



国际民用航空组织

工作文件

A35-WP/212<sup>1</sup>  
EC/34  
27/9/04

## 大会第 35 届会议

### 经济委员会

议程项目 27：国际航空运输服务的管理和第 5 次世界范围航空运输会议的成果

#### 航空服务使用者的权利与义务

（由哥伦比亚代表拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）<sup>2</sup>的成员国提交）

##### 摘要

本工作文件描述了全世界和拉丁美洲所作出关于航空服务使用者的权利与义务的提议，并提出一些有关建议。

#### 1. 引言

1.1 航空运输服务和其他相关服务的消费者的利益已经越来越引起各国政府、航空公司和其他与航空跟踪运输有关机构的注意。

1.2 国际民航组织一直在就与消费者利益相关的各个方面制定指导材料，<sup>3</sup>同时国际民航组织仍在继续跟踪这方面的发展<sup>4</sup>。这一事项在 2003 年召开的第 5 次世界范围航空运输会议上受到广泛的分析和讨论（ATConf/5）；会议指出，在消费者权利和保护方面有着几种不同观点，并建议国际民航组织就航

<sup>1</sup> 西班牙语版本由拉丁美洲民用航空委员会提供。

<sup>2</sup> 由 21 个成员国（阿根廷、阿鲁巴、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉）提交。

<sup>3</sup> 作为例子，我们可谈及 Doc9587 号文件所载指导材料《关于国际航空运输经济管理的政策与指导材料》、Doc9626 号文件的附件 5《国际航空运输管理手册》、《芝加哥公约》附件 9 以及载有代码共享中的消费者保护等问题的 Doc9587 号文件。

<sup>4</sup> 例如在 2001 年举行的大会第 33 届会议期间，经济委员会同意由国际民航组织理事会跟踪这方面的发展。2003 年举行的第 5 次世界范围航空运输会议（ATConf/5），也讨论了这一问题。

<sup>5</sup> 就这一题目提交并讨论了 WP/13、WP/41、WP/53、WP/57、WP/63、WP/99、WP/95、WP/33 和 WP/69 号工作文件。

空承运人对消费者的义务制定指导材料<sup>6</sup>。

1.3 作为上述讨论的结论，会议建议各国争取在自愿承诺和管理措施之间维持适当平衡，请各国在所通过的措施方面争取保持最高程度的一致，并建议国际民航组织继续跟踪这方面的发展<sup>7</sup>。

1.4 对航空公司而言，努力使航空运输服务使用者感到满意已成为越来越重要的工作，因为这直接影响到市场的持续和稳定，而这一行业的市场不但竞争十分激烈，而且近年来为普遍危机所困扰。虽然某些组织和管理当局一直倾向于由航空公司自愿作出承诺<sup>8</sup>，但是由于旅客团体对于服务质量以及航空公司采取的自愿措施感到不满，以至目前形成较大政治压力，迫使航空公司向航空运输服务的使用者提供一系列更为全面的权利<sup>9</sup>。

1.5 其他国家采取了一系列强制管制措施以保护航空旅客在被拒登机赔偿、航班取消或延误等方面的利益<sup>10</sup>。但是，这种解决办法已经成为人们广泛讨论的议题，原因在于这些规定在域外的实施，可能会在法律上引起的模糊状况，而且还在于实施这些措施可能会造成的财务动荡以及运营方面的影响。

1.6 各国际航空公司已经通过国际航空运输协会（IATA）表示，他们希望采纳侧重于由航空公司采取自愿承诺的措施，而不是强制性监管措施<sup>11</sup>。就这些种类的措施而言，虽然各航空公司同意，在他们可控制的范围内应当作出赔偿，但是他们对于规定当中要求航空公司对其权限以外原因造成的延误并被卷入诉讼案时应当承担责任的符合法律规定提出质疑<sup>12</sup>。

1.7 必须考虑到航空活动的复杂性，这种活动要求对国际航空运输政策进行协调，以及通过一个符合使用者需要和现实并符合航空业整体利益的构架。

## 2. 拉丁美洲管理规定的发展

2.1 拉丁美洲民用航空委员会认为，国家必须发挥主导作用，在保护、服务和信息方面为使用者提供基本保证。为此目的，该组织颁布了关于“使用者权利”的建议 A14-2，其中除建议成员国就此通过某些基本标准之外，还载有题为“航空运输使用者权利宪章”的指导材料<sup>13</sup>。

