

Doc 9998
AN/499



国际民用航空组织 关于援助航空器事故 遇难者及其家属的政策

经理事会批准并由其授权出版

第一版 — 2013年

国际民用航空组织

目录

	页
前言	(vii)
第 I 节 综述	I-1
第 II 节 国际民用航空组织的政策	II-1
国家准备	II-1
家属援助计划	II-1
家属援助的及时性	II-2
家属援助的提供者	II-2
政府	II-3
事故发生所在国	II-3
航空器事故调查部门	II-3
民用航空当局	II-3
非政府组织	II-3
航空运营人	II-3
机场运营人	II-4
第三方	II-4
家属协会	II-4
附录 1 术语表	A1-1

前言

航空器事故是意外的且通常为灾难性的事件。对那些因航空器事故遭受悲痛和损失的人员的关切，促使航空业内部更加努力制定及时处理遇难者及其家属需求的程序。

国际民用航空组织（ICAO）大会，在 1998 年 10 月第 32 届会议期间，审议了援助航空器事故遇难者及其家属的议题，认识到国际民用航空组织的政策应确保国际民用航空组织及其缔约国考虑到和照顾到民用航空事故遇难者及其家属的心理、生理和精神健康。经过多次讨论后，大会 A32-7 号决议，除其他外：

- 要求各缔约国重申其对支持民用航空事故遇难者及其家属所做的承诺；
- 敦促各缔约国与国际民用航空组织和其他国家合作，迅速审查、制定并实施提供这种援助的规章和方案；和
- 敦促国际民用航空组织理事会制定说明各缔约国及其航空运营人编制支持航空器事故遇难者及其家属的规章和方案必要性的材料。

1999年5月10日至28日在蒙特利尔召开的国际航空法会议的第2号决议认识到航空器事故带来的悲惨后果。会议注意到航空器事故遇难者及其家属的困境，并考虑到他们的即时需求。为此，会议敦促航空承运人根据航空器事故遇难者及其家属的直接经济需求毫不延迟地支付预付款。会议还鼓励成为1999年5月28日在蒙特利尔通过的《统一国际航空运输某些规则的公约》缔约国的各国根据本国法律采取适当的措施，推动承运人采取此类行动。

2001年，为了响应大会A32-7号决议，国际民用航空组织出版了《关于援助航空器事故遇难者及其家属的指南》（Cir 285号通告）。这些规定于2005年被纳入附件9 —《简化手续》，以便使事故遇难者的家属能够迅速进入事故发生所在国。

支持航空器事故遇难者及其家属的援助方案要求航空运营人、机场运营人、事故发生所在国、非政府组织和专业商业公司作出合作规划和反应。无论事故大小，遇难者及其家属都应得到适当的援助。由于航空器事故的大小和情况各不相同，提供援助家属所需资源的多少差别也很大。因此，对这类事件进行规划是必要的，以确保在发生重大航空器事故时，为遇难者及其家属提供的援助是适当而充分的。

有关事故调查进展方面的信息也应及时向事故遇难者及其家属提供。应强调的是，航空器事故调查的唯一目的是防止事故和事故征候，应与提供亲属援助分开。

本文件旨在制定有关向航空器事故遇难者及其家属提供援助的国际民用航空组织的政策，并鼓励各国在规划、编制和实施本国与家属援助相关的法律、规章、政策和程序时纳入这些政策。

以下国际民用航空组织各文件包含实施这些政策的指导材料和规定以及简化手续相关事项的信息：

- 《关于援助航空器事故遇难者及其家属的指南》（Cir 285号通告，将作为Doc 9973号文件重新发布）；和
 - 国际民用航空组织附件9 — 《简化手续》
-

第I节 综述

1.1 家属援助就是为了解决航空器事故遇难者及其家属的关切和需求而向其提供相关服务和信息。

1.2 确定家属的范围和具有接受援助资格的人员可能是规划过程中最困难和最重要的方面。各种文化和各国公民之间的家属概念各不相同。一开始最为慎重的方法是使定义保持宽泛并具有包容性，适当考虑到各国关于除了家属成员以外的，可能对遇难者的法律事务负责的人员的现有规定。

