

Araştırma Makalesi

Kamu Kesiminde Toplu Pazarlık Sisteminin Merkezileşmesi: Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokolleri

Sezgi ÖKTEM SONGU¹
ORCID: 0000-0003-0735-3784

Berke Kaan İMANCI²
ORCID: 0000-0001-5406-7970

DOI: 10.54752/ct.1783105

Öz: Bu çalışma, Türkiye’de Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokollerinin tarihsel gelişimini, hukuki niteliğini ve bağlayıcılığını değerlendirmek amacıyla kaleme alınmıştır. 1960’lı yıllardan itibaren gerek devlet gerekse özel sektör işverenleri, ekonomik dalgalanmaları kontrol altına almak ve toplumsal talepleri yönetmek amacıyla toplu pazarlığı merkezileştirme eğilimi göstermiştir. Özel sektörde grup toplu iş sözleşmeleri aracılığıyla gerçekleşen merkezileşme, kamu işçileri bakımından ise kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü ile somutlaşmıştır. 1989’da imzalanan ilk protokol, ücret politikalarını ve çalışma ilişkilerini uzun vadede etkileyen bir dönüm

¹ Doç.Dr. Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Dokuz Eylül Üniversitesi, sezgi.oktem@deu.edu.tr

² Arş. Gör. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, berkekaan.imanci@deu.edu.tr

ÖKTEM SONGU, S., İMANCI, B.K., (2026) “Kamu Kesiminde Toplu Pazarlık Sisteminin Merkezileşmesi: Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokolleri”, Çalışma ve Toplum, Sayı: 89, C.2, s.705-736

Bu makale, Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0) şartları altında dağıtılan açık erişimli bir makaledir. Bu lisans, orijinal yazar ve kaynak belirtildiği sürece, herhangi bir ortamda sınırsız kullanım, dağıtım ve çoğaltmaya izin vermektedir. Bkz. <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>
Makale Geliş Tarihi:12.09.2025 - Makale Kabul Tarihi:01.04.2026

noktası olmuştur. Başlangıçta yalnızca “centilmenlik anlaşması” olarak görülen ve hukuken bağlayıcı sayılmayan bu protokoller, taraflar arasında bir tür koordinasyon işlevi üstlenmiştir. Ancak 2017 tarihli 696 sayılı KHK ile protokollere bağlayıcılık kazandırılmış, bu durum konfederasyonların toplu pazarlıkta daha belirleyici hale gelmesine yol açmıştır. Bu gelişme sendika özgürlüğü, toplu pazarlık hakkı ve grev özgürlüğü açısından önemli tartışmaları beraberinde getirmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin 2023 tarihli kararıyla, yalnızca sendikaların toplu iş sözleşmesi yapabileceğine dikkat çekilerek 2017 öncesi uygulamaya dönülmüştür. Çalışma, protokollerin kamu kesiminde farklı işverenler bünyesinde çalıştırılan işçilerin mali ve sosyal haklarını uyumlaştırmadaki önemini vurgulamakla birlikte, hukuki statülerinin 6356 sayılı Kanun’un benimsediği ilkelere ve sistemine uyumlu bir zemine oturtulması gerektiğini savunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Koordinasyon Kurulu, Kamu Çerçeve Protokolü, Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokolü, Toplu Pazarlık, Kamu İşçileri.

Centralization of the Collective Bargaining System in the Public Sector: Framework Agreement Protocols for Public Workers’ Collective Agreements

Abstract: This study has been written to examine the historical development, legal nature, and binding effect of the Public Collective Bargaining Agreement Framework Protocols in Turkey. Since the 1960s, both the state and private sector employers have shown a tendency to centralize collective bargaining to control economic fluctuations and manage social demands. While such centralization in the private sector was realized through group collective agreements, in the public sector it took shape with the framework protocols. The first protocol, signed in 1989, marked a turning point that influenced wage policies and labour relations in the long term. Initially regarded merely as a “gentlemen’s agreement” without legal enforceability, the protocols primarily served as coordination instruments between the parties. However, with Decree Law No. 696 of 2017, they were granted binding force, which shifted the bargaining power toward confederations. This development triggered major debates on union freedom, collective bargaining rights, and the right to strike. With its 2023 decision, the Constitutional Court emphasized that only trade unions are entitled to conclude collective agreements, thereby restoring the pre-2017 framework. While

highlighting the protocols' role in harmonizing the financial and social rights of workers employed under different public employers, the study argues that their legal status should be aligned with the principles and structure adopted by Law No. 6356.

Keywords: Coordination Board, Public Sector Framework Agreement, Framework Agreement Protocols for Public Collective Agreements, Collective Bargaining, Public Sector Workers.

Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokollerinin Tarihsel Gelişimi

Türkiye'de toplu sözleşme yapma hakkı olmayan konfederasyonların üyesi sendikaların toplu sözleşmelerini koordine etme, yönlendirme, siyasal ve hukukî şartları çalışanlar lehine çevirme gibi faaliyetleri mevcuttur. Siyasal iktidarlar ise kamu kesiminde işçi kuruluşlarıyla uzlaşma yolunu kullanarak geniş kitlelerin desteğini almaya çalışmışlardır. 1960'lı yıllardan itibaren gerek devlet gerekse özel sektör işverenleri, ekonomik dalgalanmaları kontrol altına almak ve toplumsal talepleri yönetmek amacıyla toplu pazarlığı merkezileştirme eğilimi göstermiştir. Bu eğilim, özellikle kamu sektöründe sosyal taraflar arasında da büyük ölçüde kabul görmüştür. Özel sektörde grup toplu iş sözleşmeleri aracılığıyla gerçekleşen merkezileşme, kamu işçileri bakımından ise kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü ile somutlaşmıştır. Kamu görevlilerinin toplu pazarlık süreci ise Kamu İşveren Heyeti ile Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti arasında yürütölmekte ve yapılan anlaşma toplu sözleşme olarak isimlendirilmekte olup doğrudan 4688 sayılı Kanunda -sendika üyesi olsun olmasın- tüm kamu görevlilerini kapsayacak şekilde mutlak merkezizyetçi bir yapıda düzenlenmiştir. Bu çalışma, kamu işçilerinin toplu iş sözleşmesi süreçlerinde fiili bir uygulama olarak ortaya çıkıp daha sonra yasal bir zemine kavuşan kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokollerine odaklanmaktadır. Bu bölümde kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokollerinin ortaya çıkışı, arka planı ve dönüşümü açıklanacaktır.

6356 Sayılı Kanun Düzenlemesi Öncesi Dönem

1960-1980 Arası Dönem

1960 askeri müdahalesi sonrası hazırlanan 1961 Anayasasının demokratik ve özgürlükçü yapısının hayat verdiği serbesti ortamı, sendikacılığın gelişip

serpilmesine imkân tanımıştır (Pamuk, 2014: 250)³. 60'lı ve 70'li yıllarda sendikalar etkinliklerini artırmışlar, daha geniş kitleler içerisinde örgütlenebilmişlerdir. Bu dönemde devletin de sosyal devlet ilkesini benimseyerek kamu iktisadi teşebbüsleri ve yatırım tercihleri aracılığıyla işgücü piyasasına müdahale ettiği görülmektedir (Yeldan, 2001: 38). Devlet, işverenler ile işçiler arasındaki çıkar çatışmasını dengeleyici ve uzlaştırıcı bir rol üstlenmiş, özellikle işveren sıfatını kullanarak toplu iş sözleşmeleri aracılığıyla işçilerin reel ücretleri ile ulusal gelir içerisindeki payının artmasına vesile olmuştur⁴ (Koray, 1994: 129).

