7/1589

T.C.
DEVLET BAKANLIĞI VE
BAŞBAKAN YARDIMCILIĞI

3

SAYI :B.02.0.001/01-3767
KONU : 7/1589-3834 esas sayılı yazılı soru önergesi

30/12/2003

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

İLGİ :10.12.2003 tarih ve A.01.0.GNS.0.10.00.02-7/1589-3834/13814 sayılı yazınız.

İstanbul Milletvekili Sayın Emin ŞİRİN tarafından tevcih edilen 7/1589-3834 esas sayılı yazılı soru önergesinin cevabına ilişkin olarak Sermaye Piyasası Kurulu Başkanlığı'nın 29.12.2003 tarih ve 18883 sayılı yazısı ilişiktedir.

Bilgilerinize arz ederim.

Doç.Dr.Abdüllatif ŞENER
Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı

EK: SPK Başkanlığı'nın 29.12.2003 tarih ve 18883 sayılı yazısı (6 sayfa)

DAĞITIM :
Gereği : TBMM Başkanlığına
Bilgi : Başbakanlığa

7/1589

Başbakanlık
Sermaye Piyasası Kurulu

SAYI : KÖB/ 470-18883 ANKARA

KONU : 29/12/2003

DEVLET BAKANLIĞI VE BAŞBAKAN YARDIMCILIĞINA

(Sn. Doç. Dr. Abdüllatif ŞENER)

İlgi: Kurulumuza 12.12.2003 tarihinde tebliğ edilen 12.12.2003 tarih ve B.02.0.001/01.3626 sayılı evrak akış ve talimat formu ekindeki Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Genel Sekreterliği Kanunlar ve Kararlar Dairesi Başkanlığının 10.12.2003 tarih ve A.01.0.GNS.0.10.00.02-7/1589-3834/13814 sayılı yazısı.

İlgi yazı ekinde yer alan İstanbul Milletvekili Sn. Emin ŞİRİN tarafından verilen soru önergesi Kurulumuza gönderilmiştir. Soru önergesinde yer alan sorulara ilişkin görüşümüz aşağıda sunulmaktadır.

I- Manipülasyon suçunun unsurları Sermaye Piyasası Kanununda düzenlenmiş olup, suçun işlenmesinde kullanılan tipik yöntemler ile korunma yöntemlerini örneklerle açıklayan metin kamunun aydınlatılması amacıyla Kurulumuzun resmi web sitesinde yayımlanmıştır.

Manipülasyon suçunun bilgi bazlı ve işlem bazlı olmak üzere iki türü, Sermaye Piyasası Kanunu (SPKn)'nun 47 nci maddesinin (A) bendinde düzenlenmiştir. Kanun işlem bazlı manipülasyonu (SPKn md. 47/A-2), *'yapay olarak, sermaye piyasası araçlarının, arz ve talebini etkilemek, aktif bir piyasanın varlığı izlenimini uyandırmak, fiyatlarını aynı seviyede tutmak, artırmak veya azaltmak amacıyla alım ve satımının yapılması'* olarak tanımlamıştır. Bilgi bazlı manipülasyonun (SPKn md. 47/A-3) yasal tanımı ise, *'sermaye piyasası araçlarının değerini etkileyebilecek, yalan, yanlış, yanıltıcı, mesnetsiz bilgi verilmesi, haber yayılması, yorum yapılması ya da açıklamakla yükümlü olunan bilgilerin açıklanmaması'* şeklindedir. Manipülasyonun Sermaye Piyasası Kanunundaki tanımı, yasa yapma tekniğine uygun olarak genel ve objektif nitelik taşımaktadır.

Öte yandan, Avrupa Birliği de 2003 yılında, iyi işleyen bir ortak pazar hedefine ulaşılması amacıyla "Market Abuse" başlığı altında piyasanın şeffaflığını ortadan kaldıran ve yatırımcı güvenini olumsuz yönde etkileyen fiillere ilişkin olarak, genel ve objektif tanımlar içeren bir direktif çıkarmıştır. Avrupa Birliğine üye ülkelerin, söz konusu direktife uyum sağlamak üzere gerekli düzenlemeleri 2004 yılı Kasım ayına kadar yapmaları gerekmektedir. Avrupa Birliğine adaylık süreci içinde olan ülkemiz bakımından, sermaye piyasası mevzuatının Avrupa Birliği düzenlemelerine uyumlaştırılması çerçevesinde yürütülen çalışmalarda anılan direktif de dikkate alınmaktadır.

