

出國報告（出國類別：開會）

出席 OECD—韓國政策中心競爭計畫
「卡特爾案件調查技巧」研討會
會議報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：簡浩羽專員

林政羽專員

赴派國家：韓國

出國期間：108 年 11 月 12 日至 11 月 14 日

報告日期：108 年 12 月 10 日

摘要

本報告為本會 108 年 11 月 12 日至 14 日，派員出席經濟合作發展組織韓國政策中心競爭計畫(OECD/KPC)於韓國首爾舉辦之「卡特爾案件調查技巧」研討會之參與情形。本次研討會透過專題演講、案例報告，以及模擬案例演練等方式，討論及分享競爭法主管機關在面對卡特爾案件時，可運用之偵測工具與調查方式，以及各個環節的注意事項等，值得本會學習借鏡。

目次

一、會議目的	1
二、會議資訊	1
三、會議情形	1
四、心得與建議.....	17

一、會議目的：

(一)本次會議係由 OECD-韓國政策中心 (KPC) 競爭計畫主辦，以「卡特爾案件調查技巧」為討論主題。因競爭法主管機關要有效地打擊卡特爾行為的關鍵問題，在於發現及蒐集有價值的證據，故本次研討會由具有豐富相關執法經驗的 OECD 會員國，提出對於卡特爾行為有關的「寬恕政策」、「偵測工具」、「拂曉突擊」及「證據取得」等議題的見解，與各國與會者深入討論，並透過假設情境的模擬演練，將理論轉化為實務。

(二)本次會議由 OECD 競爭法資深專家 Renato Ferrandi 先生擔任主持人，並與澳洲競爭暨消費者委員會 (ACCC) 競爭與消費者法律組首席律師 Nikolas Tumbri 先生、西班牙國家市場及競爭委員會 (CNMC) 經濟情報組組長 Oswaldo García-Hernán 先生，以及韓國公平交易委員會 (KFTC) 數位調查及分析科科長 Junheon Lee 先生等專家進行專題演講，另由我國代表提供相關案例及執法經驗。本次會議由本會製造業競爭處簡浩羽專員及服務業競爭處林政羽專員代表出席，並由簡浩羽專員提出報告。

二、會議資訊：

(一)會議名稱：「卡特爾案件調查技巧」(Investigative Techniques for Cartels)。

(二)會議時間：108 年 11 月 12 日至 11 月 14 日，共 3 天。

(三)會議地點：韓國首爾。

(四)與會國家：計有澳洲、西班牙、韓國、柬埔寨、印尼、馬來西亞、蒙古、巴基斯坦、菲律賓、新加坡、泰國、越南，以及我國等派員參與。

(五)進行方式：會議議程主要分為專題演講、案例報告、分組及全體討論等三部分，專題演講及案例報告結束後並接受與會者提問。

三、會議情形 (議程及會議資料詳如後附)：

(一)11 月 12 日：

1、韓國政策中心 (OECD/KPC) Peter JK Kim 先生 (Director General, OECD/KPC Competition Programme) 致歡迎詞，並由本次會議主持人

Renato Ferrandi 先生說明會議的主要內容及目的，接著放映 OECD/KPC 介紹影片，最後請各國參與者簡介所屬機關與隸屬部門之業務範疇。

2、專題演講：對抗卡特爾行為的偵測工具(OECD 競爭法資深專家 Renato Ferrandi 先生)。卡特爾行為的偵測工具，以競爭法主管機關角度，可概分為被動性工具及主動性工具等 2 類型，被動性工具包括檢舉及寬恕政策應用；主動性工具則有如產業觀察、產業與市場研究，以及國內外機關間合作等。說明如下：

(1)檢舉：可由競爭者、客戶、受僱者、終端消費者等，提供有效發掘可能損害競爭的跡象。但因為大多數檢舉人無法提供充足的資訊，使競爭法主管機關得以瞭解卡特爾的內容及可能造成的危害，所以需要合併運用其他偵測工具，例如來自媒體或產業分析等方式而取得的外部資訊。

(2)寬恕政策應用：

①卡特爾成員可以藉由提供卡特爾內部組成關係的相關資訊及證據，使競爭法主管機關得以起訴或證明有違反競爭法的情形，而使該提供資訊的卡特爾成員可獲得全部或部分的罰鍰減免。各國寬恕政策應用情形多有不同，例如在美國，僅第 1 位提供資訊的卡特爾成員，可免除刑事起訴或全部罰鍰，但在其他區域或國家，例如歐盟，除第 1 位提供資訊的卡特爾成員可免除全部罰鍰外，次順位提供資訊的卡特爾成員，亦可減輕部分罰鍰。

②實施寬恕政策的動機有以下幾點：A.使卡特爾成員間補此猜忌讓組織不穩定；B.增加卡特爾偵測率；C.促使卡特爾瓦解；D.增加程序上的效率；E.使新的(例如事業併購後)管理階層得以安全退出卡特爾。

③寬恕政策申請人的條件：A.必須不是卡特爾的領導者、發起者，或者須無脅迫他人參與卡特爾的行為；B.必須結束參與卡特爾，除非主管機關有要求其繼續參與；C.申請人必須無虛偽且持續配