Türkiye'de ilk kez 30'lu yıllarda uygulanmaya başlanan, daha önce ithal edilen malların artık yerli sanayi tarafından üretilmesini hedefleyen ithal ikamesi yoluyla sanayileşme stratejisi, 60'lı yıllar boyunca da sürdürülmüştür (Pamuk, 2014: 237). 70'li yılların sonlarına gelindiğinde ise, 1960'tan itibaren benimsenen ithal ikameci politikanın ekonomik bunalımlara çözüm olamaması ve artan döviz ihtiyacı karşısında bu politika terk edilerek ihracata dönük bir büyüme benimsenmiştir (Pamuk, 2014: 263-267). Bu strateji değişikliği sonrası, ihracatta maliyetlerin düşürülerek rekabetçiliğin artırılabilmesi ve talep enflasyonunun dizginlenebilmesi gerekçeleriyle reel ücretlerin düşürülmesi amaçlanmıştır (Koray, 1994: 132; Yeldan, 2001: 26). Bu durum, işçilerin çalışma koşullarının iyileştirilmesinde en etkin araçlardan olan toplu sözleşme düzenine devlet müdahalelerini beraberinde getirmiştir. Toplu sözleşmeler ile işçilerin önemli ekonomik kazanımlar elde ettiği gerçeği karşısında hem devlet hem de işverenler toplu sözleşmelerin merkezileştirilerek tek elden yönetilmesi ve böylece ülke çapında toplu iş sözleşmelerinin politika belirleyicilerin istediği koşullarda imzalanması yönünde adımlar atmıştır⁵ (Koray, 1994: 208; Turan, 2000).

³ 1961 Anayasası'nın kabulünün ardından 274 sayılı Sendikalar Kanunu (RG, 24.07.1963, 11462) ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu (RG, 24.07.1963, 11462) yürürlüğe girmiştir.

⁴ Bu dönemde toplu iş sözleşmeleri aracılığıyla işçilerin ciddi kazanımlar elde ettiği görülmektedir. 1963 yılından 70'li yılların ortalarına değin işçilerin ücretlerinde önemli artışlar gerçekleşmiş, ikramiye miktarları ile kıdem ve ihbar tazminatlarına ilişkin sürelerde artışlar olmuş, ücret dışında doğum, ölüm, evlenme, ulaşım, yemek, giyim, yakacak, eğitim yardımları, izin ve bayram harçlıkları gibi birçok sosyal yardım ve yan ödemeler getirilmiştir (Koray, 1994: 184-185).

⁵ O dönemde çalışma koşulları toplu iş sözleşmeleriyle tayin edilen işçilerin büyük çoğunluğu kamu kesiminde istihdam edilmiş olsa da toplu iş sözleşmelerinin merkezileşmesi eğiliminin kamu kesimine özgü bir olgu olduğunu söylemek mümkün değildir. Nitekim 70'li yıllarda özel kesimde de grup toplu iş sözleşmeleri yaygınlaşmaya başlamıştır. Başta özellikle DİSK grup toplu iş sözleşmelerine karşı çıkararak toplu iş sözleşmelerinin işyeri düzeyinde bağlanması için diretmıştır. Bu direnç nedeniyle 1976'da

Türkiye’de toplu sözleşme düzenin merkezileşmesi bakımından atılan ilk adım 1978 yılında Hükümet ile Türk-İş arasında imzalanan Toplumsal Anlaşmadır. Anlaşma, Türk-İş’e bağlı kuruluşlarla kamu kesimi kuruluşları arasındaki toplu sözleşmelere ilişkin ilke ve kurallar içermektedir. Bu anlaşmada ülkenin içinde yer aldığı ekonomik koşulların kamu kesimi ile yapılan toplu iş sözleşmelerinde dikkate alınması, ancak işçinin satın alma gücünün korunması; ekonomik ve sosyal yardımların asgari düzeyini saptamak üzere tarafların bir teknik komite oluşturması; ücretlerin saptanmasında işin niteliği, mesleki bilgi ve becerinin dikkate alınması ve kamu kesimindeki kuruluşların toplu sözleşmelerini bağitlemada karşılaştıkları sorunları çözmeye yönelik ortak bir birimin oluşturulması gibi hususlar öngörülmüştür. 20 Temmuz 1978 tarihinde Hükümetle Türk-İş arasında imzalanan bu anlaşma, aslında işçi ve işveren ilişkilerini devlet kesiminde daha sağlıklı bir doğrultuda düzenlemeyi amaçlamıştır. Ancak, anlaşmanın tarafları olan Hükümet ve Türk-İş’e üye sendikalar tarafından toplumsal anlaşmanın yeterince benimsenmemesi ve DİSK ile TİSK’in bu anlaşma dışında bırakılmış olması nedenleri ile öngörülmüş olan ilkelerin uygulamaya aktarılması sağlanamamıştır (Talas, 1982: 17; Atasayar, 1998: 96).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, Türkiye’nin karşı karşıya olduğu ağır ekonomik sorunların ve bunalımların sebepleri arasında toplu sözleşme düzeniyle ekonomik gerekler arasında bağlantı kurulmaması sayılmıştır (DPT, 1979: 654). Gerçekten de 60’lı ve 70’li yıllarda toplu sözleşmelerle özellikle kamu işçilerinin alım gücünün ve sosyal haklarının artırılması sağlanabilmiştir. Bu dönemde kamu kesiminde yapılan toplu sözleşmeler, özel sektörde yapılan toplu sözleşmeler üzerinde de etki yaratmış; özel kesim toplu iş sözleşmeleri bakımından sendikaların taleplerini arttırıcı bir sonuç doğurmuştur (Koray, 1994: 173). Öte yandan 1980 öncesinde sendikaların siyasal iktidarlara sağladığı uzlaşmaların özel sektörde kolayca kabul edilmediği de bir gerçektir. Sendikaların, kamu işçilerine toplu iş sözleşmeleriyle sağlanan hakları özel sektörde de talep etmeleri çatışmaların çıkmasına ve uyuşmazlıkların artmasına neden olmuştur (Delican, 2006: 25). Bu nedenlerle, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, kamu işverenlerinin işveren sendikalarına üye olmasının bazı sorunlar yarattığı tespiti yapılarak o zamana dek

DİSK’e bağlı Maden-İş ile MESS arasında başlayan toplu görüşmeler uyuşmazlıkla sonuçlanmış, metal işkolunda onlarca işyerini ve on binlerce işçiyi etkileyen bir grev ve lokavt dalgası ortaya çıkmıştır. Büyük Grev olarak isimlendirilen bu mücadele Maden-İş’in yenilgisi ile sonuçlanmış ve Şubat 1978’de Maden-İş ile MESS arasında grup toplu iş sözleşmesi imzalanmıştır. 1987 yılında Türk-İş’e bağlı Petrol-İş, grup toplu iş sözleşmesine karşı çıkararak KIPLAS ile 67 ayrı toplu iş sözleşmesi imzalamış ancak daha sonra bu tutumunu terk etmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Şafak, 2006: 34-36)

üyeyi oldukları işveren sendikaları ile ilişkilerini kesip toplu sözleşme süreçlerini kurulacak bir birim aracılığıyla ortak yönetmesi planlanmıştır (DPT, 1979: 136, 282). Aynı dönemde Türk-İş bünyesinde de ortak strateji tespiti ve muhtemel uyuşmazlıklarda birlikte hareket edilmesi niyetiyle Toplu Sözleşme Ortak Strateji toplantıları yapılmış ve yaklaşık 700.000 Türk-İş üyesi işçiyi kapsayan 17 işkolunda toplu iş sözleşmelerinin sağlıklı sonuçlara ulaştırılabilmesi amacı ile 11 kişiden oluşan bir Toplu İş Sözleşmeleri Hazırlık Komitesi oluşturulmuştur (Türk-İş, 1982: 164-165).

