



## 大会 — 第 41 届会议

### 执行委员会

议程项目 13: 简化手续方案

议程项目 28: 由执行委员会审议的其他高级别政策问题

### 援助航空器受害者及其家属

(由国际民航组织理事会提交)

#### 执行摘要

2016年,大会第 A39-27 号决议呼吁各国重申其支持民航事故受害者及其家属的承诺,包括通过制定立法、规章和/或政策,及审查 Doc 9998 号文件中所载的国际民航组织政策和 Doc 9973 号文件中的国际民航组织相关指导材料。大会第 A40-16 号决议重申了这一承诺;敦促成员国执行附件 9 的相关规定,以促进向航空器事故受害者及其家属提供援助。为了协助成员国的行动,2021 年 12 月专门举办了一次关于援助航空器事故受害者及其家属的专题讨论会(AAAVF 2021),提供了一份含有 30 条建议的清单,供所有相关的利害关系方考虑。本文件介绍自上届大会以来在援助航空器事故受害者及其家属方面工作的发展,最后还提出了有关下一个三年期优先事项和预期成果以及更新大会第 A39-27 号决议的建议。

**行动:** 请大会:

- a) 认识到第 2 段所述的国际民航组织所完成的工作;
- b) 核准第 3 段中关于本组织 2023-2025 年三年期与援助航空器事故受害者及家属专题讨论会(AAAVF 2021)建议有关的工作方案和优先事项;
- c) 鼓励各国、航空业和其他利害关系方加大努力,执行援助航空器事故受害者及家属专题讨论会(AAAVF 2021)向其提出的建议;和
- d) 通过附录 B 所载的 A41-XX 号决议,取代大会 A39-27 号决议。

**战略目标:** 本工作文件涉及安全、安保和简化手续战略目标。

**财务影响:** 本文件所述国际民航组织的活动,预计将按照国际民航组织 2023-2025 年业务计划的指引,在 2023-2025 年经常预算和/或预算外捐助的可用资源范围内开展。

参考文件：	附件 9 — 《简化手续》 附件 13 — 《航空器事故和事故征候调查》 附件 14 — 《机场》 Doc 10140 号文件：《大会有效决议》（截至 2019 年 10 月 4 日） Doc 9998 号文件：《国际民航组织关于援助航空器事故受害者及其家属的政策》 Doc 9973 号文件：《关于援助航空器事故受害者及其家属的手册》 Doc 9740 号文件：《统一国际航空运输某些规则的公约》，1999 年 5 月 28 日订于蒙特利尔 国际航空法会议最后文件，1999 年 5 月于蒙特利尔 关于国际民航组织援助航空器事故受害者及其家属专题讨论会的报告（AAAVF 2021）
-------	--

## 1. 引言

1.1 大会第 A39-27 号决议：对航空事故受害者及其家属进行援助指出，国际民航组织的政策“应确保国际民航组织及其成员国考虑到和照顾到民用航空事故受害者及其家属的心理、生理和精神安康”，并且“各国应提供解决民用航空事故受害者及其家属待遇的同类办法”。A39-27 号决议还敦促各成员国通过电子申报差异系统（EFOD）中的遵守情况检查单（CC），向国际民航组织通报对于附件 9 — 简化手续中关于家属援助计划的各项规定的实施水平。

1.2 同样，大会第四十届会议通过了 A40-16 号决议，敦促“各成员国实施附件 9 的规定，促进向航空器事故受害者及其家属提供协助”；并要求“理事会考虑将附件 9 建议措施 8.46 升级为国际标准，并考虑针对航空器和机场运营人，采用新的附件 9 建议措施，制定适当计划，向航空器事故受害者及其家属提供及时和有效的援助，并将其告知国际民航组织”。

1.3 1999 年 5 月 28 日订立的《蒙特利尔公约》（《统一国际航空运输某些规则的公约》（MC99））第二十八条规定，因航空器事故造成旅客死亡或受伤的，承运人应在其国内法有如此要求的情况下，向航空器事故受害者和任何有权索赔的自然人毫不延迟地通过先行付款提供援助，以应其迫切经济需要。蒙特利尔会议还通过了第二号决议，敦促承运人支付此预付款，并鼓励公约当事国在其国内立法中采取适当措施，促进承运人采取这种行动。因此，国际民航组织大会有必要建议各国制定此项立法。

