

LEX/BDHC/0210/2017

Equivalent Citation: 70 DLR (2018) 789

IN THE SUPREME COURT OF BANGLADESH (HIGH COURT DIVISION)

Writ Petition No. 11450 of 2012

Decided On: 22.11.2017

Appellants: **Sabir Traders Limited**
Vs.

Respondent: **Anti-Corruption Commission and Ors.**

Hon'ble Judges:

M. Enayetur Rahim and Shahidul Karim, JJ.

Counsels:

For Appellant/Petitioner/Plaintiff: Shah Monjurul Hoque and Palash Chandra Roy, Advocates

For Respondents/Defendant: Nahid Mahtab, Advocate

JUDGMENT

Shahidul Karim, J.

1. In an application under Article 102 of the Constitution of the People's Republic of Bangladesh, was issued calling upon the respondents to show cause as to why the impugned notice under Memo. No. 1961 dated 23-1-2012 issued by the respondent No. 2 (Annexure-A) directing the petitioner to submit documents and records of sale and purchase of goods imported under bond licence for investigation about the allegation of evasion of customs duty should not be declared to have been issued without lawful authority and is of no legal effect and/or such other or further order or orders passed as to this Court may seem fit and proper.

2. Facts necessary for disposal of the Rule, in short, are that the petitioner is a private limited company incorporated under the laws of the land, having its office at House No. 25, Road No. 10. Gulshan Avenue, PS Gulshan. Dhaka-1212, who has been carrying on business of providing duty free shopping facilities on certain goods to diplomats and privileged persons under a special bonded warehouse licence issued by the Collector, Customs, Excise & VAT under section 13 of the Customs Act, 1969. As a special bonded warehouse licence holder, the petitioner has been doing business of selling goods to diplomats and privileged persons in Bangladesh without payment of duty and taxes on the first importation thereof. On being satisfied with the performance of the petitioner, the Customs Authority renewed the licence of the petitioner every year upon payment of necessary fees and required documents including yearly performance report.

3. The petitioner has been running its business smoothly for more than 30 years upon paying required government duties and taxes regularly. In all these years, no objection has been raised by any government authority or any other organization regarding the process of its operation and there had not been a single incident of allegation of any customs duty. In fact, there is no scope for the petitioner to evade any tax inasmuch as he is merely running a bonded warehouse for the diplomats and privileged persons under the constant supervision of an officer posted by the Customs Authority. No goods from the petitioner's bonded warehouse are released

without prior approval from the Customs Officer posted at the warehouse. The Department of Local and Revenue Audit, Dhaka Customs House conducts audit every year but did not find any discrepancy as to import and sell of goods under the Special Bonded Warehouse licence of the petitioner.

4. Following some newspaper reports published in 2009 containing allegation of selling of liquors and other goods imported under the Special Bonded Warehouse license in the open market without payment of duties, the Customs Authority formed an investigation committee on 30-12-2009. The said investigation committee, after rigorous examination of the documents and records maintained by the Customs Authority and the petitioner, submitted its report on 9-9-2010 wherein no fault was detected with the business transaction of the petitioner.

5. Thereafter, all on a sudden, without showing any reason and without having any lawful authority the respondent No. 2 issued the impugned notice (Annexure-"A") purportedly directing the petitioner to submit documents and records of sale and purchase of goods imported under its bond licence for investigation about the allegation of evasion of customs duty. Evasion of customs duty is an offence under the Customs Act, 1969 and it is not an offence under the Anti-Corruption Commission Act, 2004 (shortly, the Act of 2004) and, as such, the respondents have got no legal authority to enquire into and conduct investigation regarding such matter.

6. Respondent No. 1 entered appearance through its engaged Advocate Ms Nahid Mahtab who contested the Rule by filing an affidavit-in-opposition.

7. Mr. Shah Monjurul Hoque, learned Advocate along with Mr. Palash Chandra Roy appearing for the petitioner submits that the allegation raised in the impugned notice relates to evasion of customs duty which is purely a subject matter of the customs authority who, in fact, is the only statutorily authorised body to investigate the affairs of the petitioner company, not the Anti-Corruption Commission (in brief, the Commission). He further submits that the impugned letter is illegal, without lawful authority and is of no legal effect since the Commission lacks legal authority in issuing the same. Referring to section 17(Ka) of the Act of 2004, Mr. Hoque next submits that the Commission is legally authorised to inquire into and conduct investigation about the offences mentioned therein, but 'evasion of customs duty' is not an offence under the said act and, therefore, the impugned notice issued by the said Commission is illegal and not tenable in law. The impugned notice carries no value in the eye of law since the action of the respondents lacks in authority, Mr. Hoque finally added.