1980-1983 Arası Dönem

Türkiye'nin 70'li yıllarda kendini içerisinde bulduğu bunalımlara çözüm üretmek amacıyla açıklanan 24 Ocak İstikrar Kararları ile ithal ikameci büyüme politikası terk edilerek ekonomide liberalleşme ve ihracata dayalı büyüme politikası benimsenmiştir. Bu kararlar sonrası devletin ekonomideki payı küçültülmüş, dış ticarete daha serbest bir rejime geçilmiş, yabancı sermaye yatırımları teşvik edilmiş, döviz piyasası üzerindeki kontroller kaldırılmış ve daha serbest bir piyasa ekonomisine geçilmiştir (aa.com.tr, 2025). 24 Ocak kararları ile ulaşılmaya arzulanan hedeflerden biri de ücretlerin düşürülmesi olmuş ve bu amaçla toplu sözleşme düzenine müdahaleler gerçekleştirilmiştir (Koray, 1994: 132; Pamuk, 2014: 266). 24 Ocak kararlarından sonra özel sektörde grevler hızla artmış⁶; ayrıca, bazı kamu kesimi işyerlerinde siyasal kaygı ve hesaplarla işçi çıkarma uygulamalarına karşı büyük direnişler gerçekleşmiştir. Bu dönemde Hükümet, toplu pazarlığa doğrudan ve etkili biçimde müdahale amacıyla 1980/24 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu oluşturulmasına karar vermiştir. Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu, 1980 yılında Başbakanlık bünyesinde kurulmuştur⁷ (Başbakanlık, 1981: 77-78). Kurul'un öncelikli amacı milli seviyedeki prensipleri oluşturmak üzere kamu sektörü ile özel sektör çerçevesinde genel esasları tespit etmek olarak ifade edilmiştir. Genelgede işveren kesiminin müzakereleri bu esaslara göre yürüteceği, sürekli olarak Kurul ile temas ve iş birliği içinde olacağı, Kurul'un bilgisi dışında toplu sözleşme imzalanmayacağı da açıkça belirtilmiştir (Başbakanlık, 1981: 77-78; Türk-İş, 1982: 167).

⁶ 24 Ocak kararlarının ilan edildiği 25 Ocak 1980 günü 101 işyerinde 6414 işçi grevdeydi. 27 Haziran 1980 tarihinde ise grevdeki işçi sayısı 57 bini aşmıştır. Grevdeki işçi sayısı 29 Ağustos 1980'de 54.266, 5 Eylül 1980'de 53.644 iken 12 Eylül öncesinde Türkiye'de 178 işyerinde grev vardı. Bu işyerlerinde 54 bin işçi çalışmakta olup işçilerin 47 bini DİSK'e bağlı sendikalara, 6 bini Türk-İş'e bağlı sendikalara üyeydi (Koç, 2010: 57).

⁷ T.C. Başbakanlık Özlük ve Yazı İşleri Müdürlüğü, 05.03.1980 tarih ve 383-02205 sayılı yazı.

Başbakanlık Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu, kamuda toplu pazarlığı bütünüyle kontrolüne aldığı gibi Haziran 1980'de TİSK'e gönderdiği bir yazı⁸ ile özel sektörde yürütülen toplu pazarlığa da doğrudan müdahale etmiştir. Yazıda hem kamu hem de özel sektör için geçerli olan ve Kurul tarafından Genelge çerçevesinde milli seviyede esasları oluşturmak üzere yapılan çalışmalar sonucunda tespit edilen esaslar bildirilmiştir. Yazıya göre, sözleşmelerde yönetime katılmaya ilişkin hükümler yer almayacak, ek mali yükümlülükler getirebilecek yeni kalemlere yer verilmeyecek, kıdem tazminatına esas süreler artırılmayacak, sözleşme süresi 2 yıldan az olmayacak, yıllık ücretli izin süreleri yükseltilmeyecek, haftalık çalışma saatleri daha aşağıya indirilmeyecektir. Bu belirlenen prensipler hem özel hem kamu sektörü için geçerli olacaktır. Ayrıca, özel sektör kuruluşlarının en kısa zamanda kendi işkolundaki işveren sendikalarına katılmalarında fayda görüldüğü, işveren sendikaları bulunmayan işkollarında ise sendikalaşmaya gidilmesinin yararlı olacağı belirtilmiştir (Türk-İş, 1982: 167-169). TİSK de kendisine gönderilen yazıdaki esaslara paralel şekilde, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonunun Teşkilatlanma, Dayanışma ve Toplu Sözleşme Prensip, Tavsiye ve Hedefleri başlıklı bir yazı ile belirlediği prensipleri, tavsiyeleri ve hedefleri üyelerine duyurmuştur. Bu yazıdaki hedefler arasında toplu iş sözleşmelerinin gruplar halinde yapılması ve giderek işkolu düzeyinde tek sözleşme esasına geçilmesi de yer almıştır (Türk-İş, 1982: 170-171).

Yine 1980/42 sayılı Başbakanlık Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu Genelgesi⁹ ile, Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu'nun kurulmasından sonra kamu kesiminde imzalanıp uygulanmaya konulmuş olan toplu iş sözleşmelerinin başlangıçta hesaplanmış giderlerini arttırıcı nitelikte protokol, ek sözleşme vb. gibi herhangi bir düzenlemenin kesinlikle yapılmayacağı bildirilmiştir (Başbakanlık, 1981: 132).

Bu gelişmelerin ardından 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi gerçekleşmiştir. 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi sendika özgürlüğü üzerinde ciddi olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Askeri müdahale sonrası dönemde Millî Güvenlik Konseyi karar ve bildirgeleri ile o dönemde konfederasyon, federasyon ve sendikaların tüzel kişiliklerine ve sendikal faaliyetlere yönelik müdahalelerde bulunulmuştur. 12 Eylül müdahalesi, 24 Ocak Kararları sonrasında ve yaklaşık 30 bini metal işkolunda olmak üzere 60 bin dolayında işçinin grevde olduğu bir dönemde gerçekleşmiştir

⁸ T.C. Başbakanlık Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu, 13.6.1980 gün ve Müs. 8 sayılı, Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulunun Tesbit Ettiği Esaslar konulu yazı.

⁹ T.C. Başbakanlık Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu, 16.7.1980 gün ve 383-06956 sayılı, Uygulanmakta Olan Toplu İş Sözleşmeleri Giderlerinin, Ek Protokollarla Arttırılmaması konulu yazı.

(Güler, 2019: 81). 24 Ocak Kararları askeri rejim tarafından da benimsenmiş ve titizlikle uygulanmıştır. İşçi örgütlerinin direnişiyile karşılaşan 24 Ocak Kararlarının işçiler ve ücretlerle ilgili uygulamaları ancak askeri yönetim sayesinde sürdürülebilmiştir (Pamuk, 2014: 266). Dönem içerisinde, işveren kesimi talepleri ile 24 Ocak Kararlarının uygulanmasını sağlama saiki ile bir dizi düzenleme yapılmıştır.