## 2. 国际民航组织完成的工作

2.1 2022 年 3 月，根据 2021 年 7 月举行的简化手续专家组第十二次会议（FALP/12）的建议，国际民航组织理事会通过对附件 9 — 《简化手续》的第 29 次修订。第 29 次修订将建议措施 8.46 升级为标准，从而规定各国义务制定立法、规章和/或政策，向航空器事故受害者及其家属提供援助。第 29 次修订还通过了一项新的建议措施 8.47，建议各国应确保每个航空器或机场运营人制定计划，向航空器事故受害者及其家属提供及时和有效的援助。这应考虑到可能需适用作为附件 14 — 《机场》所要求的机场应急计划（AEP）的一部分而制订的机场运营人计划。

2.2 关于附件 9 第 8 章第 I 节中与援助航空器事故受害者及其家属有关的标准和建议措施（SARP），我们审查了相关的电子申报差异（EFOD）系统遵守情况检查单（CC），结果表明执行率很低。同时，审查的结果也显示对国际民航组织现有的相关指导，即《国际民航组织关于援助航空器事故受害者及其家属的政策》（Doc 9998 号文件）和《关于援助航空器事故受害者及其家属的手册》（Doc 9973 号文件）的认识不足，导致一些国家对相关标准和建议措施（SARP）的实施程度不高。Doc 9998 号文件规定了国际民航组织家属援助政策，并鼓励各国在规划其相关立法、规章和/或政策时纳入这些政策。Doc 9973 号文件载有有关家属援助计划的类型及其制定的指导，介绍了提供这种援助可使用的途径，以及关于国家、航空器运营人和其他家属援助提供者的责任的信息。

2.3 为了向各国提供适当的能力建设工具，正在开发一个题为“援助航空器事故受害者及其家属”的课程，为民航局（CAA）代表、政府官员、航空器和机场运营人提供必要的专业能力，以根据 Doc 9973 和 Doc 9998 号文件制定或完善适当的家属援助立法、规章、政策和计划。这个为期三天的课程特别支持最近将附件 9 的建议措施（RP）8.46 升级为国际标准，并引入一个附件 9 新建议措施，供航空器和机场运营人制定适当的计划，向航空器事故受害者及其家属提供及时和有效的援助。该课程用英语授课，采用虚拟和课堂形式，将于 2022 年 6 月验收，2022 年第三季度正式启动。

2.4 2021 年 12 月，在国际民航组织组织的组织下，西班牙政府主办了第一届援助航空器事故受害者及其家属专题讨论会（AAAVF 2021）。该专题讨论会有助于加强国际合作，在多领域落实有关援助航空器事故受害者及其家属的务实措施。会议期间，各方得以就互通敏感信息和保险公司理赔管理问题分享最佳做法，同时找出差距并作出结论，支持短期、中期和长期战略的制定。专题讨论会总共提出了 30 项建议（附录 A），概括在 AAAVF 2021 报告中 <https://www.icao.int/Meetings/AAAVF2021/Pages/default.aspx>。

2.5 AAAVF 2021 报告特别显示出，不是所有国家都制定了立法和/或政策以支持标准 8.46 所规定的家属援助。此外，专题讨论会还注意到，当航空器事故发生时，受害者、幸存者及其家属仍未在航空系统中得到充分考虑。与会代表表示，国际民航组织在协助各国对此类悲惨事件作出持续有力反应方面可以发挥关键作用。AAAVF 2021 报告注意到至少有 56 个国家仍然需要批准《1999 年蒙特利尔公约》（MC99），该公约（MC99）没有得到普遍批准，阻碍了改进的和标准化的赔偿制度。由于目前在处理受害者及其家属方面没有全球统一标准，专题讨论会鼓励全球批准《1999 年蒙特利尔公约》（MC99）。