1.3 提供家属援助需要在一些方面投入资源，包括如下各个方面：

- a) 有关事故发生的信息；
- b) 对事故的应急响应；
- c) 对前往并在家属援助中心住宿进行协调，以及对未前往人员的援助；
- d) 在可以进入事故现场的情况下，对前往事故现场进行协调；
- e) 对即时财务需求提供支助；
- f) 有关遇难者所处位置和状况以及遗体的回收、身份识别和处置的信息；
- g) 有关个人物品的寻获、管理和返还的信息；
- h) 社会、情感和心理上的支助；和
- i) 有关调查进展情况及其目标的信息。

1.4 适当的协调是对事故遇难者及其家属的需求作出短期和长期高效反应的关键。理事会大力鼓励各国、航空运营人、机场运营人和第三方毫不延迟地运用本文件中有关向航空器事故遇难者及其家属提供援助的国际民用航空组织的各项政策。

注 1：国际民航组织 285 号通告 — 《关于援助航空器事故遇难者及其家属的指南》（将作为 Doc 9973 号文件重新发布）提供了关于提供家属援助的附加信息和指导材料。

注 2：本文件中使用了如下术语：航空器事故、航空器事故调查部门、航空运营人、机场运营人、协调人/协调机构、家属援助提供者、事故发生所在国、幸存者和遇难者。这些术语的定义参见附录 A — 术语表。

第 II 节 国际民用航空组织的政策

国家准备

2.1 航空器事故是意外的且通常为灾难性的事件。航空事故的大小和范围将影响所需的家属援助的类型，以及提供适当而充分的援助所需的财务、人员和设备资源的数量。家属援助反应的规模将与受到影响的人员的数量直接相关。

2.2 家属援助可能需要有国家的法律、规章和/或政策，以确保可以立即获得提供援助所需的资源和投入。相关各方的有效协调被认为是至关重要的。

2.3 理事会建议各国：

- a) 再次确认他们的承诺，以确保向航空器事故遇难者及其家属提供适当而充分的援助；
- b) 制定与家属援助计划相关的法律、规章和/或政策，以确保家属援助的提供者获得必要的财务、人员和设备资源，并确保即刻可以启动及时向航空器事故遇难者及其家属提供援助的各种系统；
- c) 确保各自的家属援助计划考虑到下述因素：家属援助的接受者、所提供的家属援助类型、应何时提供家属援助、家属援助的提供者、定期审查和演练该计划以及制定执行该计划所需的法律、规章和/或政策；
- d) 制定所需的法律、规章和/或政策，以便对努力提供所需的家属援助进行有效的协调和控制；
- e) 要求航空运营人执行家属援助计划，并确保根据需要对这些计划进行定期演练、监督和审查。
- f) 要求机场运营人与航空运营人配合执行家属援助计划（可将其作为机场运营人机场应急计划的一部分），并确保根据需要对这些计划进行定期演练、监督和审计；和
- g) 要求航空运营人与其运营的各个机场作出适当的安排，以便在需要时为提供家属援助提供便利。

家属援助计划

2.4 一个定期演练的详尽、周全的计划对提供家属援助是至关重要的。可能需要在几乎没有或根本没有任何预警的情况下提供此类援助，并需要立即作出反应，而且可能会涉及大量训练有素的人员、巨大支出和专用资源。

2.5 理事会建议家属援助计划考虑下述因素：

- a) 家属援助的接受者；

- b) 拟提供的家属援助类型；
- c) 应何时提供家属援助；
- d) 家属援助的提供者；
- e) 定期审查和演练家属援助计划；和
- f) 制定执行该计划所需的法律、规章和/或政策。