合主管機關，直至案件終結。

④資格保留制度(Marker)相關規定如下：A.主管機關受理寬恕政策申請後，給予一定期限，讓申請人保留免除或減少罰鍰的資格，以促使申請人儘速提出相關證據；B.資格保留可採取口頭或書面方式；C.主管機關可依據申請人的貢獻程度、在卡特爾內的地位，及配合程度等，做出最終決定；D.身分保密。

⑤寬恕政策有效運作之方式如下：A.向事業跟利害關係人持續宣導；B.主管機關須建立透明、可靠及明確的制度；C.強力執法，使事業瞭解卡特爾有被偵測及重罰的高風險。

⑥寬恕政策之侷限性有以下幾點：A.無法有效偵測圍標(bid rigging)行為；B.未包含刑事責任或其他的制裁方法；C.在不同國家，可能因為文化、未強力執法，或未包含刑事責任等因素而無法有效運作寬恕政策；D.主要用於偵測成熟及快瓦解的卡特爾行為。

(3)產業觀察：競爭法主管機關可藉由市場結構觀察及行為觀察來偵測卡特爾，分述如次：①市場結構(例如：競爭者數量、參進障礙、事業間互動、市場透明度、垂直整合等)；②市場需求相關因素(例如：需求變化、需求彈性、購買力、網路效果等)；③市場供給相關因素(例如：創新速度、商品同質性、事業間的契約關係、產能過剩或限制等)等方面，加以觀察容易形成卡特爾的市場；或者從市場參與者的行為(例如：面對成本衝擊或進入市場的訂價)觀察，發掘事業間有無共謀的情形。但是這些觀察面向並無法從勾結行為(tacit collusion)中偵測到顯而易見的卡特爾行為，且暗默勾結行為或有意識的平行行為(conscious parallelism)都會可能產生勾結均衡(collusive equilibrium)的結果。另外觀察方式所需相關數據蒐集及資源投入，付出的成本亦是一大考量。將上述 2 種觀察工具整理如下表：

	市場結構的觀察	市場行為的觀察
分析重點	市場的結構特徵	市場參與者行為

	市場結構的觀察	市場行為的觀察
困難	(1)相對直接及簡單 (2)資料較易蒐集	需要計量經濟分析及加強同仁訓練
結果	(1)發現較可能形成卡特爾行為的市場 (2)建立值得進一步調查的產業名單	發現可能從事勾結的事業行為

(4)產業或市場研究：可以提供對於行業的深入分析，協助識別異常現象並使競爭疑慮具體化。首先可專注於有高度違反競爭法疑慮的行業，在管理方面須明確確定目標及步驟(例如：時間表、活動、資源、工作流程等)，並在有合理懷疑的證據下，評估是否進行調查。

(5)國際合作：藉由競爭法主管機關間之相互合作，可確保取得完整及可靠度高的證據，可對相同或類似的卡特爾行為提供重要資訊，並可針對新的反托拉斯議題及創新的偵測工具進行經驗分享與執法交流。

3、專題演講：寬恕政策的挑戰與解決方案(ACCC 競爭與消費者法律組首席律師 Nikolas Tumbri 先生)。寬恕政策提供卡特爾成員免於起訴、免除或減少罰鍰等利基，而卡特爾成員必須提供其成員名單、證據，並配合競爭法主管機關的調查。Nikolas Tumbri 先生就 ACCC 實施寬恕政策的概況與歷程說明如下：

(1)申請豁免罰鍰之方式：卡特爾成員要求資格保留後，必須提供符合寬恕政策要件中的資訊，而 ACCC 就附條件的民事豁免權做出決定，並通知聯邦檢察署(CDPP)後，由 CDPP 提供承諾給 ACCC，再由 ACCC 通知申請人結果。

(2)卡特爾行為的寬恕政策及豁免制度整理如次：

①僅限於卡特爾行為，並為首次申請者，且須全力配合競爭法主管機關調查。對於未知的卡特爾行為完全豁免，對於已知的卡特爾行為則給予減免。此外，過去卡特爾的發起者不得申請，但 2014

年 9 月取消該規定。

②對於卡特爾內第 1 位向競爭法主管機關主動申請豁免者，獲得完全豁免罰鍰，而第 2 位申請者，則取得豁免的可能，申請豁免者包括離職員工。在資格保留制度方面，申請資格保留之目的係於在有限的時間內，保留其向 ACCC 申請豁免的第 1 人地位。另外，實務上申請者通常採取電話申請方式居多，而申請者需提供足夠的資訊來確保符合資格保留的要件，須提供的資訊包括：申請者、其他參與者名稱、所屬產業、產品、卡特爾行為之期間、具體情形或證據。

③ACCC 負責民事訴訟，CDPP 則負責刑事訴訟，在澳洲將嚴重的卡特爾行為定為刑事犯罪，因此 ACCC 與 CDPP 間簽訂備忘錄，修訂 ACCC 豁免政策及 CDPP 起訴政策。為利於涉案事業申請，ACCC 推出懶人包，並有問答集，詳細說明刑事豁免的申請程序，包括申請資格、合作方式、保密規定，且申請豁免者必須在豁免程序的初期即與 ACCC 簽署合作協議。