12 Eylül tarihli 7 numaralı bildiri (RG, 12.09.1980, 17103 (Mükerrer)) ile “Kamu düzeni ve genel asayiş gereği olarak DİSK, MİSK ve bunlara bağlı sendikaların faaliyetleri durdurulmuştur. Bu kuruluşların yöneticileri Türk Silahlı Kuvvetlerinin güvencesi altına alınmıştır”. Sonrasında 14 Eylül 1980 tarihli Milli Güvenlik Konseyi'nin 3 numaralı kararında (RG, 14.09.1980, 17105):

“1. Tüm grev ve lokavtlar ikinci bir karara kadar ertelenmiştir. Grev ve lokavt'ı ertelenen işyerlerinde; erteleme süresince işçinin kendi isteği, ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan haller ile sağlık sebepleri dışındaki herhangi bir nedenle işçi işten çıkarılmıyacaktır. 2. Grev ve lokavt ertelenmesi yapılan işyerleri ile faaliyeti durdurulan sendika ve federasyonların taraf olduğu toplu iş sözleşmeleri müzakere safhasında olan işyerlerinde; işverenlerce işçilerin halihazır mevcut ücret ve yan ödemelerine % 70 oranında ve avans mahiyetinde ek ödeme yapılacaktır. 3. Kamu ve özel kesimdeki bütün işyerlerinde işverenler, işyerlerini faaliyete geçirmek için gerekli her türlü tedbiri derhal alacaklar ve bütün işyerlerinde 15 Eylül 1980 Pazartesi günü üretime başlanacaktır.” ifadelerine yer verilmiştir. Aynı Resmî Gazetede yayınlanan 15 numaralı Milli Güvenlik Konseyi bildirisini ile de:

“3. Tüm grev ve lokavtlar ikinci bir karara kadar ertelenmiştir. Grev ve lokavt'ı ertelenen işyerlerinde; erteleme süresince işçinin kendi isteği, ahlâk ve iyi niyet kurallarına uymayan haller ile sağlık sebepleri dışındaki herhangi bir nedenle işçi işden çıkarılmıyacaktır. 4. Grev ve lokavt ertelenmesi yapılan işyerleri ile faaliyeti durdurulan sendika ve federasyonların taraf olduğu toplu iş sözleşmeleri müzakere safhasında olan işyerlerinde işverenlerce işçilerin halihazır mevcut ücret ve yan ödemelerine % 70 oranında ve avans mahiyetinde ek ödeme yapılacaktır. 5. Kamu ve özel kesimdeki bütün işyerlerinde işverenler, işyerlerini faaliyete geçirmek için gerekli her türlü tedbiri derhal alacaklar ve bütün işyerlerinde 15 Eylül 1980 Pazartesi günü üretime başlanacaktır.”

kararı bildirilmiştir. 15 Eylül 1980 günlü Milli Güvenlik Konseyi'nin 8 sayılı kararında (RG, 15.09.1980, 17106); DİSK, MİSK ve HAK-İŞ ile bunlara bağlı sendikaların mevduatlarının bloke edildiği, üyelik aidatlarının bankadaki hesaplarına değil de ilgili sendika adına milli bir bankada açtıracakları hesaba tevdi edileceği, DİSK, MİSK ve HAK-İŞ ile bunlara bağlı sendikaların genel merkezlerindeki ve şubelerindeki para, kıymetli evrak ve her türlü malzemenin Sıkıyönetim

Komutanlıkları tarafından bir heyetle ve tutanakla tespit edileceği, para ile kıymetli evrak ve kıymetli malzemenin milli bir başkada muhafaza edileceği belirtilmiştir.

21 Eylül tarihinde 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanununun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine ve Bazı Hükümler Eklenmesine Dair Kanun (RG, 21.09.1980, 17112) 3. maddesi ile:

“Sıkıyönetim Komutanı; Sıkıyönetim bölgesinde genel güvenlik, asayiş ve kamu düzenini korumak ve sağlamakla görevlidir. Ayrıca, gerektiği hallerde aşağıda yazılı tedbirleri almaya yetkilidir. a) ..., sendika, ... teşekküllere ait binaları, işyerleri ile özel ve tüzel kişilikleri haiz (Özerk müesseseler dahil) müesseseler ve bunlara ait müstemilat ve her türlü kapalı ve açık yerleri mektup, telgraf ve sair mersuleleri ve kişilerin üzerlerini herhangi bir müracaat, talep ve karara lüzum olmaksızın aramak ve bunlardan sübut vasıtaları olan yahut zor alıma tabi bulunan eşyayı zaptetmek; f) Grev, lokavt yetkilerinin kullanılmasını, irade beyanı, referandum gibi sendikal faaliyetleri sürekli olarak durdurmak veya izine bağlamak; Tahrip, yağma, işgal, fiili durum, boykot, iş yavaşlatılması, çalışma özgürlüğünün kısıtlanması ve işyerlerinin kapatılması gibi hareketleri yasaklamak, önlemek veya önleyici tedbirleri almak;”

düzenlemesi getirilmiştir.

Ardından 2316 sayılı Faaliyetleri Durdurulan Sendika, Federasyon ve Konfederasyonlara Kayyım Tayini Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Kanun'un (RG, 11.10.1980, 17132) 1. maddesi uyarınca:

“Faaliyetlerinin durdurulması bir aydan fazla sürmüş bulunan sendika, federasyon ve konfederasyonların, sendikal faaliyetleri hariç olmak üzere, kanun ve tüzükleri hükümlerine uygun olarak mallarının idaresi, menfaatlerinin korunması, akdi ve kanuni ödemelerinin bloke edilmiş parasından yapılması tüzelkişilerin merkezlerinin bulunduğu iş davalarına bakmakla görevli mahalli mahkemelerce tayin olunacak bir veya üç kayyım tarafından sağlanır. Faaliyeti durdurulan mesleki teşekküller, sıkıyönetim komutanlığınca, kayyım tayini için görevli mahkemeye bildirilir. Kayyım, görevini sıkıyönetim komutanlığının gözetim ve talimatı altında yerine getirir. Mesleki teşekküllerin faaliyetlerinin serbest bırakılması ile kayyımın görevi kendiliğinden sona erer.”

2364 sayılı Süresi Sona Eren Toplu İş Sözleşmelerinin Sosyal Zorunluluk Hallerinde Yeniden Yürürlüğe Konulması Hakkında Kanun'un (RG, 27.12.1980, 17203) 1. maddesine göre de:

“İşçi veya işveren mesleki teşekküllerinin faaliyetlerinin durdurulduğu veya grev ve lokavt yetkilerinin ertelendiği veya askıya alındığı hal ve yerlerde; yürürlük süresi sona ermiş bulunan işkolu veya işyeri toplu iş sözleşmelerini Yüksek Hakem Kurulu, gerekli gördüğü değişiklikleri yapmak suretiyle yeniden yürürlüğe koyar. Bu Kanunun uygulanmasında bir toplu iş sözleşmesinin sona ermiş sayılması için sürenin dolması yeterli olup, ayrıca fesih bildirimini aranmaz. a) Toplu iş

sözleşmelerinin; Devletin ülke ve milleti ile bütünlüğü, milli güvenlik, kamu düzeni ve genel asayişe aykırı hükümleri ile kanunlarda suç sayılan fiilleri teşvik ve himaye eden hükümleri, yeniden yürürlüğe konulamaz, teşmil edilemez. Yürürlük süresi dolmamış toplu iş sözleşmelerinin bu gibi hükümleri de işçi, işveren ve bunların mesleki teşekkülleri ile bölge çalışma müdürlüğü veya Çalışma Bakanlığının başvurusu üzerine Yüksek Hakem Kurulunca iptal edilir. b) Toplu iş sözleşmelerinin ücret ve ücret ekleri ile sosyal yardımlara ilişkin hükümlerinde yapılacak değişikliklerde; ülkenin ve işletmenin içinde bulunduğu ekonomik durum, sosyal durum, geçinme endeksleri, fiilleri ödenmekte olan ücretler ve diğer gelir unsurlarının genel seyri de gözönünde tutulur, c) Yüksek Hakem Kurulu, yeniden yürürlüğe koyduğu toplu iş sözleşmelerinde de, sözleşme süresi içinde gerekli gördüğü hallerde değişiklikler yapabilir. d) Yüksek Hakem Kurulu; kararlarında, toplu iş sözleşmesinin yürürlüğe girme tarihini, yürürlük süresini ve yapılan değişiklikleri belirtir.”