8. Per contra, Ms. Nahid Mahtab, learned Advocate representing the respondent No. 1 submits that on being satisfied that corruption in the form of money laundering etc. is being done by the petitioner company with the connivance as well as assistance of the relevant customs officials in doing its warehouse business, the Commission under the authority of section 19(1) of the Act of 2004 issued the impugned notice asking the former to submit documents relating to its business, though the subject matter was mentioned as evasion of customs duty only. She further submits that evasion of customs duty is an offence under the Money Laundering Protirodh Ain, 2012 and therefore, the Commission is legally authorised to issue the impugned notice under section 19(1) of the Act of 2004. She lastly submits that the authority of the Commission in conducting inquiry into any allegation of corruption or carrying out investigation thereof should not be allowed to call in question merely for some mistake or error which appears to have been occurred purely by happenstance.

9. We have heard the submissions advanced by the learned Advocates for both the

parties, perused the writ petition along with the affidavit-in-opposition including other necessary documents annexed thereto and also considered the facts and circumstances of the case as well as the law bearing on the subject.

10. Admittedly, the petitioner is a private limited company incorporated under the laws of the land who has been running business of providing duty free shopping facilities on certain goods to diplomats and privileged persons under a special bonded warehouse licence issued by the Collector, Customs, Excise and VAT under section 13 of the Customs Act, 1969. In the course of its business, the petitioner company received the impugned notice under Memo No. 1961 dated 23-1-2012 (Annexure-A) issued by the respondent No. 2 directing it to submit some documents and records relating to sale and purchase of goods imported under bond licence for inquiry (অনুসন্ধান). In the said notice the allegation (অভিযোগ) received against the petitioner company has been formulated in a concise way in the following manner:

“ডিপ্রোমোটিক বন্ডেড ওয়ারহাউজ ও শুদ্ধমুক্ত বিপণী
কর্তৃক রাজস্ব ফাঁকির অভিযোগ।”

11. Having impugned the legality of the above notice, the petitioner company has filed the instant writ petition contending that the Commission has got no legal authority in issuing the same inasmuch as 'evasion of customs duty' is not a scheduled offence under the Act of 2004. On the other hand, it has been argued on behalf of respondent No. 1 that the Commission is legally authorised to issue the impugned notice as the matter involves allegation of corruption as well as money laundering.

12. With a view to arrive at a correct decision about the issue, we feel it necessary to have a peep at the Anti-Corruption Commission Rules, 2007 to see for ourselves as to what does the word 'অভিযোগ' mean, who can file it and how the Commission takes cognizance of the same. The word 'অভিযোগ' has been defined in Rule 2(Kha) which reads as follows:

“অভিযোগ” অর্থ আইন এর তফসিলভুক্ত অপরাধের
বিষয়ে কমিশন বা অন্য কোন আইন প্রয়োগকারী সংস্থা কর্তৃক
মৌখিক বা লিখিত আকারে কিংবা অন্য কোনভাবে প্রাপ্ত
অভিযোগ।”

13. As per Rule 2(Ga), 'আইন' অর্থ দুর্নীতি দমন কমিশন আইন, ২০০৪ (২০০৪ সনের ৫ নং আইন)

14. From a plain reading of the above provisions of law it is thus patent that the word 'অভিযোগ' means and includes an allegation regarding any scheduled offence under the Act of 2004 made either orally or in writing to the Commission or to any other law enforcing agency or an allegation received from any other source. As per Rules 3 and 6, after causing preliminary scrutiny a list of those allegations which requires inquiry is to be prepared and then the same is to be submitted to the secretary of the Commission who in his turn place it before the relevant commissioner, who eventually will accord approval for causing inquiry into the allegation.

