



فريق خبراء التسهيلات

الاجتماع الرابع عشر

(مونتريال، من ٢٠ إلى ٢٤/٤/٢٠٢٦)

البند رقم ٤ : تقارير مجموعتي العمل التابعتين لفريق خبراء التسهيلات

تقرير مجموعة عمل مساعدة ضحايا حوادث الطائرات وأسرههم

(ورقة مقدمة من المقرّر بالنيابة عن مجموعة العمل)

الموجز التنفيذي

تعرض ورقة العمل هذه تحدياً من مجموعة عمل مساعدة ضحايا حوادث الطائرات وأسرههم (WG-AAAVF)، لا سيما فيما يتعلق بالثغرات في تنفيذ القواعد والتوصيات الدولية (SARPs) والمواد الإرشادية التابعة للإيكاو والخاصة بمساعدة ضحايا حوادث الطائرات وأسرههم، والخيارات المتاحة لمساعدة الدول الأعضاء في الإيكاو في تحسين التنفيذ.

الإجراءات: يُرجى من فريق الخبراء القيام بما يلي:

(أ) الإحاطة علماً باستمرار انخفاض معدل تنفيذ القواعد والتوصيات الدولية والمواد الإرشادية الخاصة بمساعدة ضحايا حوادث الطائرات وأسرههم في الدول الأعضاء في الإيكاو، والأسباب المحتملة التي حددها الفريق العامل.
(ب) تأييد التوصيات الواردة في المرفق (أ) لتحسين التنفيذ وإحالة الإجراءات إلى الفريق العامل والأمانة العامة للإيكاو، حسب الاقتضاء.

١- المقدمة

١-١ أقر الاجتماع الثالث عشر لفريق خبراء التسهيلات (FALP/13) بطاقة العمل الخاصة بالفريق العامل (WG-AAAVF). بعد ذلك انقسم الفريق العامل إلى فريقين فرعيين لتسهيل عقد مناقشات فعالة. وحدد الفريق الفرعي الأول التحديات التي تعيق تنفيذ الدول الأعضاء في الإيكاو للقواعد والتوصيات الدولية والمواد الإرشادية الخاصة بمساعدة ضحايا حوادث الطائرات وأسرههم، كما استبان خيارات لمساعدة الدول الأعضاء في الإيكاو على تحسين التنفيذ. وتركز الأقسام التالية والمرفقان التاليان في هذه الورقة على نتائج أنشطة الفريق الفرعي الأول.

٢-١ وكلف الفريق الفرعي الثاني بتحديد المجالات التي ينبغي فيها تحسين أو توضيح القواعد والتوصيات الدولية والمواد الإرشادية التابعة للإيكاو والخاصة بمساعدة ضحايا حوادث الطائرات وأسرههم، لتحسين توجيه الدول الأعضاء في الإيكاو في

تقديم المساعدة لضحايا حوادث الطائرات وأسرههم، والتوصية، حيثما تُحدد الثغرات، بخيارات لتحسين القواعد والتوصيات الدولية، و/أو المواد الإرشادية التابعة للإيكاو.

٣-١ يبدأ الفريق الفرعي الثاني عمله بمراجعة الإطار العام الحالي للإيكاو لتقييم مدى كفاية الأحكام الحالية الخاصة بمساعدة ضحايا حوادث الطائرات وأسرههم. وحدد تحليل الثغرات في الملاحق ذات الصلة بذلك للإيكاو جملة أمور منها عدم وجود قواعد وتوصيات دولية محددة (ومواد إرشادية في هذا الشأن) لمشغلي الطائرات في الملحق السادس - "تشغيل الطائرات"، وحدد كذلك فرصة لتعديل التوصية الدولية ٨-٤٤ في الملحق التاسع - "التسهيلات"، من خلال مراجعة صياغتها للاستعاضة عن حرف العطف "أو" بحرف العطف "و". إلى جانب ذلك، حلل الفريق الفرعي التشريعات واللوائح والسياسات الصادرة عن الدول والجهات المعنية الأخرى في مجال مساعدة ضحايا حوادث الطائرات وأسرههم بهدف تحديد أساليب العمل المشتركة والاختلافات. وعلى هذا الأساس، استهل الفريق الفرعي الثاني استعراضاً مقارناً للوثيقة Doc 9998 - "سياسات الإيكاو بشأن تقديم المساعدة لضحايا حوادث الطيران وأسرههم" والوثيقة Doc 9973 - "دليل تقديم المساعدة لضحايا حوادث الطيران وأسرههم"، بما في ذلك تقييم مدى مواءمة هيكل ومحتوى الوثيقة Doc 9973 مع الإطار المنصوص عليه في الوثيقة Doc 9998. وسيركز العمل الجاري على التوسع في عملية التحليل المقارن لهذه الوثائق، وتحديد قاعدة بيانات للوثائق ذات الصلة بتقديم المساعدة لضحايا حوادث الطيران وأسرههم، ومراجعة حوادث الطائرات السابقة من منظور تقديم المساعدة لضحايا حوادث الطيران وأسرههم لتقييم المساعدة المقدمة، واستخلاص الدروس المستفادة ودعم تحديث المواد الإرشادية.