Aynı Kanun’un 4. maddesinde¹⁰ teşmile ilişkin düzenlemeye yer verilmiştir. 1983 sonuna kadar devam eden bu dönemde, DİSK, MİSK ve bağlı sendikaların faaliyeti durdurulurken Türk-İş ise kesintisiz olarak faaliyetlerine devam etmiştir. Grevler ertelenmiş; biten toplu iş sözleşmeleri Yüksek Hakem Kurulu kararları ile yenilenmiştir. 1980 sonundan Kasım 1983 tarihine kadar Yüksek Hakem Kurulu, 2.141.000 işçiyi kapsayan 4696 toplu iş sözleşmesini yenilemiş veya teşmil etmiştir. Toplu pazarlık düzeninin askıya alındığı bu dönemde teşmil bir sosyal politika aracı olarak kullanılmış; toplam 17 işkolunda 600 işyerinde uygulanmak 63 teşmil kararı alınmıştır (Subaşı, 1994: 177-178). Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu bu dönemde kamu kesimi için toplu sözleşmeler üzerinde aktif bir rol oynamamış; Yüksek Hakem Kurulu tarafından sözleşmeler bağitlanmıştır¹¹.

1983 Sonrası Dönem

1983 yılında 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu kabul edilerek toplu iş hukuku açısından yeni bir düzene geçilmiştir (RG, 07.05.1983, 18040). 2821 sayılı Kanun’da ilk kez kamu işveren

¹⁰ “Yürürlükte bulunan veya yeniden yürürlüğe konulan bir işkolu veya işyeri toplu iş sözleşmesi. Yüksek Hakem Kurulunun görüşü alınarak. Bakanlar Kurulu Kararıyla tamamen veya kısmen yabut gerekli değişiklikler yapılarak o işkolunun tamamına veya bir kısmına yabut belirli işletme veya işyerlerine teşmil edilebilir. Bu takdirdirde 275 sayılı Kanununun 7 nci maddesinin 3 ncü bendi hükmü uygulanmaz. Teşmil kararı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girer. Teşmil kararının yürürlüğe girme tarihi, yürürlük süresi ve yapılan değişiklikler Bakanlar Kurulu Kararında belirtilir.”

¹¹ Bununla birlikte Koordinasyon Kurulu başkanı Kâzım Oksay Yüksek Hakem Kurulu üyeliğine getirilmiştir (Türk-İş, 1989: 117).

sendikaları ifadesine yer verilmiştir. Esasında 2821 sayılı Kanun'un kabulü öncesinde de -özel kesim işveren sendikaları gibi- kurulmuş kamu işveren sendikaları mevcuttur¹². Bununla birlikte 2821 sayılı Kanun'un 3. maddesi ile kamu işveren sendikalarının aynı işkolundaki kamu işverenleri tarafından kurulması ve aynı işkolunda faaliyet göstermesi şartı aranmayarak bu sendikalara konfederasyon benzeri bir yapı kazandırılmıştır.

2822 sayılı Kanun'un 82. maddesi ile 2364 sayılı Kanun da mülga edilmiş; 12 Eylül askeri müdahalesi ile getirilen yasaklamalar kaldırılarak yeniden serbest toplu pazarlık rejimi tesis edilmiştir. 1979-1983 döneminde gerek Türk-İş bünyesinde kurulan Toplu İş Sözleşmeleri Hazırlık Komitesi'nin gerekse Başbakanlık bünyesinde oluşturulan Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu'nun, kurulmasından kısa süre sonra toplu sözleşme düzeninin askıya alınması sonucu, kayda değer bir faaliyette bulunabildiğinden söz etmek güçtür. 1983 sonrasında, serbest toplu pazarlık düzeninin yeniden devreye sokulmasını takip eden süreçte, hükümet kanadında kamu kesiminde toplu iş sözleşmelerinde merkezileşmeyi temin edecek adımlar hız kazanmıştır¹³. 1984 Yılı İcra Planı'nın 217 ve 218 numaralı tedbirlerinde kamu kuruluşlarının toplu iş sözleşmelerinde karşılaştıkları güçlükleri gidermek, kendi aralarında bilgi akışını sağlamak ve birlikte hareketlerini temin etmek üzere kamu işveren sendikalarının kurulması ve toplu iş sözleşmelerinin ulusal seviyedeki esaslarını tespit edecek ve kamu işveren sendikaları ile koordinasyon içinde çalışacak bir kurulun Başbakanlık bünyesinde teşkiline yer verilmiştir (DPT, 1984: 100-101).

1984 yılının haziran ayında 1984/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi¹⁴ ile 1984 yılı İcra Planı'na da atıf yapılarak serbest toplu pazarlık sisteminin kendi yapısı ve karşılıklı müzakerelerle serbestçe işleminde kamu kurum ve kuruluşlarına yardımcı olmak üzere Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Koordinasyon Kurulu isimli bir

¹² 25 Kasım 1968 tarihinde 274 Sayılı Sendikalar Kanunu hükümlerine göre Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı kuruluşlarca (T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü, Türk Hava Yolları A.O. Genel Müdürlüğü, Denizcilik Bankası T.A.O. Genel Müdürlüğü, Uçak Servisi A.Ş. Genel Müdürlüğü, D.B. Deniz Nakliyatı T.A.Ş. Genel Müdürlüğü) taşımacılık işkolunda faaliyette bulunmak üzere Türk Taşıt İşverenleri Sendikası (TÜTİS) adı altında faaliyette bulunmak üzere ilk kamu işveren sendikası olarak kurulmuştur.

¹³ 80'li yıllarda başta Kuzey ülkeleri olmak üzere Avrupa ülkelerinde ise tam tersi yönde gelişmeler yaşanmış, merkezileşme eğilimi yerini yerelleşme eğilimine bırakmıştır. Bu dönüşümün sebepleri olarak teknolojik değişimin etkisi, işletmelerin yapısında meydana gelen değişiklikler ve artan uluslararası ekonomik entegrasyon gösterilmiştir (Wallerstein ve Golden, 1997: 699).

¹⁴ T.C. Başbakanlık Personel Genel Müdürlüğü, 06.06.1984 tarih ve 19/383-10469 sayılı, Başbakanlıkta Teşkil Edilecek Kurul konulu yazı.