(3)案例介紹：針對國際海運業者的卡特爾行為，經由 ACCC 調查後，交由 CDPP 提出指控，卡特爾成員之一的 Kawasaki Kisen Kaisha 公司因提前認罪、協助並與競爭法主管機關合作，在 2019 年獲得 28% 的罰鍰減免，被處以 3,450 萬澳元。此次定罪是在另一名卡特爾成員 Nippon Yusen Kabushiki Kaisha 公司在 2017 年 8 月被判決有罪後所進行，而 Nippon Yusen Kabushiki Kaisha 公司也因與競爭法主管機關合作，在 2017 年減免 50% 罰鍰，被處以 2,500 萬澳元。

4、專題演講：有效地運用並合併使用各種偵測工具(CNMC 經濟情報組組長 Oswaldo García-Hernán 先生)：

(1)實施偵測程序時，必須考量的事項除經濟、人力資源等成本外，尚包括：①風險評估：可能出錯的機率；②情報：在風險評估的過程，輸入訊息所可能產生的錯誤；③指標：可以注意或測量的標誌；④

跡象：可以注意的違法象徵；⑤敏感度：可以偵測的機率；⑥特殊性：可以正確歸類的機率，如果已被偵測，則違法的機率很高。並以「實施寬恕政策」與「職權調查卡特爾行為」各項差異比較，彙整如下表：

實施寬恕政策	職權調查卡特爾行為
經濟成本較低	經濟成本較高
人力資源效率較高	人力資源效率較低
不需要太多指標	需要較多的指標
特殊性 100%	敏感度及特殊性較低
擁有實行拂曉突擊所需的資訊	未擁有實行拂曉突擊所需的資訊

(2)另外為增加偵測能力(敏感度)及減少風險(特殊性)，可合併使用外部資訊、產業觀察或市場研究、案例分析、新聞與網路資料，及與相關主管機關間的合作等調查工具，其中就產業觀察或市場研究部分，與前開 OECD 競爭法資深專家 Renato Ferrandi 先生「對抗卡特爾行為的偵測工具」的演講相似，故就外部資訊、新聞與網路資料、主管機關間的合作等工具，分別說明如下：

①外部資訊：倘檢舉人採取匿名方式提供相關資訊，競爭法主管機關可進行雙向溝通或擬定策略，並保護相關機敏資訊，篩選及驗證相關訊息後，檢視市場結構、優先順序，再與資訊提供者聯繫，並進入相關行政程序或風險評估。而風險評估則應檢視是否為第一手資料、資訊真實性、資訊比對，及詢問消息來源。

②新聞與網路資料：從網路資訊、專業報導或出版物取得事證，通常需要大量的資訊，並相當耗時。

③主管機關間的合作：就正式與非正式的合作可再細分為被動合作與主動合作。被動合作諸如他國競爭法機關針對偵測卡特爾、資料共享，及拂曉突擊簽訂有備忘錄；主動合作則可透過主動詢問他國競爭法主管機關，涉案事業是否亦從事相同違法行為。而相

關聯繫方式，以直接對話方式較佳(例如打電話、視訊會議等)，可先行建立互信，若需要取得相關文件，則採取正式的行文方式請求提供。另外競爭法主管機關亦可與警察、檢察官、協會或其他政府行政部門共同合作。

5、分組及全體討論：偵測及寬恕政策申請－果汁生產商卡特爾假設案例演練。本次主辦單位將參加者分為 2 組進行小組討論，重點如下：

(1)Pears United、Cherrytree、Apple To Go、Just Banana 等 4 家果汁製造業者存在卡特爾行為，某日 Pears United 由律師代表致電到 Sunnyland Competition Authority(SCA：競爭法主管機關)，申請寬恕政策減免罰鍰的順位資格保留，律師所提供的訊息包括卡特爾的成員、違法期間、合意內容、卡特爾的協調者，以及下次會議的時間(即電話聯繫時的下 2 週)及地點等，但因係透過電話溝通，所以由 SCA 某職員記錄，但該職員卻未記下律師致電的時間點。正巧，該職員的長官在其書桌及傳真機上堆積的文件中，發現 1 份傳真，傳真係由 Cherrytree 發出，內容說明其在 SCA 網站得知，如果其承認參與卡特爾並提供相關資訊，可免於受罰，且告知資訊包括進行卡特爾的原因、成員數、商品等。Cherrytree 傳真內容並無表示要提出申請減免罰鍰的資格保留，且提供的資訊較不詳盡，SCA 亦無法確認接收到傳真的時間。

(2)此外，SCA 定有寬恕政策相關規則，包括申請主體、免除罰鍰、減少罰鍰、資格保留申請、保密規定等。以上，各國與會者就該案例發生的背景，分組討論如 Cherrytree 未明確表示要提出申請減免罰鍰的資格保留，但是否要將該傳真認為資格保留之申請、Pears United 的口頭申請或 Cherrytree 的傳真，是否合於 SCA 寬恕政策相關規則對於資格保留之規定、何者取得免除罰鍰資格、是否進行相關後續行動(例如是否及何時採取「拂曉突擊」、對於資格保留申請者要給予多久期限完成寬恕政策申請)。

(3)各國參與者從寬恕政策之目的、提供資訊之詳細程度、是否具有卡特爾領導者身分…等不同面向，討論 Pears United 或 Cherrytree 可取得資格保留（或兩者皆可或兩者皆不可），以及何者可取得免除罰鍰的資格。另外，是否有足夠證據取得進行「拂曉突擊」行動授權，以及倘進行「拂曉突擊」的最佳時間點(有提出會議當下及會議後隔日、數日等觀點)，進行意見交流。