٢- بيان المشكلة

١-٢ معدلات تنفيذ القواعد والتوصيات الدولية والمواد الإرشادية التابعة للإيكاو، والخاصة بتقديم المساعدة لضحايا حوادث الطائرات وأسرههم، منخفضة. وهذا يوحي بأن دولاً أعضاء كثيرة في الإيكاو قد لا تكون مجهزة لتقديم المساعدة سريعاً وبكل تعاطف لضحايا حوادث الطائرات وأسرههم.

٢-٢ ومن المهم أن تفهم الدول وتقبل أن حوادث الطيران إنما هي حدث غير متوقع وعادة ما يكون كارثياً. وقد أدى الاهتمام بالأشخاص الذين عاشوا المعاناة وفقدان شخص نتيجة لحادث طيران إلى زيادة الجهود التي يبذلها قطاع الطيران لإعداد إجراءات لتلبية احتياجات الضحايا وأسرههم سريعاً.

٣-٢ وتسلط الوثيقة Doc 9998 الضوء على أنه "تقتضي برامج المساعدة الموجهة إلى ضحايا حوادث الطائرات وأسرههم من المشغلين الجويين ومن مشغلي المطارات ومن الدولة مسرح الحادث والمنظمات غير الحكومية والشركات التجارية المختصة التعاون على مسائل التخطيط والاستجابة. فالضحايا وأسرههم ينبغي لهم، بقطع النظر عن حجم الحادث الحصول على المساعدة الملائمة. أما حجم الموارد اللازمة لتقديم هذه المساعدة فهي تتفاوت كثيراً بتفاوت حجم حوادث الطيران وملابساتها. ولذلك، لا بد من التخطيط لمثل هذه الأحداث بغية التأكد من حصول الضحايا وأسرههم على المساعدة الكافية والملائمة عند وقوع حادث طيران كبير". ذلك أن التخطيط يساهم في تحقيق النتائج التالية:

(أ) **زيادة ثقة الجمهور في إمكانية التعويل على نظام التصدي للأزمات في الدولة.** يقع على عاتق جميع الدول التزام أخلاقي بضمان حصول الضحايا وأسرههم على المساعدة الكافية، بما يتماشى مع واجب الدولة في حماية الناس ودعمهم في أوقات الأزمات. وإنشاء نظام قوي لمساعدة ضحايا الطائرات وأسرههم يعزز تأهب الدولة بشكل عام لحالات الطوارئ، مما يجعلها مجهزة بشكل أفضل للتعامل مع مختلف أنواع الكوارث. واستعداد الدولة وتحملها المسؤولية يمكن أن يساعدا في منع تآكل ثقة الجمهور في منظومة الطيران بعد وقوع حادث جوي.

(ب) **الحفاظ على المسؤولية الاجتماعية الدولية.** تلتزم الدول عموماً بموجب لوائح واتفاقيات الطيران الدولية بتقديم الدعم المناسب للضحايا وأسرههم. والتصدي بشكل منظم لحوادث الطائرات يعزز مكانة الدولة كطرف ملتزم ومسؤول على الساحة العالمية. وتقديم المساعدة إلى الرعايا الأجانب الذين يقعون ضحايا لحادث طائرة داخل الاختصاص القضائي للدولة يوفر ضماناً للدول الأخرى بأن مواطنيها سيحصلون على الرعاية في الدول الأجنبية ويسمح بالدعم المتبادل.

(ج) **احتواء التأثير الاقتصادي لحادث طائرة.** المساعدة الفعالة تساعد على التخفيف من الصدمة المباشرة والأثر النفسي الطويل الأمد على الضحايا وأسرههم. وقد يساعد الاستثمار في أنشطة تقديم المساعدة الفورية على احتواء التكاليف الطبية والنفسية، فضلاً عن العواقب الاقتصادية التي قد تنشأ عن سوء إدارة إجراءات الاستجابة للأمر. كما يمكن أن يساعد تقديم المساعدة الملائمة على ضمان الثقة في قطاع الطيران في الدولة، وهو أمر بالغ الأهمية لاحتواء الآثار الاقتصادية.

(د) **تقديم مساعدة واضحة ويمكن التنبؤ بها.** تعطي المساعدة الأسرية إحساساً بوجود نظام في ظل بيئة فوضوية من خلال إنشاء ما يلزم من آليات لتزويد الضحايا وأفراد الأسرة بمعلومات وقائية سريعاً من مصادر موثوقة. وتقديم المساعدة الفعالة للأسر يعطي بوضوح انطباعاً للضحايا والأسر بتوفير الدعم وكيفية سير العملية والأجال الزمنية المتوقعة لتلقي المساعدة، مما يسمح بتوجيه رسائل متسقة وتخفيف سوء الفهم. وتوفر المساعدة الأسرية للمتضررين فرصة الاستماع إلى مخاوفهم ومعالجتها في بيئة آمنة ومأمونة.