kurulun oluşturulması kararlaştırılmıştır (Kişisel Arşiv). Özellikle 1984 yılı İcra Planı'nda çizilen çerçeve dikkate alındığında Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Koordinasyon Kurulu'nun yeni bir organ olmaktan çok 12 Eylül öncesi teşekkül ettirilen Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu'nun yeniden canlandırılması olduğunu söylemek mümkün görünmektedir. 05.07.1984 tarihinde çıkarılan 1984/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi (Kişisel Arşiv) ile Kurulun yapısı, işlevleri ve yetkileri belirlenmiştir. Genelgeye göre, kamu işverenleri veya yetkili sendikalar çağrı tarihinden itibaren bir hafta içerisinde toplu iş sözleşmeleri ile ilgili hususları Genelge Ekindeki formu doldurarak Kurul Sekreteryasına ileteceklerdir. Kamu kurum ve kuruluşları ile yetkili sendikalar, Kurul'un ihtiyaç duyduğu hallerde ve gerekli gördüğü konularda her türlü bilgi ve belgeyi vermekle yükümlü kılınmıştır. Genelge'nin en önemli düzenlemesi, Kurul tarafından belirlenen genel prensiplere kamu işverenleri ve sendikalarının uyma zorunluluğu getirilmiş olmasıdır. Bu düzenleme ile kollektif sendika özgürlüğüne doğrudan müdahale edilmiş; kamu işverenleri ve sendikalarının serbest toplu pazarlık hakkı kısıtlanmıştır. Ayrıca, Kurul'un prensip kararlarını iş barışının korunması, kamu kesiminde çalışanlar arasındaki ücret farklılıklarının dengelenerek verimli çalışma ortamının tesisi ve Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planının üretim hedeflerine ulaşması amacıyla aldığı belirtilmiştir. 1984 yılında kabul edilen Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın çalışma hayatına ilişkin ilke ve politikalar kısmında, işkolu seviyesinde güçlü sendikacılığın gelişmesi için gerekli tedbirlerin alınmasına devam edileceği ve kamu kesimi işveren sendikalarının kurulacağı ifade edilmiştir (DPT, 1984: 133-134). Böylece 80'li yılların ilk yarısında benimsenen toplu iş sözleşmesi süreçlerini merkezileştirme politikasının -en azından kamu kesimi için- 1985 sonrasında da sürdürüleceği açıkça ortaya konulmuştur.

Aynı yıl Türk-İş bünyesinde Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Koordinasyon Kurulu'nun oluşturulmasına tepki olarak kamu kesiminde örgütlü Türk-İş üyesi sendikaların genel başkanlarından oluşan Koordinasyon Komitesi isimli bir yapı teşekkül ettirilmiştir. Koordinasyon Kurulu'nun faaliyeti toplu sözleşme gelişmelerini izlemek, gerekli müdahale ve önlemleri belirlemek ve uygulanmasını gözetmek olarak ifade edilmiştir (Türk-İş, 1984: 4-5). Bu girişim Türk-İş üyesi sendikalarca yeterli desteği görmeyip uygulanamamış ve başarısız olmuştur (Koç, 1989: 98-99).

1986 yılında ise 1986/1 sayılı Başbakanlık Genelgesi¹⁵ ile kamu kurum ve kuruluşlarının kamu işveren sendikalarından hangilerine üye olacakları¹⁶ teker teker

¹⁵ T.C. Başbakanlık Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü, 06.02.1986 tarih ve 19/383-04069 sayılı yazı.

gösterilerek ilgili kuruluşların tespit edilen sendikalara üyelik için müracaat etmesi ve üyelik işlemlerinin 2 hafta içerisinde tamamlanması talep edilmiştir (Kişisel Arşiv). Kamu işverenlerinin kamu işveren sendikaları altında örgütlenmeleri işçi sendikaları tarafından hoş karşılanmamıştır. Bu uygulama, Türk-İş tarafından herkesin sendikalara üye olmak ve sendikalardan ayrılmak konusunda serbest olduğu, dolayısıyla negatif sendika özgürlüğüne aykırılık teşkil ettiği gerekçeleriyle eleştirilmiştir (Türk-İş, 1989: 116-117). Öte yandan kamu işveren sendikalarının kurulması, kamudaki toplu pazarlıkların Hükümetten ayrılması ve özertleşmesi anlamını da taşımamıştır. İşçi sendikaları, kamu kesimindeki her işletmenin durumuna göre ayrı ayrı pazarlık yapılmasını istemişler ve kamu işveren sendikalarının TİSK üyesi olmalarına itiraz etmişlerdir (Koray, 1994: 208-209). Ancak Toplumsal Anlaşmada yer alan esaslara uygun olarak TİSK'ten ayrılan kamu işveren sendikaları bulunmasına rağmen bu hareket devam etmemiştir (Talas, 1982: 33-34). Nitekim bu dönem TİSK'ten ayrılan kamu işveren sendikaları 1986'dan itibaren yeniden TİSK'e üye olmuştur (Koray ve Çelik, 2007: 318).

1970'lerin sonundan itibaren Türk-İş bünyesinde kamu kesiminde çalışan işçiler için yürütülen toplu iş sözleşmeleri görüşmelerinde ortak hareket edilmesini sağlamak amacıyla koordinasyon toplantıları gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte Türk-İş'e bağlı sendikalar bu toplantılarda alınan ilke kararlarına gereken desteği sağlamamışlardır. Nitekim Türk-İş, 60'lı yılların başından itibaren üyesi sendikalar üzerinde otorite ve güçlü bir merkezi yapı kurmaya çalışsa da bu çaba 80'li yılların sonuna kadar başarılı olamamıştır (Dereli, 1993: 107). Gerçekten de özellikle 80'li yıllarda -1989'a kadar- Türk-İş'in üyesi sendikalarca uygulanması amacıyla kararlar aldığı ancak bunların kimi zaman bildirilmediği, bildirilen kararlara kimi sendikalarca uyulmadığı ve kararlara uymayan sendikalara karşı bir yaptırım da uygulanmadığı görülmektedir (Koç, 1989: 106, 111, 119).

Kamu kesiminde toplu sözleşmesi olan 26 sendikanın başkanı ile Türk-İş Yönetim Kurulu üyeleri, kamu kesiminde toplu iş sözleşmeleri görüşmeleri, uyuşmazlıkları ve grev noktasına gelen sendikaların durumlarını görüşmek üzere 22 Kasım 1988'de bir araya gelmişler ve bir kez daha Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmeleri Koordinasyon Kurulu oluşturulmasına karar vermişlerdir (Türk-İş, 1989: 136). Devamında Kurul pek çok toplantı yaparak kamu kesimi toplu iş

¹⁶ Genelgede, kamu kurum ve kuruluşlarının sayısı üçe indirilen (Türk Kamu Sen, TÜHİS, Kamu İş) sendikalara üye olmaları belirtilmekle birlikte Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Türkiye Şeker Sanayii İşverenleri Sendikası özellikli durumunu belirtir bir raporu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na göndermiştir. Raporda bulunan hususlar Bakanlıkça kabul edilmiş ve Türkiye Şeker Sanayii İşverenleri Sendikası'nın tüzel kişiliğinin devam ettirilmesi uygun görülmüştür (Uslu, 1995: 106).

sözleşmeleri sürecini izlemiştir. Kamu işveren sendikaları ile anlaşma sağlanamaması Bahar eylemleri olarak anılan eylemlere yol açmıştır. Mart ayının son on günü ve Nisan ayının tamamında devam eden ve üç yüz bin kadar Türk-İş üyesi sendikalara üye kamu işçisinin katıldığı bu eylemler neticesinde 17 Mayıs 1989 tarihinde Hükümet ile Türk-İş Yönetim Kurulu ve Toplu İş Sözleşmeleri Koordinasyon Kurulu arasında ilk kamu çerçeve protokolü imzalanmıştır. Bu protokol ile işçiler önemli kazanımlar elde etmiş, 1980 yılından beri yaşanan reel ücret kayıplarının telafisi yolunda önemli bir adım atılmıştır¹⁷ (Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Cilt 3, 1998: 345).

Bu süreçte işçi sendikaları tarafından yaşanan merkezileşme, işveren kesimi tarafından endişe ile karşılanmıştır. TİSK'in 17. Genel Kurulu'nda Türk-İş'in eylem ve birleştirme planları ile 1989 yılı öncesi organize edilen toplu eylemlerin sistemi yozlaştırarak ona olan güveni yok edeceğinden endişe edildiği belirtilmiştir¹⁸ (TİSK, 1989: 19).