2.6 各国应依赖来自其他国家、航空运营人、机场运营人、第三方（例如非政府援助机构和商业公司）和家属协会的具体规划和资源。理事会建议各国与可能为计划的制定、准备和实施提供支持的各部门、机构、协会、组织和其他国家签订谅解备忘录、协议和/或合同。

家属援助的及时性

2.7 航空器事故发生后，所需的最紧急的信息是确认某一家属所担心的人员是否遭遇到该事故。提供这类信息的能力取决于是否获得一份足够详细、可以明确确认每名旅客身份的准确无误的旅客名单。

2.8 某些国家具有保护事故遇难者及其家属身份隐私的规则和规章。因此，延迟提供旅客名单可能会为负责协调和提供家属援助的部门带来不利影响。

2.9 理事会建议各国考虑制定能够使负责提供家属援助的机构为即时提供援助之目的，获得相关和适当信息的法律、规章和/或政策。

家属援助的提供者

2.10 提供家属援助涉及五个主要群体：

- a) 事故发生所在国的政府和事故所涉及的其他国家；
- b) 航空运营人；
- c) 机场运营人；
- d) 第三方（例如非政府援助机构、商业公司）；和
- e) 家属协会（如果需要）。

注：每一群体在家属援助工作中都具有不同的资源和职责。这些群体的工作应保持同步并协调一致，以有效地作出家属援助响应。

2.11 理事会建议各国作为本国家属援助计划中建立协调过程的一部分，为不同家属援助提供者之间的协调提供便利。

政府

事故发生所在国

2.1.2 有关家属援助方面简化手续事项的标准和建议措施（SARPs），见国际民用航空组织附件 9 第 8 章 I 节 — 对航空事故遇难者及其家属的协助。I 节规定事故发生所在国负责标准和建议措施的实施。事故所涉及的其他国家也可能分担这些职责。

2.13 理事会建议各国在其规章和/或政策中指定并明确规定一个协调人/协调机构，以确保不同的家属援助提供者以高效及协调的方式工作，从而尽可能提供最适当和及时的援助。该协调人/协调机构还可以作为家属、政府机构和非政府组织之间的联络点。

注：在不能准确确定事故发生地位于哪国领土的情况下，航空器登记国应负责为事故遇难者及其家属提供家属援助。期望距公海事故现场最近的国家尽其所能提供家属援助，并对航空器登记国提出的请求作出反应。

航空器事故调查部门

2.14 理事会强调附件 13 — 《航空器事故和事故征候调查》所界定的航空器事故调查的唯一目标是防止事故和事故征候，而非分摊过失或责任，并且与提供家属援助是区分开的。但是，事故调查部门有义务向家属和事故幸存者提供关于调查进展情况的及时的和经证实的信息，前提是其不影响调查的目的。

2.15 为了确保向事故遇难者及其家属公布经证实的信息的及时性，理事会建议事故调查部门或其他相关部门考虑任命一名联络人作为联络点，以确保与其他家属援助提供者的有效沟通，并在需要时和可以进入事故现场时，协调家属和幸存者前往事故现场。

民用航空当局

2.16 民用航空当局通常负责航空业的规章、资格审定和监督。在某些国家，民用航空当局颁布有关规章和/或政策，规定航空运营人和机场运营人备有家属援助计划。

2.17 理事会建议各国民用航空当局或其他相应的机构制定相关法律、规章和/或政策，要求航空运营人和机场运营人备有能够及时而有效地为航空器事故遇难者及其家属提供家属援助计划和资源。必要时应对这类计划进行监督、演练和审查。

非政府组织

航空运营人

2.18 航空运营人是制定和保持准确的旅客名单，以为识别遭遇航空器事故人员身份提供便利的最佳机构。航空运营人也是通知事故遇难者家属，并向参与提供家属援助的其他部门提供旅客名单的最佳机构。