٣- المناقشة

١-٣ تشير البيانات المتاحة إلى انخفاض معدلات تنفيذ القواعد والتوصيات الدولية والمواد الإرشادية الخاصة بمساعدة ضحايا حوادث الطائرات وأسرههم، في الدول الأعضاء في الإيكاو بعد مرور ما يقرب من أربع سنوات على بدء نفاذ القاعدة ٤٣-٨ والتوصية الدولية ٤٤-٨. ويعرض المرفق (ب) البيانات والتحليلات المناظرة بمزيد من التفصيل.

٢-٣ البرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية وفقاً لنهج الرصد المستمر (USOAP CMA)، يقيّم تنفيذ القواعد والتوصيات الدولية والمواد الإرشادية الخاصة بمساعدة ضحايا حوادث الطائرات وأسرههم، من خلال سؤال البروتوكول (PQ) ٦-٣٨٣. وفي فبراير ٢٠٢٦، بلغت نسبة التنفيذ الفعال (EI) ١٠,٩١٪ في ٥٥ دولة عضواً في الإيكاو تم تدقيقها بشأن سؤال البروتوكول ٦-٣٨٣. بعبارة أخرى، من بين الـ ٥٥ دولة التي تم تقييمها منذ إضافة سؤال البروتوكول ٦-٣٨٣ إلى البرنامج (USOAP CMA)، لم تحظ بتقييم "مرضٍ" سوى ٦ دول.

٣-٣ تبلغ الدول الأعضاء في الإيكاو ذاتياً عن مدى مطابقتها للقواعد والتوصيات الدولية للإيكاو عن طريق قائمة مراجعة الامتثال على شبكة الإنترنت، ونظام الإبلاغ الإلكتروني عن الاختلافات (EFOD). وتشير معدلات الامتثال في نظام الإبلاغ الإلكتروني عن الاختلافات، فيما يتعلق بالملحق التاسع، القاعدة ٤٣-٨ والتوصية ٤٤-٨، إلى اتجاه تنازلي (٣٦٪ و ١٦٪ على التوالي) مقارنةً بما متوسطه ٥٢٪ للقواعد والتوصية ٣٨-٨ إلى ٤٢-٨ بالملحق التاسع ذات الصلة. وعند مراجعة بيانات نظام الإبلاغ الإلكتروني عن الاختلافات، تجدر الإشارة إلى أن الدول الأعضاء في الإيكاو غير ملزمة بالإبلاغ عن الاختلافات فيما يتعلق بالتوصيات الدولية.

^١ يتضمن البرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية وفقاً لنهج الرصد المستمر (USOAP CMA) أيضاً أسئلة بروتوكول متعددة تتعلق بتقديم المساعدة في سياق التحقيقات في حوادث الطائرات. انظر أسئلة البروتوكول ٦-٣٧١ و ٦-٣٨١ و ٦-٣٩٧. ويجري العمل بشأن مسائل البروتوكول المذكورة في إطار اختصاص فريق خبراء التحقيق في الحوادث (AIGP) التابع للإيكاو.

٤-٣ الثغرات في البيانات تجعل من الصعب التوصل إلى استنتاجات نهائية بشأن معدلات تنفيذ القواعد والتوصيات الدولية الخاصة بمساعدة ضحايا حوادث الطائرات وأسرههم. فهناك مثلاً عدد كبير من حالات "لا توجد معلومات مسجلة" في نظام الإبلاغ الإلكتروني عن الاختلافات، بشأن القواعد والتوصيات الدولية الخاصة بمساعدة ضحايا حوادث الطائرات وأسرههم، فضلاً عن أنه لم يتم تقييم سوى ٥٥ دولة من أصل ١٩٣ دولة عضواً في الإيكاو على أساس سؤال البروتوكول ٦-٣٨٣. ومع ذلك، لا يزال من الممكن ملاحظة ثلاثة أسباب محتملة لانخفاض معدلات التنفيذ: (١) عدم الوعي بالقواعد والتوصيات الدولية والإرشادات الخاصة بمساعدة ضحايا حوادث الطائرات وأسرههم؛ (٢) نقص الخبرة والمعرفة والتمرس في مساعدة ضحايا حوادث الطائرات وأسرههم؛ (٣) تكلفة وتعقيدات التخطيط للمساعدة الأسرية.