6356 Sayılı Kanun Dönemi

Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokolü, ilk imzalandığı 1989 yılından itibaren standart bir uygulama halini almıştır. Başta yalnızca Türk-İş ile iki yılda bir imzalanan kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolleri 2013 yılı itibarı ile bir örnek olarak hem Hak-İş hem de Türk-İş ile ayrı ayrı imzalanmıştır. Gerek 2822 sayılı Kanun'da gerekse 6356 sayılı Kanun'un ilk halinde bu sözleşmelere ilişkin özel bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolüne ilişkin ilk somut kanunî düzenleme 2017 yılında 6356 sayılı Kanun'a eklenen Ek 2. maddedir. Söz konusu madde, ilk olarak 20.11.2017 tarihli 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (RG, 24.12.2017, 30280) 112. maddesi ile getirilmiş; daha sonra 7079 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde

¹⁷ 1982 yılı reel ücretleri 100 birim kabul edilirse kamu kesiminde 1988 yılında reel ücretler 59,1'e gerilemiş, ancak 1989 yılında büyük bir sıçrama yaparak 81,6'ya yükselmiştir. Bu yükseliş ilerleyen yıllarda da sürmüştür ve reel ücret endeksi 1990 yılında 105,2'ye 1991 yılında 155,9'a 1992 yılında 170,4'e 1993 yılında ise 183,3'e ulaşmıştır. Aynı veriler özel sektörde sırasıyla 1988 yılında 76,5; 1989 yılında 83,5; 1990 yılında 110,4; 1991 yılında 149,4; 1992 yılında 156,1 ve 1993 yılında ise 157,1 düzeyinde gerçekleşmiştir (Petrol-İş, 1995: 339-340).

¹⁸ Bununla birlikte aynı genel kurulda işverenler, güçlü ve büyük sendikalardan korkmadıklarını ve çekinmediklerini beyan etmişler, küçük sendikalarla anlaşmak daha kolay olduğu halde uzun süreli barışın tesisinin az sayıda büyük sendikalarla sağlanabileceğini ve bu sebeple de güçlü sendikacılık yaratacak sistemi desteklediklerini ifade etmişlerdir (TİSK, 1989: 23).

Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun'un (RG, 08.03.2018, 30354 (Mükerrer)) 105. maddesi ile aynen kabul edilmiştir.

Ek madde 2 ile protokollere yasal bir zemin kazandırılmakla birlikte hükmün esas önem arz eden ve yenilik getiren yönü protokol hükümlerinin geçerlilik süresi içinde bu madde kapsamındaki idareler ile taraf konfederasyona üye olan sendikalar için bağlayıcı olduğu belirlenmiştir. Ancak bu yenilik kısa ömürlü olmuş, Anayasa Mahkemesi'nin 27 Aralık 2023 tarihli kararı (RG, 17.04.2024, 32520) ile protokolün bağlayıcılığına ilişkin düzenleme iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı ilerde ayrıntılı olarak değerlendirilecektir.

6356 sayılı Kanun'un 33. maddesinde düzenlenen çerçeve sözleşme ile esasen kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve protokollerinin pozitif düzenlemeye kavuşturulmasının amaçlandığı ancak Kanun metninin buna uygun kaleme alınmadığı ifade edilmiştir (Canbolat, 2014: 537).

Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokolünün Bağlayıcılığı

1960'lı yıllardan itibaren yapılan kamu kesimi toplu iş sözleşmelerinin merkezileştirilmesi çalışmaları, 1989 yılı itibarı ile kamu çerçeve protokollerinin imzalanmaya başlanması ile ivme kazanmıştır. Bu tarihten itibaren imzalanan protokollerinin hukukî niteliği farklı dönemlerde değişiklik göstermektedir.

2017 Öncesi Dönem

1989 yılında ilk kez imzalanan kamu çerçeve protokolü ilerleyen yıllarda da düzenli olarak akdedilmeye devam etmiştir. Ancak Türkiye'de yaşanan siyasal ve ekonomik değişiklikler Yargıtay kararlarında kamu çerçeve protokollerinin hukukî niteliğine ve uygulanmasına yön vermiştir. 1989, 1991, 1993 yıllarında yaklaşık 600 bin kamu işçisini ilgilendiren ve ücret zamları ile sosyal yardımları içeren kamu çerçeve protokolleri Hükümet, kamu işveren sendikaları ve Türk-İş Koordinasyon Kurulu arasında imzalanmıştır. Bu protokollere dayalı olarak kamu kesiminde toplu iş sözleşmeleri akdedilmiştir.

Türkiye genelinde enflasyonu düşürme çabalarının bir sonucu olarak hazırlanan 5 Nisan 1994 İstikrar Programı sonrası bazı ekonomik tedbirler alınmış ve alınan tedbirler bir Genelge ile kamu kurum ve kuruluşlarına bildirilmiştir. Bu program ile kamu kurum ve kuruluşlarında tasarruf tedbirlerine başvurulmuş, memur ve işçi alımlarını dondurulmuş, yeni vergiler ihdas edilmiş, ek vergiler getirilmiş, yatırımlar durdurulmuş, birçok kamu işyeri kapatılmış ve özelleştirmeye yönelinmiştir. Aynı dönemde Hükümet, bu Genelge doğrultusunda ve kendi

imkânlarıyla da ödeme imkansızlığını da dikkate alarak, ücret zamlarının taksitle ödenmesini önermiştir. Yapılan müzakereler sonucunda Hükümet ile Türk-İş arasında anlaşma sağlanmış; taraflar zamların ertelenmesi ve bu erteleme nedeni ile faiz istenmeyeceğini kabul etmiştir. Bunun üzerine kamu işverenleri Programa uygun şekilde ödemeleri gerçekleştirmeye başlamıştır (Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Cilt 1, 1989: 451-452). Bu dönemde bir işçi tarafından açılan fark alacaklara ilişkin davada, Yargıtay kamu çerçeve protokollerinin hukukî niteliği açısından önemli bir karar vermiştir. Kararda,

“..davalı işveren, hiçbir zaman borcunu inkar etmemiş, ancak Hükümet genelgesi doğrultusunda ve kendi imkanlarıyla da ödeme imkansızlığını da dikkate alarak, ücret zamlarının taksitle ödenmesini önermiştir. Bu öneri, davacı işçinin üyesi bulunduğu sendikanın bağlı olduğu işçi konfederasyonu tarafından, Hükümet yetkilileriyle düzenledikleri protokolde de aynen benimsenmiştir. *Gerçi bu protokolün davacı işçiyi bağlamasından söz edilemezse de*, yukarıdan beri anlatılmaya çalışılan memleket gerçeğinin, işçi konfederasyonu tarafından da benimsendiğini gösterir. Ayrıca belirtmek gerekir ki; davalı işverenin taksitlendirmeye sadık kalarak, işçilerin ihtilafli dönemle ilgili ücretlerini tamamıyla ödemediği de dosya içeriği ile sabittir....”

denilerek işçinin fark alacak talebi reddedilmiştir. Böylece kamu çerçeve protokollerinin bağlayıcı nitelik taşımadığı Yargıtay görüşü olarak ortaya konulmuştur (Yargıtay 9. HD, 31.01.1995 T., 1994/16730 E., 1995/1307 K.).

2001 yılında Yargıtay önüne gelen bir başka uyuşmazlıkta;

“... Davacı vekili dava dilekçesinde müvekkilinin iş aktinin feshedilmesini dava konusu yapmamıştır. Protokol uyarınca 3 ay ücretsiz çalışan davacının daimi işçi kadrosuna alınmama işleminin iptali istenilmiş ise de, davaya dayanak yapılan protokol Türk-İş Konfederasyonu başkanı tarafından imzalanmıştır. Toplu İş Sözleşmesi işveren veya işveren kuruluşları ile işçi sendikaları arasında bağlanabilir. İşçi Konfederasyonunun toplu İş Sözleşmesi niteliğinde protokol yapması mümkün değildir. Davacının Sendika üyesi olsa da bağlı bulunduğu Konfederasyonun taraf olduğu protokol daimi işçi kadrosuna geçirilme yolunda normatif hüküm içeremez. Bu protokol işveren tarafının yönetim hakkını kısıtlayamaz. Dolayısıyla işçinin daimi işçilik kadrosuna geçirme işlemi konusunda iş mahkemesinin kurucu bir karar alması söz konusu edilemez ...”

