



经合组织理事会关于竞争法执法透明度和程序公正的建议

非官方翻译

经合组织法律文书

本文件由经合组织秘书长负责出版，本出版物所表述的观点和论证并不代表经合组织及其各成员国和伙伴国政府的官方意见。

本文件及其中所包含的任何数据及地图均不影响任何领土的状态或主权、国际边界或界限的划定以及任何领土、城市或地区的名称。

本文件是免费提供的。在不做任何改动的情况下，可以免费复制和传播，不需要任何进一步的许可。本文件不得出售。

本版为非官方翻译。尽管已尽最大努力确保与原文相符，但唯一的官方版本是经合组织网站上的英文和法文文本。网页地址: <https://legalinstruments.oecd.org>

背景信息

经合组织理事会根据竞争委员会的提案，于 2021 年 10 月 6 日通过了《关于竞争法执法透明度和程序公正的建议》（以下简称“《建议》”）。

《建议》确立了关于竞争法执法透明度和程序公正的通用标准。它旨在支持公正合理地对待被调查各方并支持其行使辩护权。它还旨在提高执法决定的准确性和有效性。

经合组织关于竞争法执法透明度和程序公正的工作以及《建议》的必要性

竞争委员会自 2011 年以来持续关注竞争法执法透明度和程序公正这个问题。理事会也在经合组织关于竞争法执法的若干法律文书中表示认识到制定透明度和公正性标准的重要性（见“相关法律文书”）。

经合组织的分析工作表明，尽管不同的司法管辖区之间存在法律、文化和制度差异，但是必须制定若干具有普遍适用性的最低限度的竞争法执法原则。竞争法执法应当具有公正性、可预测性和透明度，并且应当结合有效的规则、公正且独立的机构和健全的做法。应当让受影响各方、相关各方和广大公民认同上述情况，以此来维护公众对执法工作的信心。如果执法存在瑕疵，那么调查就会受到影响，当事方的权利就会受到损害，有效的竞争法执法就会受到阻碍，公众的信心就会受到破坏。

自 2019 年以来，经合组织加强了这一专题的工作，将关于透明度和程序公正的讨论集中在制定竞争法执法的通行原则的必要性上。主要的工作成果就是《建议》。

《建议》的制定过程

竞争委员会将透明度和程序公正作为其 2019-2020 两年期《工作方案和预算》的长期主题之一。因此，竞争委员会关于合作和执法的第三工作组开始主持召开关于该专题的圆桌会议并制定《建议》。

经过两年的讨论，《建议》获得了通过。《建议》得益于国际竞争网、经合组织工商业咨询委员会、国际律师协会、国际商会竞争委员会、联合国贸易和发展会议、世界银行和世界贸易组织提出的意见。经合组织监管政策委员会的附属机构——经济监管机构网络也提供了评论意见。

《建议》的范围

《建议》确立了一些原则，成员国和遵行《建议》的非成员国（以下合称“遵行国”）可根据这些原则设计和评估其竞争法执法制度并进行政策改革。这些原则包括：透明度和可预测性；独立性、公正性和专业性；非歧视性和相称性；及时性；切实接触；保护保密信息和法律特权；以及司法审查。

《建议》加强了适用于竞争主管部门的其他国际标准，将它们转化为对政府的更高层次的政策建议，并要求政府为其实施提供支持。《建议》是一项灵活的文书，旨在根据遵行国的法律和制度框架加以适用。

后续步骤

竞争委员会将监测《建议》的实施情况，并在《建议》通过五年之内向理事会报告，之后至少每十年报告一次。竞争委员会还将考虑编制执行工具书。与此同时，秘书处将通过圆桌会议、讲习班和大会形式继续开展相关的分析工作。

进一步信息请查阅：www.oecd.org/daf/competition/transparency-and-procedural-fairness-in-competition-law-enforcement.htm。