2.6 国际民航组织理事会核准 2021 年 AAAVF 报告提出的 30 项建议，并认识到其中一些建议可能需要国际民航组织相关工作组及时跟进和采取行动。根据报告建议 1，发布了一份电子公告，附上 AAAVF 专题讨论会的最终报告，向各国通报报告的结论和建议。

2.7 在国际空难受害者家属联合会（ACVFFI）的提议下，理事会已正式指定 2 月 20 日为国际空难受害者及其家属纪念日（参见 C-DEC 224/5）。2022 年 2 月 20 日，国际民航组织组织了第一个纪念日，活动包括建立一个附有资源的专门网页、国际空难受害者家属联合会（ACVFFI）主席的一份视频讲话，以及一个宣传纪念日重要性的社交媒体活动。

### 3. 2023 — 2025 三年期优先事项和成果

3.1 理事会要求（参见 C-DEC 225/2 号决定）与大会分享 AAVF 2021 专题讨论会的建议，并将那些需要与专家小组进一步磋商的专题讨论会的建议纳入下个三年期的业务计划，同时考虑到对成员国的能力建设援助。

3.2 根据 AAVF 2021 讨论会的建议，下一个三年期方案中援助航空器事故受害者领域的工作和优先事项涉及以下方面：

3.2.1 监测各国对国际民航组织相关附件标准和建议措施（SARP）的执行水平：将通过国际民航组织普遍安全监督审计计划（USOAP）对援助航空器受害者及其家属（AAVF）相关的标准和建议措施（SARP）进行遵守情况监测，同时将通过电子申报差异（EFOD）机制收集额外信息；

3.2.2 找出差距并提出进一步建议：将开展一次评估，在所有附件中通盘考虑支持受害者及其家属问题，以找出可能缺乏的指导，并通过一个焦点小组与国际民航组织相关局、专家组、国际民航组织工作组、成员国、国际组织和行业密切协调，进一步提出所需的具体建议；

3.2.3 通过培训、指导材料、地区实施研讨会、能力建设的援助项目向成员国提供援助，方法是：

- a) 提供最近开发的有关援助航空器事故受害者及其家属的培训课程，该课程以 Doc 9998 号文件和 Doc 9973 号文件为基础，让各国能够获得基础知识；和
- b) 依靠国际空难受害者家属联合会（ACVFFI）及其协会的支持，在有特殊需求的国家/地区举办地区讲习班，介绍更多的实际经验，增加可信度。

3.2.4 宣传相关规章和政策，以提高其实施水平：

- a) 各地区办事处将在宣传 Doc 9998 号文件等相关政策和指导意见方面发挥积极作用；
- b) 在 2023 年、2024 年和 2025 年 2 月 20 日开展纪念日活动，以重申这一时刻对于纪念受害者和对其家属表示声援的重要性，并承诺国际民航组织将继续与成员国和利害攸关方合作，以加强航空安全并防止今后发生此类悲剧；和
- c) 于 2024 年举办一次专题讨论会：国际民航组织将发出一封国家级信件，要求各国承办下一次援助航空器受害者及其家属（AAVF）专题讨论会，确保首次由西班牙政府主办的援助航空器受害者及其家属（AAVF）专题讨论会的连续性。今后与类似专题讨论会一样，与国际民航组织大会的周期保持一致，以向大会通报这些活动的成果。

3.3 敦促大会鼓励各国、业界和其他利害攸关方加大努力，落实援助航空器受害者及其家属（AAVF）2021 专题讨论会向其提出的建议，以便向航空器事故受害者及其家属提供适当援助。请各成员国通过附录 B 中的大会决议 A41-XX，取代决议 A39-27。

## 附录 A

### AAAVF 2021 专题讨论会 30 项建议清单

AAAVF 2021 专题讨论会的下列建议涉及国际民航组织、各国和/或其他利害关系方可能采取的行动:

- 1) 国际民航组织鼓励各国实施现附件 9 中第 8.46 条建议措施, 以及国际民航组织 Doc 9998 号和 Doc 9937 号文件。与会代表建议国际民航组织, 发出一封国家级信件, 并附上 AAAVF 专题讨论会的最终报告, 作为要求执行报告结论和建议工作流程的一部分;
- 2) 还建议国际民航组织在近期经验的基础上审查和更新 Doc 9998 号和 Doc 9973 号文件;
- 3) 国际民航组织继续通过国际民航组织普遍安全监督审计计划 (USOAP) 监督与援助航空器事故受害者及其家属 (AAAVF) 相关的标准和建议措施 (SARP) 的遵守情况, 并通过电子申报差异系统 (EFOD) 收集更多信息;
- 4) 国际民航组织理事会将国际民航组织第 8.46 条建议措施升级为国际标准, 从而根据《国际民用航空公约》(芝加哥公约) 第三十七条, 规定未申报差异的各国均有遵守该标准的义务。该标准将由国际民航组织普遍安全监督审计计划 (USOAP) 进行审计;
- 5) 开展一次评估, 全面考虑各附件中有关受害者及家属援助问题内容, 找出差距并进一步提出所需建议;
- 6) 国际民航组织应通过促进监管和培训并加强当局、服务提供者、航空公司 (包括空难受害者家属国际联合会 ACVFFI 及其协会) 之间的合作等综合措施, 支持各国、航空器和机场运营人更好实施 Doc 9998 号文件;
- 7) 国际民航组织应推动实施 Doc 9998 号文件, 批准《1999 年蒙特利尔公约》(MC99), 并遵守附件 9 中的标准和建议措施 (SARP)。国际民航组织应在 ACVFFI 及其协会的支持下, 根据需要在有特殊需求的国家/地区组织地区讲习班;
- 8) 国际民航组织的地区办事处应在推广上述政策并根据需要在 ACVFFI 及其协会的支持下组织讲习班方面发挥积极作用;
- 9) 国际民航组织秘书处内援助受害者及家属 (AAAVF) 职能必须突出重点, 并由专门指定的单位提供支持;
- 10) 需要广泛努力, 呼吁传播媒体和机构在处理事故信息时, 有责任尊重受害者、家属和个人尊严。近期发生了若干航空业无能为力的悲剧, 可以引为前车之鉴。国际民航组织应该汇编各国和代理机构的最佳做法。并且可能需要对那些最佳做法进行评估, 以考虑制定一个传播行为准则, 在全球推广;

- 11) 应鼓励批准《1999 年蒙特利尔公约》（MC99），因为在对待受害者和家属方面，目前没有全球统一标准；
- 12) 需要采取一项具体举措，制定事故发生后家属应遵循的标准程序，包括适当的指导，以简单语言说明各项步骤；
- 13) 及时发放预付款的做法应该在全球普及。建议举办一次讲习班，有针对性地推进这一问题，从而考虑进一步采取的决定。此外，应根据航空器运营人所购买的保险，审查按比例强制赔偿的总额度。国际民航组织应该专门组织一个特设论坛，讨论对幸存者和受害者家属的赔偿和简化程序；
- 14) 国际民航组织应该有一个小组，在法律专家的适当支持下，审议保险公司的最佳做法及其与受害者和家属的关系，平衡兼顾航空公司和受害者及家属的需求；
- 15) 继赔偿问题特设论坛召开之后，并且在分析保险公司最佳做法的基础上，业界应该评估是否需要修订 MC99 及其它相关条约；
- 16) 国际民航组织事故调查专家组（AIGP）应考虑推荐指导材料，帮助事故调查员向受害者家属提供有针对性的情况介绍材料，包括“什么、何时和如何”等信息；
- 17) 事故调查专家组还应该考虑提供指导，说明在事故发生时如何与传播媒体沟通，以及如何在保护调查程序的同时，继续提供经核实的及时信息向公众发布；
- 18) 事故调查机构的独立性、严谨性和技术能力是有价值的事故调查结论的基本前提，也是确保事故报告可信度的重要先决条件。避免利益冲突至关重要。国际民航组织促进地区合作将有助于改善调查过程，缓解某些国家技术资源和/或经验有限的情况；
- 19) 国际民航组织需要强调事故调查机构和司法调查的明确独立性，前者的主要目标是确定事故的根本原因并避免其再次发生，后者则是对潜在的刑事责任作出结论；
- 20) 事故调查的最终报告应该对家属来说通俗易懂，并翻译成所有对家属有用的语言；
- 21) 应通过国际民航组织的网络平台提高事故调查报告的透明度，从而便利调查机构和专家相互交流报告及建议；
- 22) 国际民航组织应建立一个网络平台，以便利安全调查机构和专家之间的信息交流；
- 23) 国际民航组织应支持各国的能力建设，包括通过最近开发的关于援助航空器事故受害者及其家属的培训课程，并以 Doc 9998 号和 Doc 9973 号文件为基础，帮助各国掌握基本知识。在组织该课程时，国际民航组织应与空难受害者家属国际联合会（ACVFFI）合作，介绍更多的实际体验，增加可信度；

