוון שעקרונות אלה מסייעים לכל מערכת להתמודד טוב יותר עם נושאים רלוונטיים לצדק, כגון אי-שוויון, היררכיות והיסטוריה של נחיתות. לכן, מסגרת DR-DSD יכולה להועיל גם במערכות המאופיינות בהיררכיות, כמו תאגידים, מערכות רווחה או מערכות טיפוליות, אשר אינן קשורות למוגבלות דווקא.

לסיכום, המחקר מציע דרך חדשנית לגשר על הפער בין חקיקה למימושה באמצעות מסגרת DR-DSD. המסגרת מאפשרת לעצב מערכות שונות, ובראש ובראשונה אלה הקשורות לזכויות אנשים עם מוגבלות, ומתמודדות עם בעיות מערכתיות הקשורות לנחיתות היסטורית, שוויון, השתתפות, אוטונומיה, נגישות, סיוע ותמיכה, מערכות יחסים ותלות הדדית, משאבים הקשורים למוגבלות ותרבות מוגבלות. שילוב כל האלמנטים הללו בתשתית העיצוב יאפשר למערכות, בדגש על מערכות משפטיות, לקדם את הנגישות לצדק עבור אנשים עם מוגבלויות, ויחזק את אפשרותן של מערכות להשיא צדק גם בהקשרים אחרים.

Access to Legal Capacity - A Disability-Rights-Based Design

המחקר מתמקד בפער בין הכרה תיאורטית בזכות לכשרות משפטית לבין מימושה בפועל עבור אנשים עם מוגבלויות. למרות התקדמות משמעותית בחקיקה הבינלאומית והלאומית, ובראש ובראשונה: סעיף 12 לאמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות (CRPD) המחייב מעבר ממערכות קבלת החלטות חלופית למערכות קבלת החלטות נתמכת, מימוש העקרונות במציאות נתקל בהתנגדויות ומכשולים נרחבים.

המחקר מזהה ארבעה מכשולים עיקריים ליישום זכויות כשרות משפטית: הראשון הוא אידיאולוגיית ההגנה, לפיה מתן קדימות לרצונו והעדפותיו של האדם על פני טובתו מנוגדת לחובתם של חברות ויחידים להגן על אנשים פגיעים מפני נזק עצמי או הזנחה. השני הוא זהות מקצועית, במיוחד בקרב אנשי מקצוע בתחומי הטיפול והרפואה, אשר השינוי הנדרש מאתגר את אופן הפעולה הרווחה שלהם, המבוסס על הערכה רפואית וחברתית, שלילת כשרות משפטית ושימוש נרחב במנגנוני קבלת החלטות חלופית. השלישי הוא האינטרס הכלכלי הטמון במערכות הקיימות עבור אנשי מקצוע כגון אפוטרופסים מקצועיים. הרביעי הוא חוסר בעיצוב מתאים והקצאת משאבים הולמים ליישום מערכת כשרות משפטית חדשה, אשר תוכל ליישם את השינוי הפרדיגמטי.

כמענה לאתגרים אלה, המחקר מציע יישום מסגרת "עיצוב מבוסס מוגבלות של מערכת הסכסוך" (DR-DSD) בתחום הכשרות המשפטית. המחקר מפרט כיצד עקרונות של כשרות משפטית ישפיעו על ששת המרכיבים של המערכת: קידום זכויות אנשים עם מוגבלות וכשרות משפטית כמטרות-על של המערכת; מעורבות מרכזית של אנשים עם מוגבלויות נפשיות וקוגניטיביות בעיצוב המערכת תוך התחשבות בדעות ובאינטרסים של אנשי מקצוע ובני משפחה; התחשבות בהקשר ההיסטורי של שלילת כשרות משפטית וההתנגדות הצפויה למערכת החדשה; הבטחת נגישות והתאמות בהליכים המשפטיים עם עיצוב "מרובה דלתות" הכולל צוות רב-תחומי; הקצאת משאבים למגוון סוגי תמיכה וסיוע; והערכה רציפה של המערכת על בסיס יכולתה לממש מטרות של כשרות משפטית.

המחקר מדגים את היישום המעשי של המסגרת באמצעות מקרי בוחן, כולל המקרה של אן - אישה בת 48 עם מוגבלות נפשית הנמצאת תחת אפוטרופסות ורוצה לעבור לגור בדירה שירשה מהוריה. במקום לאלץ בחירה בין אוטונומיה לבטיחות, מסגרת DR-DSD מציעה פתרונות הדרגתיים כמו תוכנית דיור המאפשרת חיים פרטיים יותר עם סיוע ספציפי, חינוך פיננסי, ואמצעי הגנה מותאמים כגון קבלת החלטות משותפת לגבי נכסים משמעותיים. גישה זו מקדמת קבלת החלטות שאינה מחייבת פשרות משמעותיות בבחירה בין הגנה לאוטונומיה.