(Emphasis added)

15. Now, coming to the case at our hand, it appears from the available materials on record that going by some reports published in the Daily Jugantor' newspaper on 26-12-2011, regarding evasion of customs duty through under invoicing as well as commission of money laundering by the bonded warehouse licence holders in furtive league with some customs officials in carrying out warehouse business, the Commission took notice of the same and formed an opinion to conduct inquiry into

the said allegation. In view of the definition of allegation (অভিযোগ) as given in Rule 2(Kha), the above newspaper report can legally be considered as an allegation (অভিযোগ).

16. In this context, it would be profitable to quote some passages from the report run by the "Daily Jugantor" on its issue dated 26-12-2011 which reads as follows:

“৮১ কোটি মূল্য দেখিয়ে ৫শ, কোটি টাকার মদ আমদানি”

“.....আন্ডার ইনভয়েসিংয়ে বৈদেশিক মুদ্রা পাচারঃ তথ্য অনুযায়ী বার্ষিক প্রাপ্যতা ডলার মূল্যে নির্ধারিত থাকায় বন্ডেড ওয়্যারহাউসগুলো ব্যাপক আন্ডার ইনভয়েসিংয়ে মদ আমদানি করছে। শুধু তাই নয়, আমদানি করা মদের মূল্য বহুগুণ কম দেখিয়ে পরিমাণে অনেক বেশি পণ্য খালাস নিচ্ছে। চট্টগ্রাম কাস্টম হাউসের তথ্য অনুযায়ী ২০১০-২০১১ অর্ধবছরে দেশের ডিপ্লোমেটিক বন্ডেড ওয়্যারহাউসগুলো ১৭ লাখ ৪৩ হাজার ৭৮৩ লিটার মদ ও বিয়ারের আমদানি মূল্য দেখিয়েছে বাংলাদেশী মুদ্রায় মাত্র ৮১ কোটি ৬৯ লাখ টাকা। কিন্তু হিসাব করে দেখা গেছে, আমদানিকারকদের আনা এসব মদের মূল্য ৫শ’ কোটি টাকারও বেশি। বিশেষ করে যারা সাড়ে ৪শ’ শতাংশ শুদ্ধ দিয়ে মদ আমদানি করছে তাদের ঘোষিত মূল্যের সঙ্গে ডিপ্লোমেটিক বন্ডেড ওয়্যারহাউসের ঘোষিত মূল্য পার্থক্য ব্যাপক। একই কান্ট্রি অব অরিজিন এবং একই পণ্যের এত বিশাল মূল্য পার্থক্য শুদ্ধ কর্তৃপক্ষ কখনোই যাচাই করে দেখিনি। সর্বশেষ ২০১০-১১ অর্ধবছরে প্রায় ৫শ’ কোটি ১৬ লাখ টাকার মদ মাত্র ৮১ কোটি ৬৯ লাখ টাকায় শুদ্ধায়ন করে খালাস নিয়েছে এসব আমদানিকারক। এতে সরকার শুদ্ধ হারিয়েছে প্রায় ১৯শ’ কোটি টাকা। এভাবে আন্ডার-ইনভয়েসিংয়ে আনা মদের মূল্য হিসেবে শত শত কোটি টাকার বৈদেশিক মুদ্রা বিদেশী সরবরাহকারীকে পরিশোধ করা হচ্ছে হুন্ডির মাধ্যমে, যা দেশের মানিলভারিং আইনে দণ্ডনীয় অপরাধ। জানা গেছে, আমদানিকারকদের এই অপকর্মে বিদেশী সরবরাহকারীদেরও প্রত্যক্ষ যোগসাজশ রয়েছে। তাদের পাঠানো অনেক কম মূল্যের ইনভয়েস দেখিয়ে বাণিজ্যিক ব্যাংকে এলসি খোলা পণ্য আমদানি হচ্ছে।”