6、案例報告(我國)：本次囿於主辦方通知距離開會日期僅 2 週左右，時程緊迫，故除了我國提供案例分享外，尚無其他國家提供個案報告。我國代表講授「與線民合作共同偵測卡特爾並進行蒐證」(Cooperation with Informant to Detect Cartel and Collect Evidence)。本次會議第一天主要探討卡特爾的偵測工具，本會報告案例切合第一天的主題，故安排在第一天的下午進行案例分享，相關報告重點整理如次：

(1)首先介紹本會現有的卡特爾偵測工具，可分為主動方式及被動方式。主動方式包括：①主動立案調查(包括現場訪查、發函調查、請受調查事業到會陳述等)；②產業分析及調查去偵測違法性高之產業；③分析過去違法案件類型；④用經濟分析方式去進行市場偵測，並取得情況證據等。按公平交易法第 27 條明定受調查事業無正當理由不得規避、妨礙或拒絕，違反者得依公平交易法第 44 條處以新臺幣 5 萬元以上 50 萬元以下罰鍰，並有按次連續處罰之規定(罰鍰金額提高 1 倍)，故主動立案調查並利用法賦予之調查權限，仍為最有效之主動偵測工具，後 3 種工具則有賴本會於 100 年成立的資訊及經濟分析室協助，有助於本會取得經濟證據。至於被動分析工具包括：①外部人檢舉；②寬恕政策(100 年 11 月實施)；③檢舉獎金制度(104 年 6 月實施)，其中最有力的被動工具是透過檢舉方式，因此強化便民檢舉措施是必要的，因此任何人都可以透過檢舉信、服務信箱電子郵件、服務中心到場檢舉、電話，甚至透過本會的手機 app 進行檢舉。至於多數國家最有利的蒐證工具是透過拂曉突擊(dawn raid)

之強行蒐證程序，惟目前本會尚無此蒐證工具。

- (2)此外，經本會資經室分析違法聯合行為案件所得，發現以公會為主體所占比重高，審酌每年本會服務中心接聽民眾諮詢電話高達千餘通，其中檢舉電話達數百通，而透過電子郵件反映事項之數量亦浩繁，從諸多繁雜的市場訊息要偵測聯合行為不易，藉由分析過去違法案例所得，特別針對檢舉公會之行為予以留意關注，並持續針對產業公會加強遵法宣導。
- (3)接著，介紹本會麵線聯合行為案例(參公處字第 105054 號處分書)，該案件源於本會服務中心接獲民眾反映電話，表示桃園市製麵商業同業公會會員聯合調漲手工紅麵線價格每台斤 3 元，但麵粉等原物料價格並未調漲，漲價不合理，爰本會立案調查，本會代表向與會國參與者細數詳盡調查過程，所遇到的瓶頸及克服方法，靠著訪談關係人抽絲剝繭，最終取得聯合行為之關鍵事證。並簡介本會的檢舉獎金制度作結。
- (4)簡報完畢後，引起會議主持人 Renato Ferrandi 的興趣，其表示當歐盟發現有違法跡象時，拂曉突擊是重要手段，在歐盟、美國採用此方式查獲聯合行為之比重高達 8 成，並針對本會沒有拂曉突擊手段如何得以查處聯合行為很好奇，本會代表告知主持人仍可使用未通知直接到場的方式進行，只是本會沒有強制的搜索扣押權力。主持人表示若依照歐盟過去執法經驗，僅透過說服當事人主動承認違法之方式取得直接事證，幾乎是不可能發生，本案若以歐盟法制角度而言，真的是非常幸運的特例。此外，菲律賓競爭局代表亦詢問，本會突擊調查 (unannounced inspection) 跟通知調查 (announced inspection) 之差異，因為菲律賓競爭局也有搜索扣押制度，不清楚本會的法制為何，本會回答其實 2 種方式效果都是一樣的，因為沒有搜索扣押制度，因此縱使到場突擊調查時，受調查事業提供的陳述及資料，仍要透過詢問第三方關係人、檢舉人去勾稽違法事證，常

見的方式包括詢問涉案事業的上下游交易相對人，以評估受調查事業提供陳述及證據可靠度。由此可以，各國法制的不同，對整個案件程序及實體上的調查頗有差異，透過交流與經驗分享，可以截長補短，精進調查技巧，並作為爾後修法之參考。

(二)11月13日

1、專題演講：有效「拂曉突擊」(Dawn Raid)的技巧與陷阱(OECD 競爭法資深專家 Renato Ferrandi 先生)。競爭法主管機關在正式調查程序開始後，可能會前往當事人或企業之營業處所進行業務檢查、複製任何紀錄，並取得相關文件，又為確保出其不意的效果(surprise effect)，通常會選擇在一開始時即進行突擊。當中涉及相關法律、準備及行動等面向，說明如下：