מסגרת DR-DSD המיושמת בתחום הכשרות המשפטית מציעה פתרונות חדשניים המאפשרים עיצוב מעשי של מערכות כשרות משפטית (כולל מדיניות, חקיקה ובתי דין) אשר יכולות לממש זכויות של אנשים עם מוגבלות ולשמר את כשרותם המשפטית תוך התייחסות להיבטים רלוונטיים כגון נחיתות היסטורית, שוויון, השתתפות, אוטונומיה, נגישות, תמיכה וסיוע, מערכות יחסים ותלות הדדית, משאבים ותרבות מוגבלות. שילוב כל האלמנטים הללו בתשתית העיצוב מבטיח לסייע ביישום ובשילוב עקרונות כשרות משפטית גלובליים בחקיקה ובטריבונלים המקומיים, תוך התייחסות לביקורת ולספקות בנוגע ליישומם המעשי ותוך הרחבת אפשרויות המערכת לממש את המטרה של כשרות משפטית ולהשיא את הגישה לצדק עבור אנשים עם מוגבלויות (ואנשים זקנים) תוך שיפור האוטונומיה וטיפול יחסיים לטווח ארוך.

Designing Child Welfare Dispute Systems: A Framework For Enhancing Parenthood Disability Rights

המחקר מתמודד עם תחום ההורות של אנשים עם מוגבלות, ומתמקד בהורים עם מוגבלויות שכליות ונפשיות. הנתונים בארץ ובעולם מראים כי מערכות הרווחה והמשפט נוטות להתערב – באופן שלילי – בקשר שבין הורים אלה וילדיהם בשיעור גבוה. התערבות זו נובעת, בין השאר, מחוסר מודעות לזכויותיהם, אפליה מערכתית וחוסר תמיכה וסיוע מתאימים. בפועל, זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות אינן מתורגמות ומיושמות בתחום ההורות, והמערכת נוטה לראות את האינטרסים של הילדים כמתנגשים עם מוגבלויות הוריהם, דבר המוביל פעמים רבות להתערבות בקשר המשפחתי.

המחקר מציע פתרון חדשני באמצעות יישום מסגרת "עיצוב מבוסס מוגבלות של מערכת הסכסוך" (DR-DSD) בתחום המשפחה. במסגרת זו ניתנת פרשנות ייחודית לששת האלמנטים של ה-DSD: קביעת מטרות ברורות המכבדות את זכויות המשפחה בכללותה וכוללות גם עקרונות הקשורים לזכויותיהם של ההורים כאנשים עם מוגבלות; מעורבות כל הצדדים המושפעים בקבלת החלטות; התחשבות בהקשרים תרבותיים של הורות עם מוגבלות; שיפור תהליכים והפיכתם לנגישים ותומכים יותר; מתן משאבים ושירותי תמיכה נחוצים; והבטחת הצלחה ואחריותיות באמצעות הערכה מתמשכת.

העיקרון המרכזי המוצע הוא הרחבת האפשרויות לתמיכה בהורים, מבלי לסכן את המעמד ההורי. המחקר מציע מעבר מההתמקדות המסורתית בטיפול פונקציונלי של הורה לילדו, אל עבר מושגים רחבים יותר של תלות הדדית והורות יחסית. השינוי המוצע מאתגר את הנטייה הרווחת להתייחס אל היחסים בין הורים עם מוגבלויות לילדיהם באופן מצומצם, ומציע הכרה בתפקיד הלגיטימי של רשתות תמיכה בכל הקשרי ההורות. המחקר מציע המשגה מחודשת של היחסים בין הורים לילדים כתלות הדדית ("עצמאותיות"), אשר במסגרתה שני הצדדים מספקים טיפוח וערך ליחסים.

התכנון כולל המלצות טרנספורמטיביות, לרבות יצירת מערכות התערבות מוקדמת ותמיכה מקיפות, הבטחת חינוך משפטי מותאם מוגבלות לאנשי מקצוע (עורכי דין ועובדים סוציאליים), שילוב יסודות של משפט טיפולי תוך שמירה על הגנות מבוססות זכויות, ופיתוח מנגנוני אחריותיות של המערכת. בעיקר, מדגיש העיצוב אלמנטים של מניעה ותמיכה פרואקטיבית, ומעדיף אותם על פני הגישה הראקטיבית הרווחת כיום.