Yasal metinlerdeki genel ve objektif suç tanımlarının kapsamına ne gibi işlemlerin girebileceğini sınırlayıcı biçimde belirlemeye olanak yoktur. Manipülasyon suçu, çok farklı yöntemlerin kullanılması suretiyle işlenebilir. Ancak, gerek teorik olarak üzerinde uzlaşılan, gerek uygulamada sık sık ortaya çıkan bazı işlem kalıplarını, manipülatif işlem örnekleri olarak ortaya koymak mümkündür.

Bu çerçevede, uluslararası düzenleme ve uygulamalar ile Kurulumuzun denetimlerinde ulaşılan tespitler dikkate alınarak, özellikle işlem bazlı manipülasyonda kullanılan yaygın yöntemler ve davranış kalıplarıyla ile ilgili olarak kamuoyunu bilgilendirmek üzere Kurulumuzca "Hisse Senedi Piyasalarında Manipülasyon" başlığı altında bir çalışma hazırlanmıştır. Çalışmanın amacı, bütünlük halinde kullanılmaları halinde manipülasyon suçunu oluşturan işlem yöntemleri ve davranış kalıplarını sınırlayıcı olmadan teoriden ve uygulamadan örneklerle açıklayarak, bu fiillere karşı korunma yöntemleri konusunda aracı kurumlara, yatırımcılara ve kamuya bilgi vermektir. Söz konusu çalışma, 13.12.2003 tarihinde Kurulumuzun resmi web sitesi olan "www.spk.gov.tr" adresinde yayımlanmıştır.

II- Borsalarda işlem yapma yasağı, piyasa düzenini bozan suçları işleyen kişilerin borsalarda işlem yapmaya devam ederek diğer yatırımcıları zarara uğratmalarının önlenmesi amacıyla getirilmektedir.

Kurulun işlem yasağına ilişkin kararları, Sermaye Piyasası Kanununun 15.12.1999 tarih ve 4487 sayılı Kanun ile yeniden düzenlenen 46 ncı maddesinin 1 inci fıkrasının (i) bendi hükmü uyarınca alınmaktadır.

Anılan madde uyarınca Kurul, Kanun uyarınca yaptığı izleme, inceleme ve denetlemeler sonucunda, "*Kanunun 47 nci madde (A) bendi hükmünde sayılan fiillere*

doğrudan ya da dolaylı olarak iştirak ettikleri Kurulca tespit edilen gerçek veya tüzel kişilerin, borsalar ve teşkilatlanmış diğer piyasalarda geçici veya sürekli olarak işlem yapmalarının önlenmesini teminen gerekli tedbirleri almaya" yetkilidir.

Kurula tanınan bu yetki, SPKn'nun 47 nci maddesinin (A) bendinde sayılan fiillere iştirak ettikleri saptanan kişilerle sınırlıdır.

Mevcut durum itibariyle, Kurulumuzun aldığı işlem yasağı tedbiri uygulanmasına ilişkin kararlarının büyük çoğunluğu, SPKn md. 47/A-2 hükmünde tanımlanan manipülasyon fiillerinden kaynaklanmaktadır. İşlem yasağı tedbiri, niteliği itibariyle, işlem yapmak suretiyle işlenen manipülasyon suçunun engellenmesine daha uygundur. Yukarıda da açıklandığı üzere, SPKn md. 47/A-2 hükmü uyarınca işlenen manipülasyon fiili, yapay olarak sermaye piyasası araçlarının arz ve talebini etkilemek, aktif bir piyasanın varlığı izlenimini uyandırmak ve fiyatları etkilemek amacıyla sermaye piyasası araçlarının alım ve satımını yapmaktır. Ancak, somut olayın niteliğine uygun düştüğü ölçüde, SPKn'nun 47 nci maddesinin (A) bendinde sayılan fiillerin işlenmesi halinde de sorumlular hakkında işlem yasağı getirilmektedir.

Kurulun piyasa düzenini bozan kişiler hakkında işlem yasağı tedbirini uygulaması, Sermaye Piyasasası Kanununun 1 inci maddesi ile verilen sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışması, dolayısıyla tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasına yönelik düzenleme ve denetleme yapma görevinin bir sonucudur. SPKn md. 46/1-(i) hükmünün yasal gerekçesi ve amacı çerçevesinde, işlem yasağı tedbirinin temel nedenini, Kanunun 47 nci maddesinin (A) bendinde sayılan sermaye piyasasında dürüstlüğü bozan en ağır cezaların verileceği fiillerden birini işledikleri tespit edilen kişilerin sermaye piyasası araçları üzerinde işlem yapmaya devam ederek piyasayı ve yatırımcıları tekrar yanıltarak zarara uğratmalarını önlemek, yatırımcıları bu tür zarar verici hareketlere karşı korumak ve piyasanın güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını sağlamak oluşturmaktadır.