عدم الوعي بالقواعد والتوصيات الدولية والإرشادات الخاصة بمساعدة ضحايا حوادث الطائرات وأسرههم

٥-٣ قد لا تكون الدول على علم بالفقرتين الجديدتين نسبياً ٤٣-٨ و ٤٤-٨ والملحق التاسع. ويدعم هذه الملاحظة استقرار معدلات الامتثال والاختلافات وعدم تقديم معلومات مسجلة في نظام الإبلاغ الإلكتروني عن الاختلافات، فيما يتعلق بالقواعد والتوصيات الدوليتين ٣٨-٨ إلى ٤٢-٨، ولكن هذه المعدلات تنخفض بالنسبة للفقرتين ٤٣-٨ و ٤٤-٨ والملحق التاسع. بيد أن التخطيط للمساعدة الأسرية ليس فكرة جديدة. فالقاعدة ٤٣-٨ كانت موجودة تحت مسمى التوصية الدولية ٨-٤٦ قبل نوفمبر ٢٠٢٢. ويتماشى معدل الامتثال الحالي المبلغ عنه ذاتياً للقاعدة ٤٣-٨ (٣٦٪) في نظام الإبلاغ الإلكتروني عن الاختلافات مع نتائج استقصاء الإيكاو لعام ٢٠٢١ (٢٦٪)، في ظل مشاركة عدد مماثل من الدول. ويوحى المعدل الثابت للامتثال المبلغ عنه ذاتياً إلى أن ثمة عوامل أخرى، تتجاوز حداثة القواعد والتوصيات الدولية، قد تؤثر على التنفيذ.

٦-٣ وقد تكون الدول أيضاً على دراية بالفقرتين ٤٣-٨ و ٤٤-٨ في الملحق التاسع، ولكن ليس بالمواد الإرشادية المرتبطة بها والمبينة في الوثيقة Doc 9998 والوثيقة Doc 9973، وفي هذه الحالة قد تكون الدول غير مدركة للوثائق والمهام اللازمة لدعم ضحايا حوادث الطائرات وأسرههم.

٧-٣ ومعدلات الامتثال للقاعدة ٤٣-٨ (٣٦٪) في نظام الإبلاغ الإلكتروني عن الاختلافات تبدو أعلى بشكل عام من معدل التنفيذ الفعال البالغ ١٠,٩١٪ بشأن سؤال البروتوكول ٦-٣٨٣. والفرق بين الامتثال المبلغ عنه ذاتياً في نظام الإبلاغ الإلكتروني عن الاختلافات، مقارنة بالتقييم الذي أجراه مدققو الإيكاو بشأن سؤال البروتوكول ٦-٣٨٣، قد يشير إلى عدم وعي الدول الأعضاء في الإيكاو بما يستلزمه نظام المساعدة الأسرية و/أو بما يقيسه سؤال البروتوكول ٦-٣٨٣ (مثل كون البرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية وفقاً لنهج الرصد المستمر لا ينظر إلى القواعد فحسب، بل أيضاً التوصيات الدولية والإرشادات).

- التوصية الدولية ٨-٤٤ مثلاً تذكر "مشغل الطائرة أو مشغل المطار"، في حين أن السؤال الفرعي ٢ من سؤال البروتوكول ٦-٣٨٣ يختبر ما إذا كانت "الدولة قد تأكدت من أن مشغلي الطائرات و (أي حرف العطف) مشغلي المطارات قد أعدوا خططاً للمساعدة الأسرية" (زيادة في التأكيد). وإذا لم تكن الدول على دراية بسؤال البروتوكول ٦-٣٨٣، فإنها قد تفترض أنه يمكن الاكتفاء بطلب خطط مساعدة الأسر من المطارات أو المشغلين الجويين، وليس من كليهما، وهو ما يسعى سؤال البروتوكول ٦-٣٨٣ إلى تقييمه فيما يبدو. ولعل هذا يشير أيضاً إلى عدم وضوح ما هو إلزامي على الدول للتوافق مع القواعد والتوصيات الدولية والمواد الإرشادية التابعة للإيكاو فيما يتعلق بتقديم المساعدة لضحايا حوادث الطائرات وأسرههم.

- انخفاض المشاركة في نظام الإبلاغ الإلكتروني عن الاختلافات بشأن التوصية الدولية ٨-٤٤ مقارنةً بالقواعد والتوصيات الدولية والمواد الإرشادية الأخرى المتعلقة بتقديم المساعدة لضحايا حوادث الطائرات وأسرههم (٨١٪ من الدول الأعضاء

في الإيكاو لم تسجل معلومات). وقد يؤثر هذا النقص في المشاركة على قدرة الدول الأعضاء في الإيكاو على الوفاء بأحكام سؤال البروتوكول ٦-٣٨٣ إذ إن السؤال الفرعي ٢ منه يقيّم ما إذا كانت الدول تطلب كشرط إلزامي خطط المساعدة الأسرية من المشغلين الجويين ومشغلي المطارات.

