

出國報告（出國類別：其他公務有關活動）

出席「APEC 競爭法執法機關調查程序與 程序公平研討會」會議報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：陳煒科員、林品妤科員

赴派國家：越南 胡志明市

出國期間：105 年 10 月 17 日至 10 月 21 日

報告日期：105 年 11 月 8 日

一、 會議目的：

本研討會係美國向亞太經濟合作(APEC)提案，並獲 APEC 經濟委員會(Economic Committee, EC)及 APEC 支援基金(APEC Support Funding)同意之「促進競爭之國際最佳措施以落實 APEC 結構改革新策略目標計畫」(Promoting Competition International Best Practices to Implement ANSSR Goals)執行工作之一。本計畫於本(105)年度辦理 3 場研討會，第 1 場為本年 2 月 24 日至 25 日在秘魯利馬舉辦之「Workshop on Promoting Competition International Best Practices to Implement APEC New Strategy for Structural Reform(ANSSR) Goals: Guidance on Investigative Process」，以 ICN 調查程序處理原則為主題，由各 APEC 經濟體報告各國競爭法主管機關現行之調查程序，並藉由該研討會初步瞭解各經濟體現行之調查程序後，再於第 2、3 場延伸主題，進行更深入討論。第 2 場於本年 5 月 30 日至 6 月 1 日在墨西哥舉辦，本研討會則為上開計畫之第 3 場。

二、 過程：

- (一) 會議名稱：APEC 競爭法執法機關調查程序與程序公平研討會 (APEC Workshop on Investigative Process& Procedural Fairness By Competition Law Enforcement Authorities)。
- (二) 會議時間：105 年 10 月 18 日至 20 日，共 3 天。
- (三) 會議地點：越南胡志明市。
- (四) 與會國家：美國、日本、澳大利亞、墨西哥、俄羅斯、越南、泰國、印度尼西亞、智利及我國共 10 個 APEC 經濟體派員參與。
- (五) 進行方式：本研討會以執法機關調查程序與程序公平為主題，並由美國聯邦交易委員會律師 Paul O' Brien、美國司法部反壟斷部門 Daniel McCuaig、澳大利亞競爭和消費者委員會 Peta Seddon、日本公正取引委員會稻熊克典(Katsunori Inaguma)報告相關議題，再由小組討論之方式加強議題之延伸。

三、 會議情形 (議程如後附，現場未發放會議資料)：

- (一) 美國聯邦交易委員會律師 Paul O' Brien 先生報告「調查程序與競爭法執法之程序公平」(Investigative Process and Procedural Fairness in Competition Enforcement)：調查程序及程序公平除了是必要的法律規定外，也是可靠且運作良好之政府不

可或缺的要件。調查程序及程序公平可增加競爭法主管機關的可信性，讓主管機關得到更充分的資訊以做出更完備的行政決定，並增進與案關當事人的合作關係。

(二) 澳大利亞競爭和消費者委員會 Peta Seddon 小姐報告「調查計畫」(Investigative Planning)：

1、本次介紹調查計畫包含 4 個部分，分別為行為特徵(Features of the Alleged Conduct)、蒐集證據策略(The Evidence Gathering Strategy)、任務與資源的配置(The Allocation of Tasks and Resources)及追蹤進度及期限(Progress Tracker and Milestone Dates)，分述如下：

(1) 行為特徵：調查計畫必須包含案件的特徵，例如：相關事實、案件理論及傷害理論、無法回答的問題及證據的鴻溝。

(2) 蒐集證據策略：首先競爭法主管機關必須要知道需要的是什麼以及該如何獲得證據，之後再討論獲得證據的方式，其中必須要考慮到時間、金錢及效率。此外，證據必須包含證人、正當理由、通知書、專家及自願者。

(3) 任務與資源的配置：管理者的任務包括組織調查小組、籌措人員與預算的資源、確保調查計畫未偏離規劃、平衡調查順序及風險評估。至於其他小組成員的任務則包括證據矩陣，意即須評估已獲得的資料以及未來還需要獲得的資料。