- 24) 鼓励国际航空运输协会 (IATA) 利用国际民航组织 Doc 9998 号文件, 将援助航空事故受害者及其家属 (AAAVF) 纳入其计划。在国际民航组织审计各国遵守标准和建议措施情况的同时, 邀请国际航协通过其 IOSA 审计项目, 对航空公司的计划开展监督;
  - 25) 请国际航协将对援助受害者及家属纳入其应急规划专家组的工作中, 并考虑 ACVFFI 的参与;
  - 26) 考虑到出发和到达机场以及事故发生地附近机场在空难后便利安排方面的重要性, 请国际机场理事会 (ACI) 将援助受害者和家属计划的审计、监测和认证纳入其成员的认证方案中;
  - 27) ICAO 应加强 ICAO、IATA、ACI 和 CANSO 以及其他感兴趣组织之间的合作, 包括通过制定多品牌的指导文件;
  - 28) 第一届 AAAVF 专题讨论会的报告, 包括其结论和建议, 均应在国际民航组织网站上公布, 并印发纸质版, 以推广经验教训, 并为其他国家今后开展类似活动提供基础;
  - 29) 请各国以及 IATA 和 ACI 等协会在航空器事故发生之前、期间和之后, 与 ACVFFI 合作, 利用以往的经验; 和
  - 30) 建议今后与类似专题讨论会一样, 保持 AAAVF 专题讨论会的连续性, 每两年或三年组织一次, 与国际民航组织大会的周期保持一致。国际民航组织应向大会通报这些活动的成果。
-



## 附录 B

### 供大会第 41 届会议通过的决议草案

#### 第 A39-27 41/xx 号决议：对航空事故受害者及其家属进行援助

考虑到即使国际航空运输是最安全的运输方式，也不能保证彻底消除严重事故；

鉴于事故发生所在国的行动应解决受民用航空事故影响的人员最关键的需要，并忆及 2005 年在附件 9 中列入规定，使航空器事故受害者的家属能够迅速进入事故发生地国；

鉴于国际民航组织的政策应是确保国际民航组织及其成员国考虑到和照顾到民用航空事故受害者及其家属的心理、生理和精神安康；

鉴于至关重要的是，国际民航组织及其成员国认识到及时通知民用航空事故受害者家庭成员、迅速搜寻和准确查明受害者、归还受害者个人物品以及向其家庭成员传达准确信息的重要性；

认识到民用航空事故受害者所属国家政府在通知和援助受害者家属方面的作用；

忆及 1999 年蒙特利尔公约第二十八条的规定以及蒙特利尔会议通过的第二号决议，其中呼吁不迟地向航空器事故受害者及其家属提供预付款，并确认《蒙特利尔公约》没有得到普遍批准，妨碍了改进的和标准化的赔偿制度；

忆及通过对国际民航组织附件 9 —《简化手续》的第 29 次修订，将第 8.46 建议措施升级为一项标准，由此，确定各国为支持援助航空器事故受害者及其家属制定立法、规章和/或政策的义务；