(1)法律層面：

- ①檢查的權力(可能需向法院聲請)：A.進入營業處所及所使用之交通運輸工具；B.檢查帳簿和其他業務紀錄；C.複製帳簿或紀錄(不扣押原始文件)；D.在此期間內為必要之調查，得查封營業處所及紀錄簿；E.要求對相關事實或文件進行說明並記錄相關陳述。
- ②與財政警察合作：財政警察(即專門負責調查經濟犯罪之警察)需要快速與法院聯繫，並取得法院給予的搜索票。如果受調查者拒絕配合，財政警察則可依賦予的權力，得不經事業負責人的同意，協助競爭法主管機關進行檢查，對於受調查者具強制力。
- ③配合調查的義務：倘受調查者拒絕配合，受調查者將遭受罰鍰，而調查的過程中，檢查個人信箱前必須取得授權，而受調查者可以請律師協助檢查，但是不能中斷或延遲調查，並需指派一名人員協助競爭法主管機關進行檢查。
- ④可以檢查的文件：檢查人員可以檢查所有業務紀錄，但僅能複製與調查主題直接或間接相關的副本，並須保護機密的文件。而「偶然」發現，但「明顯」的文件，可能是證明競爭侵權行為的文

件(Council of State no. 2199/02)。

(2)準備過程：

- ①調查通知書：首先簡要說明涉及違法的行為，並通知受調查事業將展開調查，而該項通知書必須送達公司登記地址或受託的法律事務所，併同通知相關行政部門。每個調查通知書僅適用於個別事業，如果有 2 個以上事業受到調查，需分別製作調查通知書。
- ②授權書：競爭法主管機關決定擔任案件調查的負責人，並由該負責人在授權書上簽名，授權相關同仁開始進行調查，如有必要，可將此授權書的副本通知受調查者。
- ③後勤支援檢查：可透過網路、資料庫、過往案件，或財政警察的調查，確認每個辦公場所的確切位置與組織、涉法事業的代表人及涉案員工的姓名。
- ④調查團隊組成：每個調查地點至少指派 2 名同仁，而相關案件負責人在每個地點指派 1 名團隊負責人並在緊急情況下與案件負責人保持聯繫。另外可以建立法律服務部門提供相關建議。
- ⑤內部會議及備忘錄：由案件負責人解說調查的架構，例如涉及違法的行為、相關市場、主要證據等。而該備忘錄記載法定代表人姓名和處所地址、需搜索的文件(如會議紀錄、合約、電子郵件等)、違法期間、保管人姓名、調查過程中可能要詢問的資訊，以及搜索關鍵字等。

(3)具體行動：

- ①統一於上午 9 時同步行動，以製造出其不意的效果，由財政警察向受調查事業的櫃台接待人員出示調查通知書，詢問法定代表人資訊，並請其通知任何有權代表該事業的人員或員工到場。注意前 30 分鐘很重要，不能延宕或遲疑，並要求受調查者提供一個場所作為放置物品、蒐集文件、開會，以及撰寫調查報告使用。
- ②擇定關鍵證物保管人或辦公室：可透過事前研究、事業提供資料

或調查取得的證據著手，受調查者知道證據的存放處，但一定不會提供協助，所以適時與調查團隊資訊交流，十分重要。

③搜索證據：A.紙本文件越來越不重要；B.數位資料的搜索(需經同意)；可以選擇文件很少，可能更為重要。另外關鍵字只要精確，就會有效率，例如：姓名、競爭對手、日期、事件等，但通常關鍵文件不一定包含關鍵字。

④調查時間：通常只有 1 天可以蒐集證據，如果超過 1 天，必須將扣得的證物妥善封存在搜索處所，並報告第一天的搜索行動。

⑤結案紀錄及文件清單：即使未獲取任何文件，結案紀錄必須描述所有的搜索行動，包括受調查者的任何異議聲明。另外所附的文件清單，每個文件必須有 2 份影本，而每頁需要事業代表人與競爭法主管機關人員的簽名，並載明日期、地點及頁數。

2、專題演講：實行拂曉突擊(CNMC 經濟情報組組長 Oswaldo García-Hernán 先生)。Oswaldo García-Hernán 先生分享其認為拂曉突擊的成功因素，包括技巧與動機、協調、準備、法律架構、事業的配合度、操作特性、替代選擇/創造力、幸運等 8 種因素，摘要相關因素說明如下：

(1)技巧與動機：

①訓練：在西班牙對於拂曉突擊的訓練計畫分成 2 種，第 1 種訓練是內部教育訓練(包含理論課程、角色扮演，以及電腦操作)，其中有一般訓練課程包括基礎檢查課程、團隊領導者檢查課程、基礎及高級技術課程；第 2 種訓練是在實際的拂曉突擊中進行實踐，另外在每次檢查前都會有基礎及進階技術課程(1 至 1.5 小時)。

②調查團隊的組成：通常有 5 至 6 人組成一個團隊(特殊的情形下，係由 3 至 4 人組成)，2 位為團隊領導者及副手，2 位調查員，2 位具有資訊專長的人員(其中有 1 位必須來自於業務調查單位)。

③挑選團隊方式：每個檢查員都必須接受基礎訓練課程(包括法律及

資訊)才能參加拂曉突擊；團隊的副領導者必須有參加拂曉突擊且擔任監督者角色的經驗，亦必須受過團隊領導者的課程；團隊領導者必須具有擔任其他拂曉突擊副領導者的經驗，而富有經驗的團隊領導者在團隊領導者課程給予其他人訓練或分享經驗。另外每位成員都必須受過訓練，並具有經驗及專業知識，團隊成員互補或互相融合。