(4) 追蹤進度及期限：計畫須包含時程與期限，但由於調查計畫受到很多不可知的因素影響，可能會無法按照原定計畫進行，所以必須要能夠預期到影響的因素來做調整。

2、調查計畫中須衡量的層面十分廣泛，包含案件細節的確認、調查計畫時程、案件目前狀態、案件的利與弊、調整策略目標、摘要案件目前調查狀況以及估計完成日期等。故於開始調查計畫時就必須先將許多狀況考慮進去，才能讓案件順利完成。

(三) 美國司法部反壟斷部門 (U.S. Department of Justice, Antitrust Division) Daniel McCuaig 先生報告「約談技巧」(Interviewing Witnesses)：

1、約談是為了證明或反駁在調查上的法律理論及法律構成要件，約談也可以讓

競爭法主管機關瞭解廠商與事業的資料，並且更清楚瞭解於文字證據上較為模糊的事證，亦可以檢視關係人或被調查者所提供的資料是否正確，且可以評估或瞭解其他資訊並且知道被調查者可能防衛的機率。

2、本次介紹約談技巧包含 4 個層面，約談對象(Who)、準備工作(Preparation)、發問技巧(Questioning Techniques)及資料利用(Using Documents)，分述如下：

(1) 約談對象：約談對象包含檢舉人、被檢舉人、競爭同業、消費者、其他政府機關、公會組織及相關學者等，其中檢舉人及被檢舉人所講述的資訊可能會較為偏頗，並且會傾向袒護對自己有利的那一方，是調查機關須注意的地方。

(2) 準備工作：競爭法主管機關必須確保約談對象是正確的，可誠實的陳述意見，並且願意提供資料。另外主管機關於約談中首先要先解釋調查目的，之後請對方提供背景資料，約談時的問項必須簡單明瞭並且是開放式問答的題目，才能讓約談更順利進行。

(3) 發問技巧：最重要的是提問的問題必須是開放性的問題，包含人事時地物等，並且要適時的持續追問下去，才能得到較為深入的答案。倘約談對象無法回答問題時，可適時的詢問誰可以回答，或是否有相關書面資料可參閱等。

(4) 資料利用：適時的將書面資料於約談中顯示給約談對象看可以幫助對方喚醒記憶，且可以多方檢視約談對象的談話內容是否正確，經由前後交叉比對更可以讓案件的疑點更佳清楚。

3、約談是讓競爭法主管機關可以快速瞭解案件方向非常好的調查方法，主管機關於約談過後必須讓調查小組成員瞭解約談內容，亦可以讓小組成員確認約談內容是否屬實。建議於約談後做成約談報告讓小組成員更快速瞭解案件方向。

(四) 美國司法部反壟斷部門 (U.S. Department of Justice, Antitrust Division) Daniel McCuaig 先生報告「調查透明度與投入」(Transparency and Engagement in Investigations)：調查透明可以加強證據品質，且可以增進調查效率。調查期間之投入係指藉由口頭、書面陳述或事證之提供予以回應，使證據更加明確，且

因讓第三方有更多得機會與競爭法主管機關合作參與調查案件之機會，並且可以有更多方法可以取得相關事證。

(五) 澳大利亞競爭和消費者委員會 Peta Seddon 小姐報告「保密制度的規則與慣例」(Confidentiality rules and practices)。