“শুদ্ধমুক্ত মদ আমদানিতে পুকুরচুরিঃ অনুসন্ধান পাওয়া তথ্য অনুযায়ী উক্ত শুদ্ধের মদ শুদ্ধমুক্তভাবে আমদানির নামে রীতিমতো পুকুরচুরি চলছে। প্রকৃত চাহিদার অনেকগুণ বেশি মদ আমদানি করে কালোবাজারে ছাড়া হচ্ছে। এতে সরকার রাজস্ব হারাচ্ছে বিপুল অংকের। ঢাকা কাস্টম হাউসের তথ্য অনুযায়ী বর্তমানে ৭৩০ জন পাসবুকধারী দেশের ৭টি বন্ডেড ওয়্যারহাউস থেকে শুদ্ধমুক্ত সুবিধায় মদ কিনতে পারেন। এদের মাত্র ১৬১ জন দূতাবাসের কূটনৈতিক। আইন অনুযায়ী প্রিভিলিইজড পারসনরা মাসে সর্বোচ্চ ১শ’ ডলার মূল্যের মদ

কিনতে পারেন। আর বিভিন্ন দূতাবাসের কূটনীতিকরা পররাষ্ট্র মন্ত্রণালয়ের নির্ধারিত কোটা অনুযায়ী কিনতে পারেন ৩শ থেকে ৫শ ডলার মূল্যের মদ। প্রাপ্যতা অনুযায়ী প্রিভিলাইজড পারসনদের মাসে ৫ লিটারের বেশি মদ ক্রয়ের সুযোগ নেই। এ হিসাবে ৫৬৯ জন পাসবুকধারী প্রিভিলাইজড পারসনদের জন্য বছরে মদের প্রয়োজন ১ লাখ ৩৬ হাজার ৮০০ লিটার। অপরদিকে কূটনীতিকরা যদি গড়ে ৩শ ডলারের মদ কেনেন তাহলে ডিলাক্স শ্রেণীর মদপান করলেও তাদের জন্য বছরে ১৪ থেকে ১৫ হাজার লিটারের বেশি মদ প্রয়োজন নেই। এ হিসাবে কূটনৈতিক ও প্রিভিলাইজড পারসন মিলিয়ে বছরে সর্বোচ্চ ১ লাখ ৫০ হাজার ৫১৪ লিটারের মদ বিয়ার প্রয়োজন। অথচ ২০১০-১১ অর্থবছরের সর্বশেষ তথ্য অনুযায়ী আমদানি হয়েছে ১৭ লাখ ৪৩ হাজার ৭৮৩ লিটার মদ ও বিয়ার। অর্থাৎ এসব বভেড ওয়্যারহাউস চাহিদা বহির্ভূতভাবে বছরে মদ আমদানি করেছে ১৫ লাখ ৯৩ হাজার লিটারেরও বেশি, যা সরাসরি কালোবাজারে চলে যাচ্ছে।”

“স্বাক্ষর মূল্য পার্থক্য আকাশ-পাতালঃ ডিপ্লোমেটিক বভেড ওয়্যারহাউসগুলো সুকৌশলে অনেক বেশি মূল্যের পণ্য নামমাত্র মূল্যে স্বাক্ষর করে খালাস নিয়ে নিচে। শুষ্ক পরিশোধ করে যারা মদ আমদানি করেন তাদের ইনভয়েস মূল্যের চেয়ে শুষ্কমুক্ত আমদানিকারকদের মূল্য পার্থক্য আকাশ-পাতাল। চট্টগ্রাম কাস্টম হাউসের তথ্য অনুযায়ী ২০১০-১১ অর্থবছরে ঢাকা ওয়্যারহাউস ১৩ কোটি ৪৯ লাখ ৭০ হাজার টাকা, সাবির ট্রেডার্স ১৪ কোটি ৮৬ লাখ টাকা, ইস্টার্ন ডিপার্টমেন্টিক সার্ভিসেস ১৩ কোটি ২০ লাখ ২১ হাজার টাকা, ন্যাশনাল ওয়্যারহাউস ৯ কোটি ৪৬ লাখ ৭২ হাজার টাকা, এইচ কবীর এন্ড কোং ৯ কোটি ৬৬ লাখ ৭৭ হাজার টাকা, টস বড ১২ কোটি ২৩ লাখ টাকা, সারবান ইস্টার্নন্যাশনাল ৭ কোটি ৩৫ লাখ টাকা, সিওয়েজ বভেড ওয়্যারহাউস ১ কোটি ৪১ লাখ টাকাসহ সর্বমোট ৮১ কোটি ৬৯ লাখ টাকার মদ শুষ্কমুক্ত সুবিধায় আমদানি করেছে। যার পরিমাণ সাড়ে ১৭ লাখ লিটারেরও বেশি। ইস্টারনেটে পাওয়া এসব মদের মূল্য এবং উচ্চ শুষ্ক পরিশোধ করে আমদানিকারকদের ঘোষিত মূল্য হিসাব করে দেখা গেছে, শুধু ২০১০-১১ অর্থবছরেই শুষ্কমুক্ত ৮১ কোটি ৬৯ লাখ টাকায় আমদানি ঘোষণা দিয়ে প্রায় ৫শ’ ৭ কোটি টাকার মদ বিয়ার আভারইনভয়েসিংয়ে খালাস নেয়া হয়েছে। তাহলে ঘোষিত মূল্য এবং প্রকৃত আমদানি মূল্যের পার্থক্যজনিত বাড়তি মূল্য পরিশোধ হয় কি করে? এই প্রশ্ন সঙ্গত কারণেই উঠতে পারে। শুষ্ক কর্মকর্তারা স্বীকার করেছেন, আভারইনভয়েসিংয়ে আনা পণ্যের বাড়তি মূল্য বিদেশী সরবরাহকারীকে বিভিন্ন কৌশলে ছত্রির মাধ্যমে পরিশোধ করা হয়।”