מסגרת DR-DSD בתחום יחסי הורים-ילדים מציעה מסגרת חדשנית המאפשרת עיצוב מעשי של מערכות משפט ורווחה אשר יוכלו לממש זכויות של הורים עם מוגבלות ובד בבד לשמור על טובת הילדים והמשפחה כולה. המסגרת מבטיחה לשפר את הנגישות לצדק לא רק עבור הורים עם מוגבלויות אלא עבור כלל המשפחות, ובמיוחד עבור אוכלוסיות מוחלשות.

סיכום, המלצות ומסקנות

המחקר מעלה מסקנות מרכזיות המצביעות על הצורך בשינוי פרדיגמטי בכל הנוגע ליישום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות במערכות המשפט והרווחה. הממצאים מדגימים כי הפער בין האידיאלים התיאורטיים של זכויות אנשים עם מוגבלויות לבין מימושם בפועל נובע מחסמים מבניים ותפיסתיים המושרשים עמוקות במערכות הקיימות. גישת "עיצוב מבוסס מוגבלות של

מערכת הסכסוך" שפותחה במחקר מציעה מסגרת מעשית וחדשנית לגישור על פער זה ולהבטחת נגישות אמיתית לצדק עבור אנשים עם מוגבלויות.

ההמלצה המרכזית הנובעת מהמחקר היא אימוץ גישה תכנונית-עיצובית מקיפה במקום הגישה התגובתית הנוכחית. במקום להתמודד עם בעיות בדיעבד, יש לעצב מערכות מראש כך שיהיו נגישות ומכילות עבור אנשים עם מוגבלויות. עיצוב זה מתבסס על ששת האלמנטים של המסגרת החדשנית: קביעת מטרות ברורות המעצבות זכויות אנשים עם מוגבלויות, הבטחת מעורבות אותנטית של אנשים עם מוגבלויות בעיצוב המערכות, התחשבות בהקשר התרבותי והחברתי של המוגבלות, יצירת תהליכים נגישים ותומכים, הקצאת משאבים מתאימים לתמיכה והתאמות, והטמעת מנגנוני הערכה ולמידה רציפה.

בתחום הכשרות המשפטית, הממצאים מובילים להמלצה על רפורמה מקיפה במערכות הקיימות, על מנת לתמוך במעבר הפרדיגמטי מהמודל המסורתי של קבלת החלטות חלופית אל מודל של קבלת החלטות נתמכת, אשר מכבד את האוטונומיה האישית ואת הזכות לכשרות משפטית. מעבר זה מחייב לא רק שינוי חקיקתי אלא גם השקעה נרחבת בחינוך מקצועי, פיתוח מערכות תמיכה מגוונות, ויצירת תהליכים נגישים ברמה הפרקטית. הרפורמה מציעה דרכים להתמודד עם ההתנגדות הצפויה מצד בעלי עניין שונים תוך הבטחת מעורבות אמיתית של אנשים עם מוגבלויות בעיצוב המערכת החדשה.

בתחום ההורות, המחקר מצביע על הצורך בשינוי יסודי בתפיסת ההורות של אנשים עם מוגבלויות. במקום להתייחס להורות כיכולת תפקודית פרטנית, מציע המחקר לאמץ תפיסה רחבה יותר של תלות הדדית, אקו-סיסטם של מערכות, ויחסים משפחתיים. התפיסה החדשה כוללת גם מעבר ממערכות התערבות ראקטיביות ותגובתיות לגישות מניעה ותמיכה פרואקטיביות. בכלל זה, מצביע המחקר על הצורך של מערכות הרווחה לפתח שירותי תמיכה מותאמים אשר ישמרו על אחדות המשפחה תוך הבטחת רווחת הילדים.

ההמלצות המעשיות כוללות פיתוח טריבונלים מיוחדים וכן התאמת בתי הדין הקיימים להתמחות בסוגיות הקשורות לזכויות אנשים עם מוגבלויות, יצירת תוכניות הכשרה מקצועית לעורכי דין ועובדים סוציאליים בתחום זכויות אנשים עם מוגבלות, הטמעת עקרונות עיצוב אוניברסלי בכל התהליכים המשפטיים, והקמת מערכת מוקדי תמיכה ועזרה נגישים ברמה הקהילתית. בנוסף, יש להקצות משאבים מתאימים לפיתוח טכנולוגיות מסייעות ולהתאמות הנדרשות במערכת המשפט.