- 1、淺談保密：保密意指將某件事處於不公開的狀態，而調查案件中的保密不僅限於最高機密(top secret)或個人訊息(personal)，舉凡任何實體證據、訊息、過程、決定及計畫皆可能作為保密的標的。舉例來說，有些事物是在調查過程中必定要保密的部分，如線人及個人資料，另外有些屬於法律上所規範、有些屬於被保密人的要求以及合同所規定等等。
- 2、保密的重要性：調查中有時證據不易取得，必須倚靠關係人提供。完善的調查保密制度基於下列原因而顯得相當重要：(1)公平性 (2)提升調查中與關係人間的信任感 (3)保護被保密人或事業 (4)可作為得到資訊(特別是敏感資訊)的方式 (5)可作為處理敏感資訊的方式 (6)揭露相關訊息將會帶來嚴重的後果。
- 3、保密制度的缺失：保密制度需要事先完善的規劃，每個案件的敏感資訊皆不同，如何規劃出完善的保密制度，無疑是項挑戰；另外最為人詬病的，保密制度或多或少影響了判決的公平性以及透明度。舉例來說，當被處分人依照自身權利要求調閱資料或是探求資料來源時，可能會受限於保密制度而無法得知相關內容，如何取得平衡有賴執法機關的智慧。
- 4、執法機關的責任：執法機關可以藉由法律給予的權利以及關係人自願的方式取得調查所需的機密資訊，換句話說，執法機關在取得資訊時必須檢視是否有法律授權，以及必須一開始就檢視所得到之資訊是否為機密資訊。
- 5、資訊揭露的情形：儘管保密制度對於敏感資訊有所保護，但有時也必須面臨揭露的問題，除了法院訴訟以及相關的法律手段外，亦會檢視該資訊是否真的需要保密之需要，在此情況下選擇揭露必須考量相對應的風險，例如該資訊真的值得被揭露嗎？會不會造成執法機關的信用損失？會不會讓舉報人陷於風險之中？在此同時，亦要考量資訊提供者是否有這個權利去拒絕揭露並給予足夠的保密期間。

6、如何保護應保密之資訊：

- (1) 整理資訊：在決定保密資訊前先行整理，將可能敏感的資訊刪除或另外編排。
- (2) 編排概要：過濾要保密的資訊並紀錄概要。
- (3) 限制揭露人員：只允許特定人士如法律及經濟上的專家觀看內容。
- (4) 限制用途：只限於特殊目的，如供執法機關調查用等。
- (5) 置放於安全的房間/檔案夾：意指在受監督之下、或是以 ID 卡、密碼之方式才可進入觀看。

(六) 美國司法部反壟斷部門 (U.S. Department of Justice, Antitrust Division) Daniel McCuaig 先生報告「決策前之內部檢核」(internal agency checks on decision making)：經過一連串調查過程後，作決策前必須要再行檢示，例如所得到的調查資料以及訊息，是否是由從當事人、決策者等不同面向所得到？從關係人所得之資料是否可支持當事人之論點？決策的合法性？是否有參考調查者以及經濟或法律等專業機構之分析？做決策前的檢視必須像是「從未見過」(fresh eyes)般廣泛而周全，才可稱得上是程序公平。

(七) 日本公正取引委員會(Japan Fair Trade Commission)稻熊克典先生(Katsunori Inaguma)報告「案件透明度之層級」(System Level Transparency)。報告內容分成二大部分，第一部分為 ICN(International Competition Network, 國際競爭網絡)調查程序處理原則內，有關執法機關政策與標準之透明度之討論；第二部分則就本次研討會主題，以日本公正取引委員會工作內容來做說明：

- 1、執法機關政策與標準之透明度(ICN 處理原則)：於調查初期，應通知案件關係人已啟動調查程序，並告知執法機關所依據之法規及關係人自身權利，調查中若案情重大進展，則提供予關係人瞭解，另外在執法機關作成處分前，應讓關係人有充分陳述之機會，作成處分後則須說明處分理由，透明的調查程序將有助於案件關係人瞭解其涉法行為及事證，並增進執法的一致性，使事業或人民有所適從。

2、日本公正取引委員會(JFTC)：

- (1) 調查程序透明度：JFTC 在官方網站上明示其行使職權所依據之法律(如

Antimonopoly Act)、條例(如 Rule on Administrative Investigations、Rules on Compulsory Investigation of Criminal Cases、Rules on Hearing of Opinions by Fair Trade Commission)、準則(如 Guidelines Concerning Distribution Systems and Business Practices、Guidelines Concerning the Activities of Trade Associations、Mergers & Acquisitions Guidelines)及其他(如 Surcharge payment Order, Leniency program, JFTC's Investigative process), 以讓民眾理解 JFTC 之處理案件程序, 達到透明化之效果。另外, 亦針對特定議題發布新聞稿, 如所採取之法律措施、發布警示或終止個案調查, 甚至是國際關係、研討會資訊等等。最後, 2015 年 12 月 25 日 JFTC 發布「行政調查程序處理原則」(Guidelines on Administrative Investigation Procedures), 事業及其他關係人藉此知悉 JFTC 之調查程序, 亦可讓其對於調查有所配合及準備, 更增進其處理案件之透明度。