- الاختلاف بين الامتثال المبلغ عنه ذاتياً والتقييمات بموجب سؤال البروتوكول ٦-٣٨٣، قد يكون ناتجاً أيضاً عن نظم المساعدة الأسرية الخاصة بكل دولة، والتي تختلف عن القواعد والتوصيات الدولية والمواد الإرشادية الأخرى المتعلقة بتقديم المساعدة لضحايا حوادث الطائرات وأسرههم، ولكنها تظل مع ذلك، من وجهة نظر الدولة، قادرة على تقديم المساعدة الكافية. وقد لا يفي نظام المساعدة الأسرية الذي يختلف عن القواعد والتوصيات الدولية والمواد الإرشادية الأخرى المتعلقة بتقديم المساعدة لضحايا حوادث الطائرات وأسرههم، بسؤال البروتوكول ٦-٣٨٣. بيد أن انخفاض معدل الاختلافات بالنسبة للفقرتين ٨-٤٣ و ٨-٤٤ من الملحق التاسع في نظام الإبلاغ الإلكتروني عن الاختلافات، قد يشكك في مصداقية هذه النظرية.
- أخيراً، قد يكون سبب الاختلاف بين نظام الإبلاغ الإلكتروني عن الاختلافات والتنفيذ الفعال لسؤال البروتوكول ٦-٣٨٣ هو ارتفاع عدد حالات عدم تقديم معلومات مسجلة في نظام الإبلاغ الإلكتروني عن الاختلافات، وصغر حجم العينة فيما يتعلق بسؤال البروتوكول ٦-٣٨٣. وقد تختلف الدول التي أبلغت عن الامتثال في نظام الإبلاغ الإلكتروني عن الاختلافات عن تلك التي تم تقييمها على أنها غير مرضية بالنسبة لسؤال البروتوكول ٦-٣٨٣.

نقص الخبرة والمعرفة والتمرس في مساعدة ضحايا حوادث الطائرات وأسرههم

٣-٨ تتجاوز جوانب المساعدة الأسرية (مثل الخدمات الصحية والاجتماعية) مجالات الطيران التقليدية. فالخبراء الذين يعملون في مجالي سلامة وأمن الطيران في معظم هيئات الطيران المدني في الدول الأعضاء في الإيكاو قد يفتقرون إلى الخبرة في تقديم المساعدة الأسرية. ونتيجة لذلك، يجب توفير الكفاءات في التخصصات المتعددة اللازمة لإنشاء وتنفيذ نظام المساعدة الأسرية داخل هيئات الطيران المدني، أو الحصول عليها من خارج تلك الهيئات. بل إن بعض الدول قد تضع المسؤولية عن المساعدة الأسرية خارج نطاق هيئات الطيران المدني تماماً، الأمر الذي يتطلب تنسيقاً مستمراً ويهدد بحدوث ثغرات في تقديم المساعدة الأسرية إذا كان التنسيق غير كافٍ.

٣-٩ ومن المرجح أن تكشف الحوادث التي تنطوي على عدد كبير من الضحايا أو أفراد الأسر عن مشاكل في قدرة الدولة على تقديم المساعدة الأسرية وتقضي إلى إصدار توصيات لمعالجة المشاكل المذكورة. غير أن الندرة النسبية للحوادث الكبيرة تعني أن العديد من الدول لا تواجه أبداً أوجه القصور في نظمها لتقديم المساعدة الأسرية، ولا توفر الخبرة والمعرفة والتمرس في مجال المساعدة الأسرية.

تكلفة وتعقيدات التخطيط للمساعدة الأسرية

٣-١٠ إعداد نظام لتقديم المساعدة الأسرية وفقاً للقواعد والتوصيات الدولية والمواد الإرشادية التابعة للإيكاو والخاصة بمساعدة ضحايا حوادث الطائرات وأسرههم قد ينطوي على إعداد الخطط والنظم الجديدة أو تعديل الخطط والنظم القائمة للتصدي لحالات الطوارئ، وهو ما يقتضي التعاون على نطاق واسع بين مجموعة متشعبة من المنظمات المعنية بالطيران وغير المعنية بالطيران، بما في ذلك الحكومات الوطنية ودون الوطنية والمحلية، وكذلك مع مؤسسات قطاع الطيران وغيرها من المنظمات الأخرى. وهذا التعاون والتنظيم اللذان لإعداد نظام من هذا القبيل يمكن أن يشكل عائقاً أمام تنفيذ القواعد والتوصيات الدولية والمواد الإرشادية الخاصة بمساعدة ضحايا حوادث الطائرات وأسرههم.

١١-٣ وقد تواجه الدول صعوبة في تخصيص الموارد لتخطيط المساعدة الأسرية إذ يُنظر إلى حوادث الطائرات والحاجة إلى تقديم المساعدة الأسرية على أنها نادرة نسبياً. فقد تقرر الدول عوضاً عن ذلك إيلاء الموارد على سبيل الأولوية لمسائل أخرى تعتبرها أكثر إلحاحاً. علاوة على ذلك، قد تفتقر الدول الأعضاء في الإيكاو إلى الإرادة السياسية اللازمة للاضطلاع بعملية إعداد نظام المساعدة الأسرية. وقد أظهرت التجارب السابقة أن دولاً عديدة لم تنشئ نظاماً للمساعدة الأسرية إلا بعد أن شهدت تداعيات كارثة جوية واسعة النطاق، واستجابةً لطلب ضحايا الحوادث وأسرهم.