המסגרת שפותחה במסגרת המחקר מציעה לא רק פתרון לבעיות ספציפיות של אנשים עם מוגבלויות, אלא מהווה כלי אוניברסלי לשיפור מערכות ניהול סכסוכים באופן כללי. עקרונות כמו השתתפות משמעותית של הצדדים המושפעים, התחשבות בהקשרים תרבותיים וחברתיים, עיצוב נגישות ותמיכה, והערכה רציפה - יכולים לשפר את איכות הצדק וההגינות בכל מערכת. תרומה משמעותית זו טומנת בחובה את היכולת להשפיע על עיצוב מערכות משפטיות וחברתיות במגוון רחב של הקשרים, לרבות אלה הקשורים למוגבלות.

ההשלכות היישומיות של המחקר

המחקר מציע תוואי מעשי ברור ליישום המסגרת החדשנית ברמות שונות של המערכת המשפטית והסוציאלית. ההשלכות היישומיות המיידיות מתמקדות בפיתוח כלים קונקרטיים למחוקקים,

לאנשי מקצוע משפטיים, ולמעצבי מדיניות. המסגרת מאפשרת יצירת נהלים ותהליכים סטנדרטיים לבחינת מערכות קיימות דרך עדשת זכויות אנשים עם מוגבלויות ולזיהוי נקודות התערבות אסטרטגיות לשיפור הנגישות לצדק. כך למשל, הכלים שפותחו במחקר יכולים לשמש בסיס לפיתוח קורסי הכשרה מקצועית לעורכי דין, שופטים, עובדים סוציאליים ואנשי מקצוע נוספים במערכת הרווחה והמשפט.

ברמה המוסדית, המחקר מספק מפת דרכים לארגונים המעוניינים לשפר את השירותים המוענקים לאנשים עם מוגבלויות. המסגרת מאפשרת לבתי המשפט, רשויות הרווחה וארגונים קהילתיים לבצע הערכה עצמית של נגישות השירותים שלהם ולזהות תחומים הדורשים התאמה או שינוי. זאת למשל, באמצעות יצירת פרוטוקולים להבטחת נגישות פיזית ותקשורתית בבתי המשפט, פיתוח חומרי הסברה בשפה נגישה, והטמעת נהלי תמיכה מותאמים אישית. כמו כן, המסגרת התיאורטית מכוונת ליצירת שותפויות חדשות בין המערכות השונות על מנת להבטיח רצף טיפולי ותמיכה הוליסטית.

בתחום החקיקה והמדיניות, המחקר מציע מתודולוגיה לבחינת הצעות חוק חדשות ולהערכת החקיקה הקיימת מנקודת מבט של השפעתה על זכויות אנשים עם מוגבלויות. המסגרת מאפשרת למחוקקים לשלב שיקולים של נגישות והשתתפות בשלב התכנון המוקדם של המדיניות, במקום להתמודד עם הצורך בהתאמות בדיעבד. זאת לרבות פיתוח הנחיות לניסוח חקיקה המכבדת זכויות של אנשים עם מוגבלויות כמו גם יצירת מנגנוני ביקורת ופיקוח שיבטיחו יישום נאות של החקיקה בפועל.

ההשלכות היישומיות משתרעות גם לתחום החינוך המשפטי והמקצועי. המחקר מציע תכנים חדשניים להטמעה בבתי ספר למשפטים ובתוכניות הכשרה מקצועית, הכוללים הכרות עמוקה עם זכויות אנשים עם מוגבלויות ועם כלים מעשיים ליישומן. למשל, פיתוח קורסים בנושא "נגישות לצדק", סדנאות מעשיות בתקשורת נגישה, והטמעת סימולציות של תהליכים משפטיים המתאימים לצרכים מגוונים. כמו כן, המסגרת מכוונת ליצירת מומחיות בקרב אנשי מקצוע בתחומי הכשרות המשפטית וחיי המשפחה של אנשים עם מוגבלויות.

אנשי מקצוע להם רוצה החוקרת להציג את תוצאות המחקר (תיאור תפקיד)

המחקר מיועד לקהלי יעד מגוונים של אנשי מקצוע העוסקים בתחומים הקשורים לזכויות אנשים עם מוגבלויות ולמערכת המשפט. בראש ובראשונה, המחקר פונה למחוקקים ומעצבי מדיניות ברמה הלאומית והמקומית, הממונים על עיצוב חקיקה והנחיות מדיניות בתחומי הרווחה, הבריאות והמשפט. אנשי מקצוע אלה יכולים להשתמש במסגרת החדשנית כדי לבחון ולשפר את החקיקה והמדיניות הקיימות ולהבטיח שחקיקה עתידית תכבד מראש את זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות. המחקר מספק להם כלים מעשיים להערכת השפעת מדיניות על נגישות לצדק ולזיהוי תחומים הדורשים רפורמה.