“.....পারস্পরিক যোগসাজশে আমদানিপ্রাপ্যতাঃ কূটনৈতিক মিশনের কত জন কর্মকর্তার প্রতি কর্মকর্তার এগজাম্পসন সার্টিফিকেটে পররাষ্ট্র মন্ত্রণালয় কত মূল্যের কি পরিমাণ পণ্য ক্রয় করতে পারবেন তা নির্ধারণ করে দেয়। এ ছাড়া বিভিন্ন আন্তর্জাতিক সংস্থায় কর্মরত বিদেশীরা আইন অনুযায়ী পাসবুক ব্যবহার করে প্রতি মাসে মাত্র ১শ’ ডলারের মদ বিয়ার কিনতে পারেন। ঢাকা কাস্টম হাউসের তথ্য অনুযায়ী বর্তমানে সচল পাসবুকধারী কূটনৈতিক ও প্রিভিলাইজড পারসনের সংখ্যা মাত্র ৭৩০ জন। এসব নির্দিষ্ট করা প্রাপ্যতা হিসাব করে বভারের মদ আমদানির প্রাপ্যতা নির্ধারিত হলে বর্তমানের চেয়ে বহুগুণ কম পরিমাণ মদ আমদানির কথা। কিন্তু

পারস্পরিক যোগসাজসে মোটা অংকের সমঝোতায় বস্তারের ইচ্ছে অনুযায়ী বার্ষিক প্রাপ্যতা নির্ধারণ করা হচ্ছে। এতে সরকার শত শত কোটি টাকার রাজস্ব হারাচ্ছে। আর বাড়তি মদ দেশের বার, ক্লাব, হোটেলসহ সারা দেশে সয়লাব হয়ে গেছে। ঢাকা কাষ্টম হাউসের তথ্য অনুযায়ী ৭৩০ জন পাসবুকধারী যদি বছরের ৩৬০ দিনের প্রতিদিনই গড়ে সর্বোচ্চ আধা বোতল বা আধা লিটার করে মদ বিয়ার পান করেন তাহলেও অংকের হিসাবে মদ বিয়ার আমদানির প্রয়োজন মাত্র ১ লাখ ৩১ হাজার ৪শ' লিটার। এতে প্রমানিত হয়, শুধুমাত্র মদ আমদানির অর্থোজিক প্রাপ্যতা নির্ধারণ করে কাষ্টম বন্ড কমিশনারেট এবং রাজস্ব বোর্ড প্রত্যক্ষ-পরোক্ষভাবে সরকারের বিপুল অংকের রাজস্ব আত্মসাৎকে উৎসাহিত করছে।”

(Emphasis added)