٤- التوصيات

١-٤ يُدعى فريق خبراء التسهيلات إلى القيام بما يلي:

(أ) الإحاطة علماً باستمرار انخفاض معدل تنفيذ القواعد والتوصيات الدولية والمواد الإرشادية الخاصة بمساعدة ضحايا حوادث الطائرات وأسرهم في الدول الأعضاء في الإيكاو والأسباب المحتملة التي حددتها مجموعة عمل مساعدة ضحايا حوادث الطائرات وأسرهم؛

(ب) تأييد التوصيات الواردة في المرفق (أ) لتحسين مستوى التنفيذ وإحالة الإجراءات إلى مجموعة عمل مساعدة ضحايا حوادث الطائرات وأسرهم وإلى الأمانة العامة للإيكاو، حسب الاقتضاء.

APPENDIX A

OPTIONS TO IMPROVE IMPLEMENTATION OF AAVF SARPS AND GUIDANCE

Enhance Awareness of AAVF SARPs and Guidance

1. Continue promoting and facilitating discussions regarding AAVF at relevant ICAO events.
2. Create an online portal or webpage to consolidate and make easily accessible all AAVF-related ICAO materials, similar to what has been done for aircraft accident and incident investigations. In addition to ICAO SARPs and guidance, include state-level materials and best practices, as appropriate.
3. Translate AAVF course materials and iPack resources into all official ICAO languages (Arabic, Chinese, French, Russian, and Spanish) to ensure wider accessibility.
4. Consider amending the text of Annex 9, 8.44 to read “aircraft and airport operator” rather than “aircraft or airport operator” to clarify that both aircraft and airport operators should plan for family assistance. This would align with Doc 9973 and PQ 6.383 from the USOAP CMA Programme which asks whether the State has ensured that both air operators and aerodrome operators establish family assistance plans.
5. Urge States to enter or review information in the Online Framework (OLF), specifically regarding Annex 9 — *Facilitation*, 8.38 to 8.44 on EFOD and PQ 6.383 on Self-Assessment modules, so that ICAO can consider those entries when planning future audits.
6. Encourage ICAO auditors to make PQ 6.383 a priority protocol question in all USOAP CMA activities that cover the area of aircraft accident and incident investigation (AIG).
7. Continue to reflect AAVF in ICAO’s priorities and forward planning activities.

Build AAVF Expertise, Knowledge, and Experience

8. Promote regional and national workshops with a focus on AAVF SARPs and guidance, best practices, and operational considerations. Encourage States to consider the participation of aircraft accident victims and their families in the workshops. Offer workshops in languages based on regional needs.
9. Build on regional and national workshops with follow-up support and coaching via ICAO regional officers or localized offices in all ICAO official languages to States developing family assistance plans.
10. Review feedback from the AAVF Course, iPack, and related ICAO events in collaboration with the WG-AAVF, to evaluate their effectiveness and to consider adjustments, as needed, going forward.
11. Promote State-to-State mentoring on family assistance (e.g., by inviting representatives from other countries when developing, implementing, and/or testing family assistance plans).
12. Encourage states to consider collaborating with relevant national and international organizations in their implementation of plans and policies for AAVF.

Facilitate Adoption Given Cost and Complexity of Planning for Family Assistance

13. Explore options to conduct cost-benefit analysis on AAVF and disseminate the results to ICAO Member States in order to provide them with the tools to promote the necessary political will.

APPENDIX B

BACKGROUND AND STATUS OF AAVF IMPLEMENTATION

1. AAVF SARPS AND GUIDANCE

1.1 ICAO SARPs for the provision of assistance to aircraft accident victims and their families are included in Annex 9 — *Facilitation*, Chapter 8 (Facilitation Provisions covering specific subjects), I (Assistance to aircraft accident victims and their families), Standards and Recommended Practices 8.38 to 8.44. These SARPs are supported by Doc 9973 – *Manual on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families* and Doc 9998 – *ICAO Policy on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families*. Standard 8.43 and Recommended Practice 8.44 are particularly crucial to ensure comprehensive support for aircraft accident victims and their families:

8.43. Contracting States shall establish legislation, regulations and/or policies in support of assistance to aircraft accident victims and their families.

Note— Attention is drawn to Doc 9998, ICAO Policy on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families and Doc 9973, Manual on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families.

8.44. Recommended Practice – *Contracting States should ensure that each aircraft or airport operator, as appropriate, develop appropriate plans to provide timely and effective assistance to aircraft accident victims and their families.*

Note— Airport operators' plans regarding assistance to aircraft accident victims and their families may form part of the Aerodrome Emergency Plan (AEP) required under Annex 14 — Aerodromes.