Piyasa düzenini bozmaya ve bundan menfaat sağlamaya yönelik fiiller, sermaye piyasasında işlem yapanlar arasında eşitliği ve dürüstlüğü bozmaktadır. Bu fiilleri işledikleri tespit edilen kişiler hakkında işlem yasağı getirilmemesi ve dolayısıyla bu kişilerin piyasada işlem yapmaya devam etmeleri ise, piyasanın dürüstlük içinde işlemediği yönünde güven eksikliği oluşan diğer yatırımcıların borsalardan yatırımlarını çekmelerine, dolayısıyla yurt ekonomisinin zarara uğramasına neden olacaktır.

Ülkemizde sermaye hareketleri mevzuat çerçevesinde gerçekleşmektedir. Avrupa Birliğine adaylık süreci içerisinde olan ülkemizde, Avrupa Birliği ülkeleriyle uygulama ve mevzuat bakımından uyum ilkesi gözetildiğinden, mevzuat çalışmalarında Birlik düzenlemeleri esas alınmaktadır. Böylece gerek vergisel gerek yasal açıdan yabancı ülke mevzuat ve uygulamalarıyla bütünlük sağlandıkça, yurtiçi ve yurtdışı yatırımlar arasında mevzuat ve uygulamadan doğan farklar ortadan kalkacaktır.

Öte yandan, Kurulumuz düzenlemeleri gereğince aracı kurumların müşterilerini tanıma kuralı bulunmakta olup, Kurul yaptığı denetimler bakımından yatırımcıların kimlik bilgilerinin kendisine verilmesini aracı kuruluşlardan isteyebilmektedir. Böylece, sermaye hareketlerinin takibinde denetim bakımından da etkinliğin sağlanması mümkün olmaktadır. Ayrıca, hukuki alt yapısı tamamlanan teknik alt yapısı da tamamlanmak üzere olan sermaye piyasası araçlarının kaydileştirilmesine ilişkin sisteme (SPKn md.10/A) geçildikten sonra, sistemde tam bir şeffaflık sağlanacaktır.

III- Aracı kurumlar yatırımcıları zarara uğrattıkları fiilleri nedeniyle sermaye piyasası mevzuatı gereği hukuki ve cezai yönden sorumludurlar.

Sermaye Piyasası Kanununun 32 nci maddesinde sermaye piyasası kurumları arasında sayılan aracı kurumların kuruluş ve faaliyet esasları Kanunun 33 ve 34 üncü maddelerinde düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemeler ve Kanunun ilgili diğer maddeleri uyarınca Kurulumuzca aracı kurumların kuruluş ve faaliyet esaslarına; açığa satış, kredili menkul kıymet, repo-ters repo, yatırım danışmanlığı, vb. olmak üzere müşterilerine sundukları hizmetlere; belge ve kayıt düzeni ile sermaye yeterliliğine ilişkin olarak Kurulumuzca çıkarılan tebliğler bulunmaktadır. Bu tebliğlerde, aracı kurumların müşterileriyla ilişkilerinde ve sundukları hizmetlerde uymaları gereken kurallar ile sorumluluk esaslarına ayrıntıları ile yer verilmiştir. Anılan Kurul düzenlemelerine aykırılıklarının tespiti durumunda, aracı kurumlar ve sorumlulukları belirlenen yetkilileri hakkında, SPKn'nun 47/A maddesi uyarınca Kurulumuzca Yatırımcıları Koruma Fonuna irat kaydolunan idari para cezaları uygulanmaktadır.

Öte yandan, sermaye piyasasına özgü suç ve cezaların düzenlendiği SPKn'nun 47 nci maddesindeki suçların, somut olayın özelliklerine göre aracı kurum yetkililerince de işlenmesi mümkündür. Bununla birlikte, Kanun aracılık ve benzeri sermaye piyasası faaliyetlerinin önemi ile tasarruf sahiplerinin haklarının korunması bakımından, aynı maddede sermaye piyasası kurumları tarafından işlenebilecek suçları özel olarak düzenlemiştir. Buna göre, SPKn'nun sermaye piyasası bakımından en ağır cezai