(2)法律架構：賦予調查、訪問及蒐集證據的權力，對於拒絕或不願配合調查者處以罰鍰。

(3)事業的配合度：從心理層面而言，接受拂曉突擊的人(事業負責人或員工)通常會扮演被動的角色，而事業的法務部門或律師會扮演主動的角色。

(4)藉由腦力激盪研擬替代方案：可以召開團隊領導者的會議共同討論新的調查方法或激盪新的想法。

(5)另外 Oswaldo García-Hernán 先生對於實施拂曉突擊的步驟及注意事項進行說明如下：

①進入受調查者的營業處所：所有團隊在同一時間盡速完成進入營業處所(15 到 30 分鐘內)，並儘速見到事業負責人或執行長。在見到執行長或事業負責人之前，不透露自己的身分，依法通知相關人員，並作一個傳遞通知者，必要時請警察陪同。而見到事業負責人或執行長時，要求秘密會議，不單獨行動或單獨舉行會議。

②向事業負責人或執行長說明：說明調查權力、受調查義務、拒絕配合的效果，以及權利。注意調查人員的安全，但不向受調查者說明相關懷疑。

③開始進行檢查：在向受調查者說明期間，由團隊的資訊人員儘速面談受調查者負責資訊的人員。另外要求受調查者提供事業組織圖以瞭解關鍵部門或人員後，分配調查人員至相關辦公處所。詢問合作的事業、個人文件、法律專用文件、加密文件並予以檢查，

亦詢問相關業務的內容，以及協助工作的人員。倘文件或檔案涉及機密，由團隊負責人及 1 名調查人員共同檢視，並不觸碰金錢及與案件無關的個人隱私。

④分析相關訊息：檢查相關人員及信件、尋找包含大量關鍵字或重要關鍵字的電子郵件，而其他團隊同樣應該要檢查其他受調查者的人員與網路。

⑤最終階段：取得相關文件的副本(掃描比複印紙張更好)，而數位相關資料最好可以壓縮加密，此階段務必小心，否則會造成極大的錯誤。另外只記錄相關事實，如果受調查者有相關的聲明或附註亦可記錄，並告知受調查者事後亦可再次提出聲明，但千萬不能延遲結束。

3、分組及全體討論：執行拂曉突擊－果汁生產商卡特爾假設案例演練。

(1)**Sunnyland Competition Authority(SCA)**已經決定要調查果汁製造業者卡特爾行為，並在卡特爾成員進行會議後的次日(2019.11.26)，進行拂曉突擊行動。依據所收到寬恕政策申請，**SCA**取得了拂曉突擊行動的授權，其中包括對於未申請寬恕政策資格保留的**Just Banana**，但因**SCA**是個小型機構，對**Just Banana**拂曉突擊行動中，無法派遣太多人員，僅有 2 位競爭法主管機關官員及 1 位警察。同時其他 3 間涉及卡特爾行為的果汁生產商，也進行搜索。

(2)本次分組討論為角色扮演活動，共有 3 個場景，且每個場景均有相關任務要求，例如場景 1 由 2 名參與者扮演競爭法主管機關官員、1 名參與者扮演警察，專家扮演**Just Banana**的接待人員，競爭法主管機關官員及警察面對**Just Banana**的接待人員，須儘速進到**Just Banana**經理所在處所，並須避免接待人員撥打任何無必要的電話，且僅能透露持有搜索票，而不能透漏自己競爭法主管機關官員的身分。在進行角色扮演後，會再討論過程中有何可改進的地方，例如場景 1，**Just Banana**的接待人員詢問競爭法主管機關官員及警察到

訪的目的時，如何說明理由，或接待人員企圖撥打電話聯繫時，競爭法主管機關官員此時該如何制止，及警察的協助或強制力運用是否適當等。

- 4、專題演講：司法調查的工作架構(KFTC 數位調查及分析科科長 Junheon Lee 先生)。數位鑑識是以擷取及分析如硬碟、記憶體、儲存設備等數位裝置，發掘隱蔽證據的調查技巧，KFTC 執行數位鑑識的法律依據為反壟斷及公平交易法第 50-2 條，該法條賦予 KFTC 對事業的電腦數據進行調查的權力，另外 KFTC 的數位調查及分析科 (DIAD) 於 2017 年 9 月 22 日正式成立，計有 22 位成員。KFTC 對於數位鑑識相關業務範圍包括：蒐集、分析及管理電子證據、證據的研究及開發、證據蒐集的教育訓練、取得及維護相關設備等。2019 年數位部門的預算數約 90 萬美元。數位鑑識的工作流程為蒐集、運輸、登記、分析、管理、銷毀等，摘要重點如下：

(1) 蒐集：

- ① 在現場確定數據範圍，並透過鑑識成像(forensic imaging)或文件印刷蒐集。
- ② 將完整硬碟資料保存或成像，送交到 KFTC，然後蒐集數據。
- ③ 當蒐集數位數據時，分發包含雜湊值(hash value)的確認文件。
- ④ 允許受檢查者觀看數據蒐集及選擇的過程，並保證其有權要求被蒐集文件的副本。

(2) 傳輸：避免毀損數位數據及儲存媒介，必須使用具防靜電或防震功能的傳輸設備。

(3) 登錄儲存：在數位鑑識系統上登錄並儲存數位證據，當確認已儲存至機關機房中的硬碟設備後，立即刪除儲存工具上的資料。

(4) 分析及管理：使用可靠的分析設備進行準確且快速的分析，在分析期間僅有特定的數位調查及分析人員才能存取已登錄的數據，分析完畢後，將登錄的數位證據儲存於外部儲存工具，給予編號及貼上