1.2 Standard 8.43 and Recommended Practice 8.44 entered into force in November 2022 based on Amendment 29 to Annex 9 (although Standard 8.43 previously existed as a recommended practice, which was created in 2015 via Amendment 25 to Annex 9). These SARPs build on more than two decades of work and collaboration by ICAO Member States, the ICAO Secretariat and Council, the Air Crash Victims Families Federation International and precursors, and aviation industry organizations since the ICAO Assembly adopted Resolution A32-7 in 1998.

1.3 Beyond Annex 9, 8.43 and 8.44, SARPs 8.38 to 8.42 focus on facilitating the entry of family members, authorized representatives of operators involved in accidents and their alliance partners. These SARPs also address expedited issuance of visas and emergency travel documents to these individuals, and repatriation of human remains to their country of origin at the request of family members or the operator. SARPs 8.38 to 8.42 were created in 2005 via Amendment 19 to Annex 9.

2. AAVF IMPLEMENTATION RATES

2.1 The WG-AAVF used data from a 2021 ICAO Survey, ICAO's Electronic Filing of Differences system and the ICAO Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP) to assess implementation rates among ICAO Member States for Annex 9 — *Facilitation* Standard 8.43 and

Recommended Practice 8.44, as well as associated guidance material (i.e., *Doc 9973 – Manual on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families* and *Doc 9998 – ICAO Policy on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families*).

2021 ICAO Survey

2.2 In 2021, the ICAO Secretariat conducted a survey on Member States’ implementation of what was then Annex 9, 8.42-8.46 (State Letter EC 6/3-20-26). This survey predated the renumbering of the SARPs, elevation of Recommended Practice 8.46 to Standard 8.43, and the creation of Recommended Practice 8.44. FALP/12-WP/20 Revision No. 1 discussed, among other things, the results of this survey, noting that what was at the time Recommended Practice 8.46 had the lowest implementation levels among the AAVF SARPS.

Table 1. Results from 2021 ICAO Survey of AAVF Implementation (66/193 States Responded)

Question	Yes	No	No Entry
Question 8.41: Does your State have legislation, regulations, decrees, or other legal and administrative arrangements in place with adjacent States to facilitate the entry into their territory on a temporary basis of family members of victims of an aircraft accident?	51 (26%)	12 (6%)	130 (67%)
Question 8.42: Does your State have legislation, regulations, decrees, or other legal and administrative arrangements in place with adjacent States to facilitate the entry into their territory, on a temporary basis, of authorized representatives of the operator whose aircraft has met with the accident, or of the operator’s alliance partner, in order to enable them to provide assistance to survivors and their family members, the family members of the deceased victims of the accident and the relevant authorities in these States?	52 (27%)	11 (6%)	130 (67%)
Question 8.43 Part 1: Does your State require any other travel document than a passport, or an emergency travel document issued specifically to such persons, to enable them to travel to these States?	23 (12%)	40 (21%)	130 (67%)
Question - 8.43 Part 2: In cases where your State requires entrance visas for persons referred to in 8.41 and 8.42 above, is the issuance of such visas expedited?	51 (26%)	7 (4%)	135 (70%)
Question - 8.44: Does your State issue emergency travel documents, if required, to its nationals who have survived the accident?	62 (32%)	3 (2%)	128 (66%)
Question - 8.45: Does your State extend all necessary assistance, such as arranging transport and clearing customs, in the repatriation of human remains to their countries of origin, on request by family members of the deceased or the operator whose aircraft met with the accident?	60 (31%)	5 (3%)	128 (66%)
Question - 8.46 Part 1: Does your state have legislation, regulations, decrees and/or policies in support of assistance to aircraft accident victims and their families?	50 (26%)	14 (7%)	129 (67%)
Question - 8.46 Part 2: Does the State have a Plan (s) to facilitate assistance to aircraft accident victims and their families?	41 (21%)	21 (11%)	131 (68%)

Electronic Filing of Differences

2.3 ICAO Member States self-report alignment with ICAO SARPs via the web-based Compliance Checklist and the Electronic Filing of Differences (EFOD) tool. Table 2 presents implementation rates for Annex 9, SARPs 8.38 to 8.444 based on EFOD Implementation Data (extracted February 2026). When reviewing the EFOD data, it should be noted that ICAO Member States are not obligated to file differences for recommended practices.