2.2 同样，拉丁美洲民用航空委员会颁布了题为“客户服务与整体质量标准和指导原则”的决议

---

<sup>6</sup> 就此，请参阅载有议程项目 2.4 报告的 ATConf/5-WP/111 号文件。

<sup>7</sup> 同上。

<sup>8</sup> 就此，请参阅 IATA724 号决议和建议措施 1724。

<sup>9</sup> 国际民航组织秘书处提交的 ATConf/5-WP/13 号文件载有关于这一事项近期发展的概览。

<sup>10</sup> 例如欧洲联盟正式期刊于 2004 年 2 月 17 日颁布了欧洲议会和理事会 2004 年 2 月 11 日第 261/2004 号规定（EC）确定了在被拒登机 and 航班取消或长时间延误情况下对航空旅客提供赔偿和援助的一共同标准。这一规定将于 2005 年 2 月 17 日生效，届时目前生效的 1991 年 2 月 4 日第 295/91 号规定（EEC）将予废除。

<sup>11</sup> 关于这方面的例子，请参阅 2000 年 3 月 IATA 关于欧洲联盟空中旅客权利的意见。

<sup>12</sup> 就此，请参阅 IATA 于 2004 年 8 月 14 日至 26 日在委内瑞拉加拉加斯举行的关于航空运输的政策、经济和法律事务专家小组第 14 次会议上提出的 CLAC/GEPEJJA/14-NE/18 号工作文件。

<sup>13</sup> 关于拉丁美洲民用航空委员会决定的文本，可参考网页 <http://clacses.lima.icao.net>。

A15-7，其中除建议承认有关旅客的一系列保证和权力之外，还确定了旅客的一系列义务，并建议航空公司实施使用者服务系统，主张采用直接安排机制<sup>14</sup>。

2.3 决议 A15-7 中的一项主要提议是纳入关于机场服务使用者和运营者的权利与服务的一个章节，充分注意在这一市场上不同各方的利益，力求在整体上更为平衡。

2.4 此外，安第斯共同体航空当局安第斯委员会（CAN）一直不断跟踪着这一方面的发展，目的在于要遵守关于“安第斯共同体的航空旅客”的 CAN 决定 582 第 24 条和一条过渡条款中所载的任务<sup>15</sup>，按照决定，“总秘书处应当事先与航空当局安第斯委员会（CAAA）进行磋商，于 2005 年 6 月 30 日之前向安第斯共同体委员会就确定安第斯共同体航空公司所提供使用者权利和义务的共同体标准的采纳提出一份建议”。

2.5 此外，按照上述各项建议和任务，拉丁美洲地区不同国家都采取了与保护航空运输使用者利益的相关措施。以下举例说明其中的一部分。

2.6 **玻利维亚**：运输督察部门是私有化之后应运而生的监管机构，以纠正市场上的一些偏差。在其管理之下成立了一个处理索赔要求的顾客服务办事处，并出版了一份“使用者指南”，向旅客和基础设施使用者介绍其权利和义务<sup>16</sup>。此外，按照监督部门的安排<sup>17</sup>，航空运输、铁路运输和机场服务的所有经营者均需设立其消费者或使用者服务办事处（ODECO），以便使用者能够通过更为便捷的渠道处理其索赔要求。

2.7 **巴西**：帮助旅客的主要工具是涉及航空运输整个状况的 2000 年 11 月 13 日部长级决议 676/C5。决议载有旅客和航空公司的权利与义务。另外，就此事项已经颁布了 11 项部长级决议<sup>18</sup>。

2.7.1 除此之外，已经颁布并在巴西各个机场散发了一份旅客指南，这一指南也已经放在巴西民用航空局互联网网址上<sup>19</sup>。使用者除了解其权利和义务之外，还可在网上登记填写索赔表格<sup>20</sup>。

2.8 **智利**：关于使用者权利和义务的规定，分布在不同案文之中，诸如航空法、法令案 2.564、运输部法令第 113 号、1960 年 DFL241 等。此外，智利民用航空管理局的网页已经公布了使用者权利宪章<sup>21</sup>，其中所设连接可协助提出在线索赔<sup>22</sup>。