联系方式：DAFCOMPContact@oecd.org

理事会

考虑到 1960 年 12 月 14 日《经济合作与发展组织公约》第 5 b)条的规定；

考虑到《经合组织理事会关于合并审查的建议》[[OECD/LEGAL/0333](#)]、《经合组织理事会关于在竞争调查和诉讼中开展国际合作的建议》[[OECD/LEGAL/0408](#)]以及《经合组织理事会关于采取有效行动打击核心卡特尔的建议》[[OECD/LEGAL/0452](#)];

考虑到在其他国际论坛（包括国际竞争网）上围绕竞争法执法的透明度和程序公正开展的工作；

虑及透明度和程序公正对有效且公正的竞争法执法十分重要，对法治更是至关重要，同时适当考虑到执行的有效性；

虑及竞争委员会长期以来围绕竞争法执法领域的透明度和程序公正开展的工作表明存在普遍适用的最低透明度和程序公正标准；

虑及成员国和遵行本建议的非成员国（以下合称“遵行国”）若能就竞争法执法领域的透明度和程序公正标准达成一致，由此推动政府支持执行这些标准，将会产生重大意义；

认识到竞争法执法应当具有公正性、可预测性和透明度，并且被有关各方和公众认为具有公正性、可预测性和透明度，还应当包括有效的规则、公正且独立的机构和健全的做法；

认识到各方和第三方的合作和参与是促成公正、有效且高效调查的关键因素；

认识到遵行国据以执行本建议的法律和制度框架各不相同；

根据竞争委员会的提案：

一．同意在本建议中采用以下定义：

- **竞争法执法**：遵行国主管竞争法执法工作的部门所开展的一切调查、起诉或裁决活动。
- **裁决**：可强制执行的行政决定、法庭命令或判决。
- **保密信息**：商业秘密和其他敏感信息，以及适用法律规定属于机密的信息。

二．建议遵行国建立关于竞争法执法的明确法律框架，并附带明确定义且公开的竞争法律和法规及关于确定和处理保密信息的规则、政策或指导，以及公平和明确的当事方和第三方权利和义务。为此，遵行国应当：

1.确保竞争法执法具有透明度和可预测性，方式如下：

- a) 确保本国法律框架和竞争主管部门的程序，以及向法院申请审查裁决的适用程序和期限公开可查；

- b) 在遵守关于保护保密信息的规定的规定的前提下，公布与裁决（包括结案裁决）相关的事实、法律依据和制裁措施；
- c) 推进竞争主管部门执法重点的透明化；以及
- d) 支持实施关于国际竞争法执法透明度和程序公正的最佳做法。

2. 确保竞争法执法具有独立性、公正性和专业性，方式如下：

- a) 保证竞争法执法由负有责任的独立（即，不受政治干预或压力）公共机构开展，以及根据立足于健全的竞争政策原则的相关法律和经济论据来解释、适用和执行竞争法；
- b) 确保竞争主管部门和法院对所获得的所有相关信息和证据给予适当的考虑；
- c) 制定明确且透明的规则来预防、确定和处理参与竞争法执法的竞争主管部门和法院官员的任何重大利益冲突；
- d) 确保竞争主管部门拥有足够的人力、财政和执法资源，以及竞争法、经济或其他相关学科的专业知识，以便有效地履行职责；
- e) 始终要求官员对其以官方身份收到的信息承担专业保密义务；以及
- f) 为竞争主管部门提供足够的调查和合作工具，以便有效地开展竞争法执法。

3. 确保竞争法执法具有非歧视性、相称性以及类似案件中的一致性，方式如下：

- a) 以合理、一致、非歧视的方式（包括不损害被调查各方的国籍和所有权）开展竞争法执法；
- b) 根据每个案件的严重程度和性质对调查进行调整，避免给当事方、第三方或竞争主管部门带来不必要的成本和负担；
- c) 针对竞争法执法的程序性步骤（例如，信息请求、视察请求和面谈请求）制定一致的规则和准则，确保这些步骤不超出调查范围；
- d) 对程序性步骤适用内部保障措施，确保其合法性、相称性和一致性；
- e) 在调查的关键阶段评估调查的进展，决定是继续推进还是结束案件；
- f) 通过充分审查事实和证据以及对评估和裁决适用内部制衡，确保裁决的客观性；以及
- g) 确保裁决者（例如，竞争主管部门或法院，视情况而定）与当事方和第三方以书面形式进行沟通，如以口头形式沟通，则尽可能进行书面记录并将其作为案卷或案件记录的一部分。