שופטים מהווים קהל יעד מרכזי נוסף, במיוחד אלה הפועלים בתחומי משפט המשפחה, הכשרות המשפטית, וההליכים המנהליים הקשורים לזכויות אנשים עם מוגבלויות. לאלה מציע המחקר מסגרת מחשבתית ומעשית לבחינת התהליכים השיפוטניים מנקודת מבט של נגישות והכלה, ומספק הנחיות לעיצוב הליכים שיאפשרו השתתפות משמעותית של אנשים עם מוגבלויות. השופטים

יכולים להשתמש בעקרונות המחקר כדי לפתח פרקטיקות חדשניות בניהול דיונים, בקבלת עדויות, ובהבטחת הבנה והשתתפות מלאה של כל הצדדים.

עורכי הדין, במיוחד אלה המתמחים בדיני משפחה, כשרות משפטית, זכויות אדם, וייצוג אנשים עם מוגבלויות, יכולים למצוא במחקר כלים מעשיים לשיפור הייצוג המשפטי שלהם. המסגרת מציעה להם דרכים לזהות ולהתמודד עם חסמים מערכתיים בייצוג לקוחותיהם, ומספקת אסטרטגיות לטיעון המבוססות על עקרונות זכויות אנשים עם מוגבלויות. המחקר גם מכוון למנהלים ומפתחים של קליניקות משפטיות ותוכניות סיוע משפטי, המעוניינים ליצור שירותים נגישים ומכילים יותר.

עובדים סוציאליים ואנשי מקצוע במערכות הרווחה והבריאות הנפש מהווים קהל יעד חשוב נוסף, במיוחד אלה העוסקים בהערכות כשרות משפטית, תוכניות תמיכה קהילתית, והליכי הגנה על ילדים. לאלה מספק המחקר כלים להערכה מחודשת של הפרקטיקות המקצועיות שלהם ולפיתוח גישות חדשניות המכבדות את האוטונומיה והזכויות של לקוחות עם מוגבלות. אנשי מקצוע אלה יוכלו להשתמש במסגרת המוצעת לעיצוב תוכניות תמיכה אישיות ולפיתוח שיתופי פעולה רב-מקצועיים המעמידים את האדם עם המוגבלות במרכז.

חוקרי המדיניות בתחומי לימודי המוגבלות, המשפט, ומדעי החברה יוכלו להשתמש במחקר כבסיס למחקרים עתידיים ולפיתוח תיאוריות נוספות. המסגרת החדשנית פותחת אפשרויות למחקרים אמפיריים שיבחנו את יישום העקרונות בפועל ואת השפעתם על אנשים עם מוגבלויות. חוקרים יכולים להרחיב את המסגרת לתחומים נוספים או לבחון את יישומה בהקשרים תרבותיים ומשפטיים שונים.

ארגונים לא ממשלתיים ופעילי זכויות אנשים עם מוגבלויות יכולים למצוא במחקר כלי חזק לשינוי מדיניות. המסגרת מספקת להם טיעונים מבוססי מחקר לקידום רפורמות במערכת המשפט והרווחה, ומציעה דרכים קונקרטיות לבקרה ולהערכה של יישום זכויות אנשים עם מוגבלויות. הם יכולים להשתמש בממצאי המחקר כדי לפתח קמפיילים, להכשיר פעילים, ולהשפיע על מדיניות ציבורית ברמות שונות.

המלצות למחקרי המשך

המחקר הנוכחי מניח תשתית תיאורטית ומעשית למחקרי המשך מגוונים שיוכלו להעמיק ולהרחיב את היישום של מסגרת "עיצוב מבוסס מוגבלות של מערכת הסכסוך". הכיוון המחקרי הראשון הוא ביצוע מחקרים אמפיריים שיבחנו את היישום המעשי של המסגרת בשטח, וכן יצקו תוכן אמפירי של המשמעות של ששת האלמנטים של המערכת עבור המשתתפים השונים. מחקרים אלה צריכים לכלול מחקרי פיילוט במוסדות ובמערכות ספציפיות, כגון בתי משפט, מחלקות רווחה במועצות מקומיות, או מרכזי שירותים לאנשים עם מוגבלויות. המחקרים האמפיריים יאפשרו לבחון את האפקטיביות של המסגרת, לזהות אתגרי יישום מעשיים, ולפתח כלים מותאמים לסביבות שונות.