- (2) JFTC 調查程序-現場調查: JFTC 於調查涉法案件時得以派員至事業經營或營業場所(參照 Art. 47(1)4 of the Antimonopoly Act.), 並扣留調查必要之文件或事證(參照 Art. 47(1)3, of the Antimonopoly Act.), 倘當事人不願配合調查, 則可處一年以下之拘役或 300 萬日圓以下之罰款(參照 Art. 94 of the Antimonopoly Act.)。
- (3) JFTC 調查程序-約談與口供: 約談對象可略分為自願接受約談之關係人, 以及反壟斷法 Art. 47(1)1 所稱之當事人, 對於自願接受約談之關係人, 調查人員先出示身分, 並告知是在自願基礎下所進行之約談, 並且不可以恐嚇或其他方式讓其對於約談感到不信任, 並不得對關係人(包括律師)進行錄音及錄影; 而對於當事人之約談調查人員亦須出示身分, 並告知其法律上之權力。一般而言, 一天約談時間不可超過 8 小時, 且須於約談中詢問約談對象是否需要休息。
- (4) JFTC 調查程序-案件報告: JFTC 有權命當事人提供必要之報告
- (5) JFTC 調查程序-提出異議: 倘受調查者對於行政機關之調查方式有異議, 亦可自接獲 JFTC 要求配合調查之書面文件日起一個星期內, 向 JFTC 提出異議(參照 Art.22 of Rules of Administrative Investigation), JFTC 如認為受調查

者所持異議具充分理由，則應撤銷、廢止或修正其調查措施，倘不具有充分理由，則應通知拒絕其異議之理由。另外，於「行政調查程序處理原則」施行後(2015年12月25日施行如前述)，可依據該原則第4部分(Part 4 of the JFTC's Guidelines on Administrative Investigation Procedures)，對於自願接受約談之關係人，倘若對約談中之細節如語言、行為有所異議亦可於約談一個星期內提出申訴。

(八) 美國聯邦交易委員會律師 Paul O' Brien 先生報告「評估證據」(Assessing evidence)：

- 1、所有證據之真實性必須受到檢驗：無論是人(證人)或文件(證物)必須都要是可信的，另外如果有用到其他專業領域的資訊時，亦應考慮所給予的意見是否有公信力。總而言之，對於任何證據皆要抱持著懷疑的態度來檢驗。
 - 2、證據的來源(誰說的)：如果證人有相關的專業知識，他的證詞可能是比較可信的。另外，當執法機關想知道有關公司決策部分時，應該從高階職員處(high-level employees)取得；想知道細節部分，應該由低階職員處(lower-level employees)取得。
 - 3、證據的背景(何時及何地說的)：有時為了規避責任，重要的證據會被隱藏起來或是做假，所以通常來說，調查程序開始前所瞭解的相關證據往往比開始後來的真實。
 - 4、瞭解證據：坐而言不如起而行(Actions speak louder than words)，單一證人的陳述可能無法代表事實真相，要多方採納才是。另外，執法機關不可以單單選擇對案件有利的證據做為執法依據，必須所有的證據都要考慮到。
- 四、小組討論：我國於小組討論中與美國司法部反壟斷部門 Daniel McCuaig 先生、日本公正取引委員會稻熊克典先生，以及日本、泰國、印度尼西亞與會代表為同一桌，由 Daniel McCuaig 先生與稻熊克典先生做為協助者引導小組討論進行。討論主題包括：調查計畫與策略(Investigation planning, investigative strategy)、調查工具之選擇與使用(Selection and use of investigative tools)、與當事人、關係人及管理階層之交流(Engagement with parties & third parties、Engagement with agency management)、整理證據與提供建議(Integrating evidence & making a recommendation)。我國與會人

員於小組討論時，亦就本身辦案經驗以及我國公平交易法相關規定做完整分享，值得一提的是，日本與會代表與我國與會人員進行交流時特別討論到電容器案之合作(對 7 家鋁質電容器及 3 家鉭質電容器，共 10 家來自美、日、港、臺違反公平交易法的業者，處以總計高達新臺幣 57 億 9,660 萬元的聯合壟斷罰鍰，我國也是第 1 個對該案作成處分的國家)，並表達佩服之意，足以展現我國執法機關於國際合作上之努力成果，也間接提高國際能見度。