標籤，單獨存放在數據保管室，調查單位若要閱覽數位證據，須經過申請才能進入數據保管室。

- (5)檔案銷毀：每半年須提出登錄已滿 5 年的案件清單，並檢視案件是否尚有在進行訴訟，如無則依據檔案管理法(Public Record Management Act)辦理銷毀並通知業務部門，另請受調查事業確認數位數據已銷毀後簽發確認文件。此外，Junheon Lee 先生說明有關 KTFC 相關部門對於數位鑑識協調合作，以數位鑑識相關設備及成像的介紹。

(三)11 月 14 日

- 1、專題演講：調查工具－聽證(hearings)及索取資料(RFIs)(ACCC 競爭與消費者法律組首席律師 Nikolas Tumbri 先生)。重點如次：

- (1)ACCC 的調查工具可分為索取資料、強制性資訊蒐集權、搜索及存取通訊資料授權、電訊攔截等。在典型的卡特爾調查過程，主管機關意識到有卡特爾行為存在的資訊來源，可能有來自檢舉人、寬恕政策申請人、其他機關建議及媒體報導等，為獲得更進一步的情報或證據，便會考慮是否取得搜索授權。在進行「拂曉突擊」行動前，可能會使用如監控設備(例如：竊聽器、追蹤器等)或電訊攔截等方式取得相關情報或證據，但這些方式僅限於在調查嚴重的刑事犯罪(包括卡特爾犯罪)；一般時候會採取蒐集電信數據的方式(例如：用戶資訊、通話費紀錄等)，來確定特定人是否或何時與他人接觸、接觸的頻率，以及在特定時間所處的位置，也可能會去取得儲存於電信業者或 ISP 業者之電子郵件或簡訊數據等方式來進行調查，而這些方式可以交互合併運用，以獲得最大效益。

- (2)在執行「拂曉突擊」後，會先行檢視執行搜索扣押時取得的事證，並向當事人提示寬恕政策的申請程序，如有當事人申請寬恕政策時，將優先約談該申請人，以取得證詞及更多的違法事證。至於其他當事人則可運用具強制性的通知方式(要求提供資訊或出示文件)或提

示正式約談紀錄給潛在涉案事業等方式進行證據蒐集。

2、分組及全體討論：證據蒐集－果汁生產商卡特爾假設案例演練。討論重點如下：

- (1)在 Pears United 和 Cherrytree 申請寬恕政策，以及 Sunnyland Competition Authority (SCA)在 2019 年 11 月 26 日進行的拂曉突擊後，Apple to Go 和 Just Banana 也申請了寬恕政策。相關證據顯示，2018 年和 2019 年，Pears United、Cherrytree、Apple To Go、Just Banana 等 4 家果汁製造業者合意提高其果汁的價格，主要是 1 升和 1.5 升包裝的果汁，且有跡象表明，卡特爾行為可能更早開始。而這 4 家果汁生產商均有參加與大型零售商年度談判的聯合策略會議，這些會議每年至少舉辦 2 次，通常在 5 月及 11 月。Cherry tree 的秘書通常將邀請函發送給各製造商的銷售經理，以及同業公會的高級顧問 Hugh Trendy 先生。此外，這 4 家果汁製造商還在 6 月舉辦的同業公會年會上，與其他較小的果汁製造商和進口商召開了會議。
- (2)各國參與者分 2 組討論，並擬定有關卡特爾行為尚須釐清的問題、調查的方向、欲向何人取得何種資料等，並擬定調查時程表。各組討論結束後，推派 1 人發表討論結果，由專家們評選論述較完整的一方。

四、心得與建議：

- (一)透過本次研討會交流，學習到先進國家之競爭法主管機關，針對聯合行為查處之調查工具，並透過面對面地討論瞭解各國法制間的差異。會議主席詢問在場來賓國內法制擁有寬恕政策的比重，近 7 成以上與會者舉手，顯示透過國際間的執法交流，調和並降低各國法制及執法之差異，讓具有隱蔽且不易偵測到的聯合行為，藉由標竿學習方式，讓後進國家未來執法能更為細膩，此為本次研習得到的最大收穫。此外，各國在餐桌上非正式的談話交流，得以瞭解風土民情，例如席間認識了柬埔寨執法人員，瞭解該國將於 2020 年將推出競爭法，目前競爭部門僅係在商務

部底下的一個部門，會後並互留聯絡方式，得以建立非官方的友誼。

(二)實施寬恕政策之本意，係利用卡特爾參與者原為競爭對手，轉為合作時的互信基礎應相對薄弱，進而透過重罰及利誘，使彼此間產生懷疑，促使卡特爾參與者自行提供合意及相關涉法事證，讓主管機關增加偵測到卡特爾的機會。而我國於 100 年時通過寬恕政策修法，並提高聯合行為罰則，在違法情節重大時，可處達事業上一會計年度銷售金額 10%的罰鍰，寬恕政策相關細節性規定亦大致與先進國家相同（例如：申請方式、申請者配合事項、資格保留制度…等），但實施成果似乎有限，誘因的設計或許有精進的空間，亦可在查處聯合行為案件時，罰鍰的設定可較為提高，使正在進行違法行為的事業有感到受重罰的高度風險，以提高寬恕政策運用的效果。