כיוון מחקרי שני מתמקד בהרחבת המסגרת לתחומים נוספים בחיי אנשים עם מוגבלויות שלא נכללו במחקר הנוכחי. תחומים כגון תעסוקה, דיור, חינוך, ושירותי בריאות, מהווים זירות חשובות בהן אנשים עם מוגבלויות מתמודדים עם חסמים מערכתיים ומחסור בנגישות לצדק. מחקרים עתידיים יכולים לבחון כיצד ניתן ליישם את עקרונות המסגרת בתחומים אלה ולפתח התאמות

ספציפיות לכל תחום. המחקר יכול גם להוביל לפיתוח מדיניות מקיפה יותר ולהטמעת גישה הוליסטית לזכויות אנשים עם מוגבלויות.

מחקרי השוואה בינלאומיים מהווים כיוון חשוב נוסף, במיוחד בחינת יישום המסגרת במדינות עם מערכות משפט ותרבויות שונות. מחקרים כאלה יוכלו לבחון את הרלוונטיות האוניברסלית של המסגרת ולזהות גורמים תרבותיים, חברתיים ומשפטיים המשפיעים על יישומה. השוואה בין מדינות שונות תאפשר לחדד את המסגרת ולפתח גרסאות מותאמות להקשרים מקומיים תוך שמירה על העקרונות המרכזיים.

מחקרי הערכה כלכלית ועלות-תועלת מהווים כיוון מחקרי אפשרי נוסף, במיוחד לצורך שכנוע מקבלי החלטות ומממנים מוסדיים. מחקרים אלה צריכים לבחון את העלויות הכרוכות ביישום המסגרת לעומת התועלות הכלכליות והחברתיות הנובעות משיפור הנגישות לצדק עבור אנשים עם מוגבלויות. ניתוח כלכלי כזה יכלול בחינת חיסכון במשאבים הנובע מצמצום סכסוכים, שיפור איכות החיים, והגדלת השתתפות אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה ובחברה. מחקרים אלה רלוונטיים במיוחד למערכת שכן אחד האלמנטים המרכזיים שלה הוא המשאבים שהיא דורשת, כמערכת יישומית המכוונת פעולה בשטח.

לבסוף, מומלץ לפתח מחקרים רב-תחומיים המשלבים תובנות מתחומי הפסיכולוגיה, הסוציולוגיה, הכלכלה, והטכנולוגיה. מחקרים כאלה יוכלו לבחון את המימדים הרגשיים והחברתיים של נגישות לצדק, את השפעת השינויים המערכתיים על חוויות אישיות של אנשים עם מוגבלויות, ואת הדרכים לשילוב גישות חדשניות מתחומים שונים. מחקרי המשך אלה יבטיחו שהמסגרת תמשיך להתפתח ולהתעדכן בהתאם לצרכים המשתנים ולהתקדמות המחקרית והטכנולוגית.

Abstract

People with disabilities encounter pervasive obstacles across various domains of life, including systemic discrimination in education and employment, inaccessible built environments, inadequate health care services, social stigma, limited political representation, and persistent challenges in accessing justice, exercising legal capacity, and maintaining family integrity in child welfare proceedings. The research focuses on this problem of inaccessibility to justice, aiming to develop and provide access to justice in two disability-related socio-legal fields: legal capacity and child welfare. For this purpose, the research innovatively utilizes disability rights and dispute management theories to develop a “Disability-Rights-Based Dispute System Design”, tackling material and practical obstacles to disabled people’s access to justice.

The first article, “*Designing Access to Justice: A Disability-Rights-Based Dispute System*,”²² presents disabled people’s inaccessibility to justice and outlines the suggested solution - the “Disability-Rights-Based Dispute System Design.”

“Access to justice” highlights the discrepancy between the principle of equality before the law and the effective enjoyment of rights by individuals from different groups. Its primary contention is that unequal access to the legal system contradicts the principle of equal protection under the law and infringes upon the ability of individuals and groups to exercise their fundamental rights. Consequently, identifying and eliminating barriers obstructing access to the justice system are paramount in achieving equal participation and protection.