Table 2. EFOD Data for AAASF SARPs

SARP	Compliance	Differences	No Entry	Compliance %	Differences %	No Entry %
STD 8.38	101	10	82	52%	5%	42%
STD 8.39	103	10	80	53%	5%	41%
RP 8.40	93	12	88	48%	6%	46%
STD 8.41	104	6	83	54%	3%	43%
STD 8.42	105	8	80	54%	4%	41%
STD 8.43	69	12	112	36%	6%	58%
RP 8.44	31	6	156	16%	3%	81%

USOAP CMA Audits

2.4 ICAO's Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP) Continuous Monitoring Approach (CMA) includes an assessment of ICAO Member States' implementation of AAASF SARPs and guidance via Protocol Question (PQ) 6.383 (Figure 1). PQ 6.383 references Annex 9 SARPs 8.38 to 8.44, as well as Doc 9998 and Doc 9973.¹

Figure 1. PQ 6.383 and Sub-Questions

PQ 6.383. Has the State established a comprehensive system for providing assistance to aircraft accident victims and their families? Verify that:

- 1) the primary aviation legislation, specific operating regulations and/or policies establish family assistance plans that address the scope, responsibilities, roles and coordination necessary to provide assistance to aircraft accident victims and their families.
- 2) the State has ensured that air operators and aerodrome operators have established family assistance plans.
- 3) the family assistance plans are periodically reviewed by the State and service providers.
- 4) the State has ensured that air operators have arrangements with aerodromes in which they operate to implement the family assistance plans.
- 5) an agency is designated to coordinate the timely and appropriate delivery of assistance.

2.5 As of February 2026, the Effective Implementation (EI) score among the 55 ICAO Member States audited for PQ 6.383 was 10.91%. In other words, out of the 55 States evaluated since PQ 6.383 was added to the USOAP-CMA Programme, 6 countries have been assessed as "satisfactory".

2.6 Though the EFOD system features a high rate of non-entries and only a small portion of ICAO Member States have been evaluated on PQ 6.383, the available data still suggests that implementation among ICAO Member States of AAASF SARPs and guidance is low nearly four years after the entry into force of Annex 9, 8.43 and 8.44. The findings from EFOD and USOAP audit data align

¹ The USOAP CMA Programme also features protocol questions related to assistance in the context of aircraft accident investigations. See PQ 6.371, 6.381, and PQ 6.397. Work on these protocol questions is conducted under the purview of ICAO's Accident Investigation Panel (AIGP).

with the 2021 ICAO survey. Of the 66 States that responded to the 2021 ICAO Survey, 60 also provided a response in the EFOD system for at least one of Annex 9 SARPs 8.38 to 8.44.

3. PAST WORK TO IMPROVE IMPLEMENTATION

3.1 Improving implementation of ICAO SARPs and guidance for assistance to aircraft accident victims and their families has been a consistent focus in ICAO's work on in the field of AAVF.

3.2 In December 2021, the First Symposium on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families (AAVF 2021), was held in Las Palmas de Gran Canaria, Spain. It discussed, among other things, that States do not always have the legislation and/or policies to support family assistance. Several of the 30 recommendations emanating from AAVF 2021 related to improving implementation of AAVF SARPS and building capacity for the delivery of family assistance.

3.3 In November 2024, the Second Symposium on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families (AAVF 2024), was held in Haarlem, the Netherlands. It provided a platform for States, aviation experts, regulators, international organizations and associations representing victims and their families to discuss critical issues concerning support for aircraft accident victims and their families. The sessions focused on key themes, including victims' and families' advocacy and support, crisis management, the implementation and oversight of ICAO SARPs, policy and guidance, improvements in accident investigation, insurance and compensation, and protocols for family assistance.

3.4 In September 2025, the 42nd ICAO Assembly included discussions on the need to improve implementation rates of AAVF SARPs and guidance (e.g., on A42-WP16WP/21 Revision No. 1 – presented by the ICAO Council). Resolution A42-15 was also adopted, which “Urges Member States to establish legislation, regulations and/or policies to support victims of civil aviation accidents and their family members, as mandated by ICAO Annex 9 Standard 8.47 (*sic*), and pursuant to Article 28 of the Montréal Convention of 28 May 1999 and Resolution No. 2 adopted by the Montréal Conference.”

3.5 In June 2022, ICAO hosted a validation delivery of its AAVF Course. In December 2022, the first official offering of the course took place. This course is designed to provide CAA representatives, other government officials, aircraft and airport operators and non-governmental organization with the competencies to effectively support aircraft accident victims and their family assistance efforts, in accordance with ICAO Policy on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families (Doc 9998), and the ICAO Manual on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families (Doc 9973).

3.6 The ICAO Secretariat has developed an Implementation Package (iPack) that provides the competencies needed to support accident victims and their families following an aircraft accident. The iPack is a self-contained product which includes relevant documentation, tools, and a give day in-person course. A dedicated subject matter expert will also work with the Civil Aviation Authority, providing guidance in their implementation efforts to achieve the objectives of the iPack.

3.7 Several ICAO Member States and Regional Offices have hosted regional workshops to discuss best practices in the provision of assistance to aircraft accident victims and their families.

3.8 February 20 has been established as an International Day of Remembrance for Air Accident Victims to highlight the importance of AAVF on a yearly basis.