2.9 **哥伦比亚**：哥伦比亚航空局已经在该国航空规章的第 3 部分纳入了关于航班旅客航空旅客使用

---

<sup>14</sup> 同上。

<sup>15</sup> 关于 CAN 决定 582 的全部文本，可参考网页 <http://comunidadandina.org/normative/dec/D582.htm>

<sup>16</sup> 见 <http://www.suptrans.gov.bo/usuarios.html>

<sup>17</sup> 参考根据 D.S.第 24505 号制定的 2001 年 1 月 24 日 R.A.0003/2001。

<sup>18</sup> 见 <http://www.dac.gov.br/legislacao/legemp.asp>

<sup>19</sup> 见 <http://www.dac.gov.br/passageiros/passageiros2.asp>

<sup>20</sup> 见 <http://www.dac.gov.br/sugestoes/reclamacoes.asp>

<sup>21</sup> 见 [http://www.dgac.cl/pasajeros/carta/carta\\_final\\_ciu.pdf](http://www.dgac.cl/pasajeros/carta/carta_final_ciu.pdf)

<sup>22</sup> 见 [http://www.dgac.cl/pasajeros/dd\\_reclamos.asp](http://www.dgac.cl/pasajeros/dd_reclamos.asp)

者的权利和义务事项，而这些规定已经通过 2001 年 11 月 15 日第 04498 号决议颁布。另外还颁布了一份“旅客指南”。自 2001 年 11 月起，民用航空管理局的网页增加了使用者投诉一栏<sup>23</sup>。根据特别案例，为旅客确定了自动赔偿计划，而且制定了对航空公司的罚款规定。

2.10 哥斯达黎加：决议 A15-7 中所载标准与指导原则已经实施，主要是针对机场服务。

2.11 古巴：古巴民用航空机构（IAAC）被指定负责通过 ISO9000 标准拟定全国性质量管理项目。目前已经拟定的一份称为 CACSA 的文件载有古巴每一个企业为制定、记录、实施和维持其消费者保护制度而必须考虑到的各个方面。

2.12 厄瓜多尔：2004 年第 002 号决议确定了在厄瓜多尔开始的航行（无论出票或付款地为何处）的情况下航空旅客运输合同通常必须遵守的规定。这一决议实施了有关使用者权利的某些方面，并且已经放在该国民用航空管理局网页上<sup>24</sup>。

2.13 秘鲁：航空运输使用者权利义务的相关事项已纳入民用航空法案 27261 及其相关规定<sup>25</sup>。

2.14 乌拉圭：民用航空管理总局颁布的第 165/97 号决议，以此实施使用者宪章，可参阅航空当局的网页<sup>26</sup>。

2.15 委内瑞拉：民用航空国家机构（INAC）正在参照目前生效的民用航空法案第二章所载使用者和航空经营者的权利和义务制定材料。参照文件还包括运输和交通部长的联合决议以及开发部第 079 号和第 0829 号文件，这些文件确定了航空公司提供订位和舱位的管理程序。

### 3. 大会的行动

#### 3.1 请大会：

- a) 注意到航空服务使用者的权利和义务在全球范围、尤其在拉丁美洲地区的发展；
- b) 同意由国际民航组织继续跟踪这方面的全球发展，以便确保所采取措施的一致和协调；并
- c) 决定是否可行或是否有必要采取某种多边参与的形式，例如制定这方面世界范围行为守则的可能性。

— 完 —

---

<sup>23</sup> 见 <http://www.aerocivil.gov.co/FrameQ.htm>

<sup>24</sup> 见 [www.dgac.gov.ec](http://www.dgac.gov.ec)

<sup>25</sup> 见 [http://www.mtc.gob.pe/dgac/normas\\_legales/principales\\_normas/ley/27261.pdf](http://www.mtc.gob.pe/dgac/normas_legales/principales_normas/ley/27261.pdf)

<sup>26</sup> 见 [http://www.dinacia.gub.uy/espanol/download/CARTILLA\\_USUARIO/doc](http://www.dinacia.gub.uy/espanol/download/CARTILLA_USUARIO/doc)