One particular group facing obstacles and distinct challenges in accessing justice is people with disabilities. Their discrimination and exclusion are characterized by stigma and social marginalization, pushing them to society’s fringes and confining them to secluded institutions. Their exclusion is also manifested in the inaccessibility of places and services, which impedes their participation in private and public activities. The development of “disability rights” is a legal manifestation of the disability social movement, aiming to transform this reality.

However, despite the widespread recognition of disability rights, people with disabilities continue encountering significant hurdles in fully realizing their rights. These obstacles include physical barriers, service inaccessibility, discriminatory conduct, and stigmatization. Remarkably, even within fields explicitly related to disabilities, such as social security benefits, torts, mental health-related issues, psychiatric medical treatment, child welfare, and legal capacity, there remains a dearth of implementation of disability rights principles. This reality portrays the fundamental difficulties of changing traditional legal systems to adhere to the changes entailed in human rights principles.

The research proposes a new approach to address this problem and enhance access to justice for people with disabilities, focusing primarily on *implementing* disability rights. For this purpose, the research suggests employing dispute management mechanisms and specifically adopting the analytical framework of dispute system design (DSD).

DSD seeks to develop and design comprehensive systems for addressing, preventing, and resolving recurring disputes. By adhering to DSD guidelines, designers are encouraged to

²² Roni Rothler, *Designing Access to Justice: A Disability-Rights-Based Dispute System*, 29(1) HARV. NEGOT. L. REV. [forthcoming].

establish or enhance systems based on six key components: goals, stakeholders, context and culture, process and structure, resources, and successfulness, accountability, and learning.

Building upon DSD's analytical and practical foundations and strong inclination to achieve justice, the research project proposes integrating disability rights principles - such as attention to structural barriers, historical inferiority, equality, universal design, accessibility, support, therapeutic content, interdependence, and disability culture - into DSD's analytical framework. This integration creates a "disability-rights-based DSD" (DR-DSD), which is particularly adequate for re-designing legal frameworks that substantially affect the lives of people with disabilities. Since its structure is founded on the rights they strive to realize and addresses the barriers they encounter, it promises to afford people with disabilities better access to justice.

The second article, "Access to Legal Capacity - A Disability-Rights-Based Design,"²³ is based on this theoretical framework and focuses on one of the pressing issues in the disability rights field: legal capacity. Legal capacity incorporates legal personhood and legal agency to engage in undertakings and transactions and make decisions regarding one's life. It also includes the right to receive the support needed to make those decisions. As such, it provides the infrastructure for other human rights. Nevertheless, legal capacity can be limited or denied based on a perceived lack of decision-making capacity and, consequently, the need to protect the individual or their surroundings using substitute decision-making mechanisms. Such proceedings aimed at the limitation of legal capacity are usually held regarding older people and people with disabilities, mainly intellectual, developmental, cognitive, and psychiatric disabilities. Disability-rights scholars have termed this limitation and denial of legal capacity "civil death", raising substantial concerns regarding their implications on access to justice.

These views and concerns have spurred global and national policy and legislation reforms, stressing the right to legal capacity, supplemented by the right to assistance to realize it. The reform portrays a paradigm shift of a new balance between autonomy and protection, emphasizing disabled people's right to make decisions. It is most prominently manifested in Article 12 of the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). However, the reform has drawn substantial controversy regarding its correct application. A current debate focuses on the appropriate design of legal capacity policy, legislation, and tribunals according to the new autonomy-focused paradigm and the adequate tools to balance

²³ Roni Rothler, *Access to Legal Capacity: A Disability-Rights-Based Design*, 40(1) OHIO ST. J. DISP. RES. (2024).

respecting the individual's will and preferences versus protecting them in the name of their best interests.

The research addresses these implementation problems of the new legal capacity ideals. Within it, I outline the design of the legal capacity policy, legislation, and tribunals, suggesting both general principles and specific structural reforms based on legal capacity ideals, their opposition, and the practical-ideological solution that lies within the DR-DSD framework as it applies specifically to the legal capacity field.

The third article, "Designing Child Welfare Dispute Systems: A Framework For Enhancing Parenthood Disability Rights,"²⁴ deals with another pressing issue in the lives of people with disabilities - parenthood and child welfare. Child welfare legal proceedings take place when the state intervenes in parent-child relationships, usually based on the children's neglect or abuse. Very similar to legal capacity, the protection-autonomy paradigm dominantly governs the proceedings. Recent research has suggested that the proceedings are often disability-related, based on the prevalence of parents with disabilities (predominantly intellectual and mental disabilities) that are involved in them. This prevalence is linked to the difficulties some parents with disabilities experience that affect their physical, intellectual, and mental parental capacities. This link between parents with disabilities and inadequate parental capacities is continuously challenged by research that focuses on the positive aspects of "disabled parenting" for both parents and children, as well as research that suggests that other factors (such as socio-economic situation, stigma, fear of asking for help, and lack of social and institutional support) and not the disability per se, are the direct predictors of child neglect.