müeyyidelerin düzenlendiği (A) bendinin 4 üncü altbendinde *'sermaye piyasasında izinsiz olarak faaliyette bulunulması veya yetki belgeleri iptal olunduğu veya faaliyetleri geçici olarak durdurulduğu halde ticaret unvanlarında, ilan veya reklamlarında sermaye piyasasında faaliyette bulundukları intibaını yaratacak kelime ibare kullanılması veya faaliyetlere devam olunması'* suç olarak düzenlenmiştir. Yine aynı bendin 5 inci altbendinde, yatırımcıların emanetleri üzerinde gerçekleştirilecek emniyeti suiistimal suçu, sermaye piyasasına özgü nitelikleri dikkate alınarak özel olarak düzenlenmiştir. Geçmişte uygulamada ortaya çıkan sorunlara bağlı olarak da, aynı bendin 7 nci altbendinde karşılıksız repo işlemleri suç olarak tanımlanmıştır. Kanunun 47 nci maddesinin (C) bendinde ise, aracı kuruluşların faaliyet şartlarına ilişkin 34 üncü maddeye aykırılık cezai müeyyideye bağlanmıştır.

Diğer yandan, SPKn'nun cezaların artırılmasına ilişkin 48 inci maddesinde *"Kanun kapsamındaki ihraççılarla, sermaye piyasası kurumlarının yönetim kurulu üyeleri, denetçileri, müdür ve diğer personeli ve yatırım fonu temsilcileri ile sorumlularının ortaklığın, kuruluşun veya fonun paraları ve diğer malları ile sermaye piyasası araçları, defter, evrak, dosya, kayıt ve diğer belgeleri üzerinde gerçekleştirdikleri suçların genel hükümlere göre belirlenen cezalarının yarı oranında arttırılacağı'* öngörülmüştür.

Ayrıca, son yıllarda ülkemizde sermaye piyasasına yönelik ilginin yoğunlaşmasının bir sonucu olarak SPKn md. 47/A-2 hükmü uyarınca işlenen manipülasyon suçlarında görülen artış nedeniyle, Kurulumuzun Seri:V, No:46 sayılı "Aracılık Faaliyetleri ve Aracı Kuruluşlara İlişkin Esaslar Tebliği"ne eklenen bir madde ile, aracı kuruluşların SPKn md. 47/A-2 uyarınca işlenecek manipülasyon fiillerine katkıda bulunmak, yardımcı olmak veya zemin hazırlamak sonucunu doğurabilecek iş ve işlemlerde bulunamayacakları öngörülmüştür. Manipülasyon suçu, yasal koşulların bulunması halinde aracı kuruluş yetkililerince de işlenebilmekte ve bu çerçevede söz konusu kişiler hakkında da cezai takibat yapılması talebiyle yargı mercilerine başvurulmaktadır. Ancak, söz konusu koşulların bulunmaması halinde de, anılan Tebliğde öngörülen iç denetim sistemini kurmayarak ve/veya gerekli faaliyet şartlarına uymayarak manipülasyon suçunu işleyen kişilerin suç konusu fiillerine zemin hazırlamaları durumunda da, aracı kurumların Kurul düzenlemelerine aykırılık nedeniyle sorumlulukları doğmakta ve sorumlular hakkında Kurulumuzca idari para cezası verilebilmektedir.

7/1589
10

IV- Hakimler Savcılar Yüksek Kurulu kararı ile Sermaye Piyasası Kanununa muhalefet suçlarının cezai takibinde ihtisaslaşmış Cumhuriyet Savcılıkları oluşturulmuştur.

Hakimler Savcılar Yüksek Kurulunun 11.10.2001 tarihli kararı uyarınca, Sermaye Piyasası Kanununa muhalefet suçlarına İstanbul Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde İstanbul Adliyesinde, Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde Ankara Adliyesinde, İzmir Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde İzmir Adliyesinde bakılmaktadır. Anılan karar ile, Sermaye Piyasası Kanununa muhalefet suçlarının cezai takibinde ihtisaslaşmış Cumhuriyet Savcılıklarının oluşturulması ve suçların soruşturmasının daha kısa sürede tamamlanması amaçlanmıştır.

Öte yandan, sermaye piyasasına özgü her türlü hukuki sorunun çözümünde uzmanlaşmayı ve yargılamada etkinliği sağlamak amacıyla ihtisas mahkemelerinin kurulması yasal düzenleme yapılmasını gerektirmektedir.

Bilgilerinize arz olunur.

Dr. Doğan CANSIZLAR
Kurul Başkanı

Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığı	
Tarih	29.12.2003
Sayı	3767

Vr.35934