4. 确保竞争法执法具有及时性，方式如下：

- a) 在考虑案件性质和复杂性以及高效使用竞争主管部门资源的前提下，耗费合理的时间完成竞争法执法；
- b) 考虑到案件的性质和复杂性，制定并遵循成文法规则或竞争主管部门准则，或酌情为程序步骤的期限或长度设定内部目标；
- c) 确保竞争主管部门、当事方和第三方都有合理的时间来准备行动和反应；
- d) 考虑到当事方或第三方的选择和行动可能会影响调查的时间安排，鼓励各方开展合作以避免迟延。

5. 在适当考虑调查的有效性的基础上，告知当事方相关情况并为其提供切实参与竞争法执法过程的机会，方式如下：

- a) 在法律允许的前提下，确保尽可能快速以书面方式通知当事方启动调查的情况以及调查的法律依据和标的物，但不能损害调查的有效性；
- b) 竞争法执法过程中，尽可能快速和适当地向当事方说明事实和法律依据、竞争问题以及调查现况；
- c) 确保竞争主管部门公布的关于启动调查的通知和对当事方的指控不被提交作为对事件的决定；
- d) 根据适用的法律、规则或准则，为当事方提供合理机会，以便其通过律师提交关于实体和程序问题的意见。其中包括在没有正当理由的情况下，不驳回当事方关于自行选择律师作为其代表的请求；
- e) 在关键阶段为当事方提供有意义的机会，以便其与竞争主管部门就调查的事实、进展和程序性步骤以及相关的法律和经济推理进行讨论；
- f) 在做出最终裁决之前，为当事方提供机会以提交充分的辩护。其中应当包括：
 - i. 在遵守保密信息和特许保密信息规定的前提下，将针对当事方的所有指控告知当事方，并允许当事方查阅竞争主管部门或法院收集或收到的相关证据；以及
 - ii. 为当事方提供有意义的机会，以便其在重要裁决者面前就所有指控做出充分回应并提交证据以支持其论点。
- g) 尊重可适用的当事方不自证其罪的权利；以及
- h) 在做出最终裁决之前，考虑在案件中拥有合法利益的第三方的意见。

6. 在考虑辩护权和其他合法权利以及透明、有效的竞争法执法方面公共利益的同时，**保护保密信息和特许保密信息**，具体方式包括：

- a) 确保竞争主管部门适当地防止其所掌握的保密信息遭到非法披露；以及
- b) 考虑制定、更新或加强关于处理律师与客户之间特许保密通信的政策，并尊重适用的法律特权。

7. **确保**由独立于竞争主管部门的审判机关（即，法院、仲裁庭或上诉机构）对裁决（包括强制性的程序性中间裁决**进行公正的审查**。为此，遵行国应当：

- a) 允许法院审查事实和证据，以及竞争法执法裁决的是非曲直；
- b) 要求所有的裁决以书面形式作出、只基于记录的事项，并酌情包含关于事实调查结果、法律结论和相关制裁的细节；以及
- c) 在考虑到案件性质和复杂性的前提下，努力在合理的时间内完成审查。

8. **定期审查**本国法律框架、公共政策和竞争主管部门规则、程序及准则，以确保与本建议相符，完善本国执法制度，努力向最佳做法靠拢。

三. 请秘书长和各遵行国传播本建议。

四. 请非遵行国适当考虑并遵行本建议。

五. 指示竞争委员会：

- a) 为本建议执行方面的信息和经验交流提供一个论坛，并开展自愿性的同行审议；
- b) 考虑编制工具书，以支持遵行国执行本建议；以及
- c) 在不晚于本建议通过后五年的期限内向理事会报告本建议的执行、传播和持续适用情况，此后至少每十年报告一次。