2.19 理事会建议各国确保航空运营人定期审查、演练和更新家属援助计划，以便向航空器事故遇难者及其家属提供及时而有效的援助。

机场运营人

2.20 由于各机场通常是家属和朋友为接收有关事故的信息最先汇聚的场所，因此各机场必须备有向事故遇难者及其家属提供援助的计划，并把注重放在事故后的及时关心和支助上。实施这类计划要与航空运营人协调，以便于对所提供的援助进行协调。为此，理事会认为事故发生后，与该行动相关的所有机场（包括离场机场、目的地机场和备用机场）可能需要参与提供家属援助。

2.21 理事会建议各国确保机场运营人的家属援助计划定期审查、演练和更新，以便向航空器事故遇难者及其家属提供及时而有效的援助。

第三方

2.22 理事会建议各国、航空运营人和机场运营人考虑到第三方在制定家属援助计划中的经验和支助，例如：

- a) 在应对家属和灾难幸存者方面具有广泛经验，并常常能够提供诸如为事故遇难者家属提供危机咨询和支助等服务的援助机构；和
- b) 能够协助提供家属援助的专业商业公司，例如协助处理家属成员来电、协助提供现场家属援助协调和协助管理个人物品的辨认、保管和返还工作等。

家属协会

2.23 理事会承认，各家属协会在以各种形式向其成员提供援助，并在某些情况下向其他航空器事故遇难者的家属提供了援助。家属协会在提供家属援助方面能够提供不同寻常的第一手经验和见解，并可与之探讨如何处理某些家属援助问题。

2.24 理事会建议各国在制定本国的家属援助计划时充分考虑各家属协会可能提供的经验和支助。

2.25 理事会进一步建议各国考虑支持在必要时成立家属协会。

附录 1

术语表

本手册中在论及为事故遇难者及其家属提供家属援助时所用的术语定义如下：

航空器事故 对于有人驾驶航空器而言，从任何人登上航空器准备飞行直至所有这类人员下了航空器为止的时间内，或对于无人驾驶航空器而言，从航空器为飞行目的准备移动直至飞行结束停止移动且主要推进系统停车的时间内所发生的与航空器运行有关的事件，在此事件中：

a) 由于下述情况，人员遭受致命伤或重伤：

- 在航空器内，或
- 与航空器的任何部分包括已脱离航空器的部分直接接触，或
- 直接暴露于喷气尾喷，

但由于自然原因、由自己或由他人造成的受伤，或对由于藏在通常供旅客和机组使用区域外的偷乘飞机者造成的受伤除外；或

b) 航空器受到损坏或结构故障，并且：

- 对航空器的结构强度、性能或飞行特性造成不利影响，和
- 通常需要大修或更换有关受损部件，

但下述情况除外：仅限于单台发动机(包括其整流罩或附)的发动机失效或损坏，或仅限于螺旋桨、翼尖、天线、传感器、导流片、轮胎、制动器、机轮、整流片、面板、起落架舱门、挡风玻璃、航空器蒙皮(例如小凹坑或穿孔)的损坏，或对主旋翼叶片、尾桨叶片、起落架的轻微损坏，以及由冰雹或鸟撞击造成的轻微损坏(包括雷达天线罩上的洞)；或

c) 航空器失踪或处于完全无法接近的地方。

航空器事故调查部门 根据附件 13，主要负责航空器事故调查的政府机构、实体或委员会。

航空运营人 从事或要求从事航空器运营的个人、组织或企业。

机场运营人 从事机场运营的个人、组织或企业。

协调人/协调机构 保证必要的资源和机构彼此间保持适当的关系，以便向遇难者及其家属提供最佳援助的个人或组织。

家属援助提供者 有责任向事故遇难者及其家属提供家属援助的实体，例如事故发生所在国的政府部门和机构、航空运营人、机场运营人、第三方（例如非政府援助机构、商业公司）和家属协会。

事故发生所在国 在其领土内发生事故或事故征候的国家。

幸存者 没有因为航空器事故受到致命伤害的遭遇事故者。

遇难者 航空器乘员或在航空器外部被意外直接卷入航空器事故的人员。遇难者可能包括机组成员、收费旅客、免费旅客和第三方。

—完—