(三)傳承調查技巧並重視程序正當性：

- 1、拂曉突擊會面對各式各樣的突發狀況，程序方面的正當是首要步驟，惟有程序正當才有效增加破案機率，畢竟國際卡特爾案件中，跨國企業公司的法務、外部律師學有專精，也知道如何應付競爭法主管機關的調查，若調查初始程序即違法，很容易被挑戰。過去本會針對教育訓練較少講程序方面的調查技巧，但西班牙競爭局針對拂曉突擊會定期舉辦教育訓練，由資深同仁帶領新進同仁經驗傳承，並加強心理素質的訓練，建議本會當加強會內同仁調查技巧訓練，逐步與國際執法實務接軌。
- 2、本次研討會透過拂曉突擊的角色扮演模擬，瞭解如何持法院核發的搜索票直搗黃龍，用最短的時間接觸到公司負責人，而不打草驚蛇，帶領的專家會利用各種突發情境去考驗小組成員的應變能力，只要稍有疏失，會導致拂曉突擊的失敗，例如：(1)核發的搜索票公司名稱為受調查事業的子公司，公司法務表示搜索票主體錯誤，無義務配合；(2)搜索票公司地址打錯，律師表示無義務配合等。為避免以上情境發生，出擊時要再三檢視所有的資訊(do check!)，到場時要觀察公司地址、名稱，如果發現搜索票上載的內容有誤，立即取消該次行動，避免因為一時的疏

失，造成團隊的失敗，後續要再取得直接事證將更為困難。因為完善的準備，才能增加打擊成功率，留得青山在，不怕沒柴燒，不要貿然行動，這部分可供本會學習，利於未來在發函時，要再三檢視題目有無錯漏、受文者、地址有無變更，避免貽誤調查時程。

3、調查人員進入事業處所進行調查時態度要面帶微笑，但遇到關鍵點時要義正嚴詞，不容妥協，此為心理層面的探討。穩定的心理素質、團隊合作均需要不斷地強化與訓練，絕非憑一己之力能獨立完成。專家表示當事業遭到調查時，事業的緊張程度更甚於競爭法執法人員，因此調查人員心理素質強化，氣勢才能主導整個調查場域，切記不要單獨行動(諸如不要在閉門會議室內單獨訪談公司負責人，在搜索時要 2 人 1 組，便於通報帶隊主管)。此外，在調查過程中，尤其是大公司，內部法務人員或律師前來處理時，帶隊主管如何應對，尤其律師此時會盡力展現對公司的價值，丟出各式各樣的問題並質疑調查合法性，例如機關調查權限、有無正當性、公司產銷機敏資料涉及營業秘密保護不得提供、調查過程並詢問可否適用寬恕政策，因此帶隊主管及同仁在現場調查時，程序上的法規要非常熟稔，態度要沉著，例如 ACCC 專家認為如果該資料能夠給卡特爾的成員閱覽，則就不屬於機敏資料，可以反將對方律師一軍，這些調查技巧在現場突擊時都要靈活彈性地運用，因此藉由國際交流得學習先進國家的執法態度與方法，讓本會執法持續精進。

4、雖然我國法律目前尚未賦予本會搜索、扣押等相關權力，但是透過本次研討會分享先進國家之作法及假設案例角色扮演之方式，可瞭解到各國對於人權保障之作為甚為重要，例如須先有充足證據後始能申請行動授權、僅能複印與調查主題相關之文件，以及取得數位數據之管理及保存方式等，皆有值得本會學習借鏡之處。

(四)精進經濟分析技巧、建構並強化數位蒐證：

1、數位經濟時代的來臨，對於查處聯合行將面臨不少挑戰，但是也是一個改變契機，透過本次研討會瞭解韓國公平會於 2017 年 9 月 22 日正式

成立數位調查及分析科 (DIAD)，成員 20 餘人，相當於本會 1 個處的人力，均具備資訊專長。各成員得針對電腦、手機、網路等資訊獨自蒐證，年度預算高達 90 萬美元(約 2,700 萬新臺幣)，目前所有數位蒐證設備價值達 400 萬美元(約 1.2 億元新臺幣)，令人咋舌，連主持人都說義大利競爭局每年才投入 5 萬多歐元進行設備更新，都自嘆不如，因此加強數位蒐證是未來的趨勢，設備建置及教育訓練應該持續投入，才能因應數位經濟挑戰。

- 2、此外，CNMC 專家提到 IT 人員對於拂曉突擊的重要性，每次的拂曉突擊一定要有 IT 人員，因為違法事證多為數位資料，資料可以迅速刪改，因此運用最短的時間取得有用的關鍵事證有賴 IT 人員的技術協助。審酌本會目前資訊及經濟分析室著重在經濟分析，茲因目前並無搜索扣押制度，故尚無需 IT 人員協助查案，惟倘未來欲推行搜索扣押制度，IT 人員補強及訓練勢必為重要的課題。
- 3、最後，CNMC 專家提供很多經濟分析的真實案例(因涉及個案調查，故禁止拍照，亦無紙本資料)，其中相關的經濟分析技巧，例如用關聯規則分析來偵測採購圍標事件，該等技巧本會資經室亦曾請會外大數據專家講授，爰此，針對經濟分析之調查技巧，本會之實力應不容小覷，惟如何讓案件承辦人在有限的時間加以妥善運用，讓執法更為精緻，透過不斷地教育訓練及嘗試，內化成為每個調查承辦人擁有的調查技能，是未來當努力的目標。