五、心得與建議

- (一) 本研討會係藉由邀請美國聯邦交易委員會律師 Paul O' Brien、美國司法部反壟斷部門 Daniel McCuaig、澳大利亞競爭和消費者委員會 Peta Seddon、日本公正取引委員會稻熊克典(Katsunori Inaguma)以投影片報告之方式討論執法機關調查程序之相關內容，盡量不以報告人自身國內情形做為講解，反以「通例」之方式期待給予與會人員不同視野，如同 Paul O' Brien 先生於報告時所提，他瞭解受限於各國法律上以及個案上之不同，講授之內容或許並無法逐項應用在調查程序上，但也期望可以從中建立正確之觀念，以達到程序公平之目的。
- (二) 本研討會各國所派遣之人員層級多為剛進執法機關之人員(如泰國 2 位參與會議代表為 1 年、半年；日本參與會議代表為 2 年)，大部分時間亦是由 4 位講師講述相關主題(共報告 8 主題)，會場內並未準備任何會議資料及卷夾，於桌上放置紙筆即進行課程，小組討論也為自由發問之形式。研討會氣氛雖然輕鬆自在，與會人員仍以上課進修之心態聆聽報告內容，並利用休息時間與其他與會代表互相交流，並期望將所學於歸國後視情況運用在個案，在辦案同時兼顧程序公平，進以維護民眾對於執法機關之信任。

**APEC Workshop on Investigative Process & Procedural Fairness
By Competition Law Enforcement Authorities
October 18 – 20, 2016, Ho Chi Minh City, Vietnam
Outline for Agenda**

Goal: Highlight investigative techniques that promote fair and informed investigations, using procedural fairness ideas from the [ICN Guidance on Investigative Process](#).

Format: Mix of (1) instructor presentations, (2) roundtable discussions, and (3) instructor- led group exercises, small group discussions, participant presentations, and demonstrations built around hypothetical scenarios. The discussion and exercises will follow the typical progression of a merger and cartel investigative timelines, with interactive small group exercises.

DAY ONE: October 18

- 09:00 Opening & introduction of workshop objectives
- 09:30 Room exercise: What is procedural fairness in competition investigations?
- Group discussion of principles and practices that guide agency investigations
- 10:15 Presentation: International norms of procedural fairness
- Review of ICN, OECD, and other international statements on investigative transparency, engagement, and confidentiality
- 11:15 Break
- 11:45 Presentation on investigation planning
- 12:15-14:00 Break for lunch
- 14:00 Skill-set discussion: Investigative timeline 1: beginning of investigation
- Small group exercise: investigation planning, investigative strategy
- 15:00 Presentations: Investigative tools: interviewing & document requests
- 15:30 Break
- 16:00 Skill-set discussion: Investigative timeline 2: preliminary investigation

- Small group exercise: selection and use of investigative tools (e.g., documents, interviews); preparing document requests and interview questions

17:00 Demonstration: interviewing

DAY TWO: October 19

09:00 Presentation: investigative transparency and engagement

09:30 Skill-set discussions: Investigative timeline 3: advanced investigations

- Small group exercise: engagement with parties & third parties

10:30 Break

11:00 Demonstration: conducting investigations

12:00-13:30 Break for lunch

13:30 Presentation: Confidentiality rules and practices

14:00 Skill-set discussion: Investigative timeline 4: advanced investigations

- Small group exercise: engagement with agency management

15:00 Demonstration: agency meetings

15:30 Break

16:00 Presentation: internal agency checks on decision making

16:30 Room Roundtable discussion: effective investigation management

DAY THREE: October 20

9:30 Presentation: System level transparency

10:00 Presentation: Assessing evidence

10:30 Break

11:00 Skill-set discussion: Investigative timeline 5: decision making

- Small group exercise: integrating evidence & making a recommendation

12:00 Lessons learned; practices for improvement

12:30 Conclusion of workshop