Article 23 of CRPD addresses this issue, requiring state parties to ensure equality for people with disabilities in family and parenthood. Nevertheless, disability rights are not thoroughly discussed during child welfare socio-legal proceedings. Unlike legal capacity, which has undergone extensive legislation reform, as described above, the link between disability rights and child welfare socio-legal proceedings has not received enough attention and recognition.

The research addresses this issue and presents the main obstacles to addressing disability rights in child welfare proceedings: the first is the standard approach to parenthood as a

²⁴ Roni Rothler, *Designing Child Welfare Dispute Systems: A Framework for Advancing Parenthood Disability Rights*, 24(2) CONN. PUB. INT. L.J. [forthcoming].

personal functional task, ignoring its individual growth and relational elements and the systems that affect the child-parent relationship. The second is the adversarial approach to the proceedings, which places parents against their children. These obstacles are paramount when addressing the lack of disability rights implementation in the child welfare field.

Based on these understandings, the research offers to utilize the DR-DSD in child welfare systems and proceedings, addressing the implementation problem of disability rights, focusing on accessibility, interdependence, disability culture, and the importance of support systems. The DR-DSD analysis provides the platform for re-designing child welfare socio-legal proceedings, thoroughly considering disability rights issues while stressing the family's wellbeing and advancing disabled people's access to justice in this field. Crucially, the DR-DSD framework's preventive approach aims to proactively address potential conflicts and challenges, potentially reducing the need for judicial interventions and fostering more supportive environments for families navigating the child welfare system.

The three articles present an innovative and comprehensive framework for addressing the challenges faced by people with disabilities within socio-legal systems, thereby promoting their access to justice and full participation in society. They form a research corpus that develops gradually. The first article lays the theoretical and practical foundation of the "disability-rights-based dispute system design." The second and third articles apply and expand this framework in two specific areas - legal capacity and parenthood - demonstrating the potential and challenges in implementing this approach. Each article builds on the insights of its predecessor and deepens the understanding of how these principles can be applied in complex legal and social systems.

The research offers a significant contribution to disability rights and dispute management. It provides practical tools for redesigning systems, not only in the legal field but also in policy, legislation, legal education, and even the creation of new tribunals. Moreover, the proposed design is not limited to courts alone but refers to broader social, institutional, and legal systems.

Unlike standard approaches to law based on response to existing problems, the research proposes a design approach that seeks to advance accessibility. This approach also serves as an alternative to dispute management methods that focus primarily on relationships and achieving conflict management goals, as it offers a broader perspective on the role of law in promoting the rights of people with disabilities.

This body of work seeks to enhance access to justice for people with disabilities by offering practical, implementable frameworks that integrate disability rights principles into the design of legal and social systems. It advocates for a paradigm shift from medical and individual models of disability towards social and rights-based approaches, emphasizing the full participation and self-determination of people with disabilities. By addressing power imbalances and dismantling systemic barriers, these articles aim to develop more inclusive, equitable, and effective dispute management mechanisms that reflect the diverse needs and experiences of the disability community.

Beyond its immediate focus on disability rights, this research introduces a novel approach to system design that can universally enhance access to justice and improve dispute-resolution mechanisms across various legal and social domains. Therefore, it aims to create more inclusive, equitable, and effective justice systems for all.

The research opens up several avenues for future research. The first examines the model's application in additional areas related to the rights of people with disabilities, such as employment, housing, education, and other socio-legal fields. Another critical research direction stems from laying the groundwork for empirical studies examining the proposed model's effectiveness in practice.

Synopsis

This research addresses the gap between disability rights legislation and implementation by developing a "Disability-Rights-Based Dispute System Design" (DR-DSD) framework. Despite advances like the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, people with disabilities face systemic barriers to accessing justice in legal capacity and child welfare proceedings. The framework integrates disability rights principles with Dispute System Design methodology for proactive system redesign rather than reactive problem-solving. Through three articles examining legal capacity and parenthood, the research reveals that traditional approaches fail to address structural barriers. DR-DSD offers specific disability rights solutions and universal justice system improvement principles, providing tools for accessible tribunals, professional training, and community support networks.

Key words: disability rights, dispute system design, alternative dispute resolution, legal capacity, parenthood, child welfare