确认理事会于 2013 年 3 月批准了《国际民航组织关于援助航空器事故受害者及其家属的政策》（Doc 9998 号文件），于 2013 年 12 月印发了《关于援助航空器事故受害者及其家属的手册》（Doc 9973 号文件）；和

确认对电子申报差异系统（EFOD）遵守情况检查单（CC）的审查表明，附件 9 标准和建议措施（SARP）的执行率低；

鉴于至关重要的是，无论事故在何处发生，应当向民用航空事故受害者家庭成员提供支持，并把提供支持者得到的经验教训，包括有效程序和政策，及时传达给其他成员国和国际民航组织，以改善各国对家属的支持工作；

考虑到处理民用航空事故受害者及其家属需要的规章的统一性也是一项人道主义义务，也是《芝加哥公约》第五十五条第三款中设想的国际民航组织理事会的一项可以行使的职能；

考虑到各国应提供解决民用航空事故受害者及其家属待遇的同类办法；

认识到民用航空事故所涉及的航空承运人往往最有条件在事故发生后立即援助家属；

认识到理事会决定正式指定 2 月 20 日为空难受害者及其家属国际纪念日的重要性，以纪念受害者并向其家属表示声援，以及继续加强航空安全并防止今后发生此类悲剧；

确认国际民航组织援助航空器事故受害者及其家属专题讨论会（AAAVF 2021）的成果，包括专题讨论会报告中所概括的 30 项建议；

忆及国际空难受害者家属联合会（ACVFFI）在协助受害者家属方面的有益举措；

注意到无论事故在何处发生或受害者的国籍为何，民用航空事故受害者的家庭成员都会表现出某些基本的人的需要和情感；和

认识到公众注意力将继续集中于国家的调查行动以及民用航空事故的人性方面；

忆及国际民航组织于 2001 年发布了《关于援助航空器事故受害者及其家属的指南》（Circ 285 号通告），并于 2005 年在附件 9 中纳入了规定，以便使航空器事故受害者家属能够迅速进入事故发生所在国；

注意到，2015 年在附件 9 中纳入了一项关于制订支持援助航空器事故受害者及其家属的立法、规章和/或政策的规定；

大会：

1. 呼吁各成员国重申其支持民用航空事故受害者及其家属的承诺；
2. 敦促各成员国虑及 Doc 9998 号文件和附件 9 中所载的国际民航组织政策遵照国际民航组织附件 9 标准 8.46 的规定，并按照 1999 年 5 月 28 日的蒙特利尔公约第二十八条的规定和蒙特利尔会议通过的第二号决议，为支持民用航空事故受害者及其家庭成员制定立法、规章和/或政策；
3. 鼓励已具有处理支持民用航空事故受害者及其家属事务的立法、规章和/或政策的国家，虑及 Doc 9998 号文件中所载的国际民航组织政策和 Doc 9973 号文件中所载的指导材料，必要时对这些文件进行审查；
4. 敦促各成员国通过电子差异通报系统（EFOD）中的遵守情况检查单（CC），向国际民航组织定期通报其对于附件 9 中关于家属援助计划的各项规定的实施水平；
5. 敦促成员国确认 2 月 20 日为空难受害者及其家属国际纪念日，并开展与受民用航空悲剧影响公民相关的国家纪念活动；
6. 敦促尚未采取如此行动的成员国，批准并实施 1999 年 5 月 28 日订立的《蒙特利尔公约》（统一国际航空运输某些规则的公约）；
7. 欢迎专题讨论会提出的建议，并指示理事会将那些需要与专家小组进一步磋商的专题讨论会

的建议纳入下个三年期的业务计划，尤其要支助成员国的能力建设需求；

8. 指示理事会根据需要，就专题讨论会产生那些建议，对国际民航组织的相关专家小组予以积极和及时的跟进；
- 5.9 指示理事会在审议通过遵守情况检查单获得的关于家属援助计划的实施水平时，进一步考虑制定支持民用航空事故受害者及其家庭成员的标准和建议措施；和
610. 宣布本决议取代 A38-1/A39-27 号决议。

— 完 —