17. Having gone through the aforesaid news, it is apparent that serious allegations of money laundering through under invoicing of the imported beer and liquors, selling of the said items in the open market with active connivance of the relevant customs officials, evasion of huge amount of customs duty etc. have been drawn against the bonded warehouse license holders. It further appears that the Commission took cognizance of the said report and after making preliminary scrutiny into the same, it has been decided that a full-fledged inquiry is to be made whereupon a team was formed comprising of respondent No. 2 and another and thereafter, respondent No. 2 issued the impugned notice dated 23-1-2012 asking the petitioner to submit some documents relating to its warehouse business. It is true that in the said notice the subject matter was described in a concise way as 'evasion of customs duty'. But for that matter alone, there is hardly any scope to adjudge the impugned notice as illegal inasmuch as serious allegation of money laundering through under invoicing in importing liquors and beers has been made against the bonded warehouse license holders in the aforesaid newspaper report which the Commission, as we have already noticed, took cognizance of. If we consider the legality of the impugned notice by merely looking at its caption it would tantamount to judge a book by its cover only which will not at all be a correct and rational approach. In view of the provision of Rule 2(kha) wherein it has categorically been spelt out that the Commission can take notice of any allegation received from any other source the action of the Commission in taking cognizance of the allegation received through newspaper reporting and thereafter forming opinion to cause inquiry into the same was perfectly justified and lawful inasmuch as the offence of money laundering is a scheduled offence under the Act of 2004. Moreover, offence relating to customs duty has also been included in the category of predicate offence under the Money Laundering Protirodh Ain, 2012 which came into effect from 16-9-2012.

18. By issuing the impugned notice dated 23-1-2012 the respondent No. 2 directed the petitioner to submit some documents and records relating to its bonded warehouse business. Now, the question that comes for our determination is under what authority the respondent No. 2 issued the impugned notice. In this context, we may profitably refer to section 19 of the Act of 2004 which runs as under:

“১৯। অনুসন্ধান বা তদন্তকার্বে কমিশনের বিশেষ ক্ষমতাঃ (১) দুর্নীতি সম্পর্কিত কোন অভিযোগের অনুসন্ধান বা তদন্তের ক্ষেত্রে, কমিশনের নিম্নরূপ ক্ষমতা থাকিবে, যথাঃ—

- (ক) সাক্ষীর সমন জারি ও উপস্থিতি নিশ্চিতকরণ এবং শপথের মাধ্যমে সাক্ষীকে জিজ্ঞাসাবাদ করা
- (খ) কোন দলিল উদঘাটন এবং উপস্থাপন করা;
- (গ) শপথের মাধ্যমে সাক্ষ্য গ্রহণ;
- (ঘ) কোন আদালত বা অফিস হইতে পাবলিক রেকর্ড বা উহার অনুলিপি তলব করা;
- (ঙ) সাক্ষীর জিজ্ঞাসাবাদ এবং দলিল পরীক্ষা করার জন্য পরোয়ানা জারি করা; এবং
- (চ) এই আইনের উদ্দেশ্য পূরণকল্পে, নির্ধারিত অন্য যে কোন বিষয়।

(২) কমিশন, যে কোন ব্যক্তিকে অনুসন্ধান বা তদন্ত সংশ্লিষ্ট বিষয়ে কোন তথ্য সরবরাহ করিবার জন্য নির্দেশ দিতে পারিবে এবং অনুরূপভাবে নির্দেশিত ব্যক্তি তাহার হেফাজতে রক্ষিত উক্ত তথ্য সরবরাহ করিতে বাধ্য থাকিবেন।”

(৩)

19. On a plain reading of the aforesaid provisions it appears manifestly that section 19 of the Act of 2004 has given wide range of power to the Commission to enquire into and investigate any allegations whatsoever as covered in its schedule and in doing so may direct any authority public or private to produce relevant documents and the person concerned shall be bound to comply with such direction.

20. In view of what has been stated above, we are impelled to hold that the Commission is legally authorised to issue the impugned notice directing the petitioner company to submit documents and records relating to its bonded warehouse business since allegation of money laundering etc. has been raised in dealing with the said business. Thus, the argument put forward by Mr. Hoque that the Commission lacks legal authority in issuing the impugned notice does not hold water.

21. In the premises, we find no merit in the Rule which is liable to be discharged.

22. Accordingly, the Rule is discharged without any order as to costs.

23. Stay order granted at the time of issuance of the Rule which was extended from time to time is recalled and vacated.

Communicate a copy of the judgment to the respondents concerned forthwith.

© Manupatra Information Solutions Pvt. Ltd.