şeklinde kanaat açıklayarak kamu çerçeve protokollerinin toplu iş sözleşmesi niteliğinde olmadığına ve dolayısıyla protokolün bağlayıcı olmadığına hükmetmiştir (Yargıtay 9. HD, 05.11.2001 T., 2001/12986 E., 2001/17311 K.). Bir başka kararında ise,

“Bir tür centilmenlik anlaşması ve sosyal dialog mekanizması niteliği taşıyan söz konusu çerçeve anlaşma protokollerinin hukuki açıdan bir bağlayıcılığı yoktur. Yalnızca üyeleri arasında koordinasyonu sağlayan, karşılıklı iyiniyet çerçevesinde

bağlayıcılığı olmayan ama taraflara yol gösteren bir mutabakat metni niteliğinde olup ancak ilgili konfederasyona bağlı yetkili sendikaların imzaladıkları toplu iş sözleşmeleri ile tek başına hukuki bir değeri olmayan çerçeve protokollerde yer alan hükümlerin bağlayıcı hale geldikleri görülmektedir.”

hükmüne varmıştır (Yargıtay 9. HD., 16.03.2021 T., 2021/2175 E., 2021/6280 K.).

2005 yılından itibaren kamu çerçeve protokolü, Kamu Toplu İş Sözleşmesi Çerçeve Anlaşma Protokolü adını almıştır. Bu dönemde, bazı kamu işyerlerinde yetki tespitine veya işkolu tespitine itirazlar nedeniyle çıkan ihtilaflar yargıya taşınmış; belirsiz ve uzun bir dönem için bu işyerlerinde toplu iş sözleşmesi imzalanamamıştır. Bu durumdaki işyerlerinde çalışan işçilerin uzun süren yargı aşamasında özellikle maddi konularda mağduriyetleri gündeme geldiğinden, işçi sendikaları üyelerinin çalıştığı işyerlerine başvurarak sözleşmelerin bağitlanamadığı dönem için Çerçeve Anlaşma Protokolü ile belirlenen esaslara uygun olarak daha sonra bağitlanacak yeni dönem toplu iş sözleşmesi ücret farklarından mahsup edilmek üzere işçilere avans ödenmesi talebinde bulunmuşlardır. Bunun üzerine, ilgili kamu işverenleri bahse konu protokollerin ilgili işçileri kapsayıp kapsamadığı, protokol hükümlerinin geriye dönük uygulanıp uygulanamayacağı ve avans ödemesi yapılıp yapılamayacağı hususlarında Maliye Bakanlığı'ndan görüş istemişlerdir (Atay, 2012: 181).

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün Çevre ve Orman Bakanlığı'na hitaben yazdığı 03.08.2005 tarih 15600 sayılı yazıda, kamu çerçeve protokolünün, bu protokolün imzaladığı tarihte yetki süreci devam eden işyerlerinde çalışan işçileri kapsayıp kapsamadığı, protokol hükümlerinin geriye dönük uygulanıp uygulanamayacağı ve avans ödemesi yapılıp yapılamayacağı yönünde talep edilen görüşe binaen

“...sözleşme hukukuna tabi olan işçilerin; toplu iş sözleşmelerine dayanan iş ilişkilerinde, tarafların hak ve borçları toplu iş sözleşmeleri ile, bireysel iş sözleşmelerine dayanan iş ilişkilerinde ise, tarafların hak ve sorumluluklarının iş sözleşmeleriyle veya tarafların hak ve borçlarının doğrudan özel bir kanun ile (6772 sayılı Kanuna istinaden ilave tediye ödemesi gibi) belirlenmesi gerekmektedir. Bu itibarla, gerekli toplu iş sözleşmesi veya bireysel iş sözleşmesi gerekse özel bir kanunla işçilere daha sonra bağitlanacak yeni dönem toplu iş sözleşmesi ücret farklarından mahsup edilmek üzere avans ödemesi yapılabileceği yönünde hüküm bulunmadığından Bakanlığınız ile bağlı kuruluşunuz Orman Genel Müdürlüğüne bağlı işyerlerinde çalışmakta olan işçilere avans ödemesine imkân bulunmamaktadır.

Öte yandan, toplu iş sözleşmesi kapsamında bulunup bulunmadığına bakılmaksızın Bakanlığınız ile bağlı kuruluşunuz Orman Genel Müdürlüğüne bağlı

işyerlerinde çalışmakta olan tüm işçilerin ücretlerinin, bireysel iş sözleşmeleri ile ileriye dönük olarak anılan protokolde belirlenen ücret zammını geçmemek üzere artırılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Ancak, toplu iş sözleşmesinden yararlanan işçilere söz konusu protokolde belirlenen ücret zamlarının üzerinde ödeme yapılmasının önlenmesi amacıyla, taraflar arasında bağitlanacak olan yeni dönem toplu iş sözleşmesine; geriye dönük olarak yapılacak ücret farklarının hesabında, bireysel iş sözleşmeleriyle verilen ücret zamlarının mahsup edilmesine ilişkin hükmün konulması gerekmektedir.”

kanaati bildirilmiştir. Maliye Bakanlığı, bu görüşünde kamu çerçeve protokolünün iş sözleşmeleri üzerinde toplu iş sözleşmesi gibi doğrudan ve normatif etkisinin olmadığını kabul etmiştir. Maliye Bakanlığı 29.08.2007 tarih ve 16792 sayılı yazı ile aynı yöndeki görüşünü tekrarlamıştır. Daha sonra kamu kuruluşları bu görüş doğrultusunda genelgeler yayınlamışlardır (Canbolat, 2013: 311). Pek çok kamu işvereni de Maliye Bakanlığı'nın bu görüşü doğrultusunda işyerinde çalışan tüm işçilere ileriye dönük olmak üzere ücret zamlarını uygulamıştır. Nitekim 2009 ve 2011 tarihli Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokollerinde 'Yetki ihtilafı nedeniyle toplu iş sözleşmesi görüşmelerine başlanamayan işyerlerinde çalışan işçilere de Maliye Bakanlığı'nın daha önceki yıllarda verdiği görüş doğrultusunda, bu protokol hükümlerine göre uygulama yapılır.' düzenlemesine yer verilmiştir.

Öte yandan Maliye Bakanlığı'nın görüşü sonrasında, yapılacak ek ödemelerin uygulama tarihi tartışma konusu olmuştur. Yargıtay toplu iş sözleşmesinin çeşitli nedenlerle imzalanamadığı hallerde uygulama başlangıcına ilişkin uyuşmazlıklarda, uygulamanın genelgelerde yazılı olan tarihlerden itibaren ileriye dönük olarak uygulanması gerektiğine hükmetmiştir (Yargıtay 9. HD, 29.03.2011 T., 2011/7094 E., 2011/9269 K.; Yargıtay 9. HD, 11.07.2011 T., 2011/31621 E., 2011/23534 K.).

Söz konusu kararı inceleyen Canbolat, kamu çerçeve protokolünün tek başına bir hukukî değerinin olmadığını, bu hükümlerin ancak konfederasyona bağlı yetkili sendikaların müzakerelerini yürüttükleri toplu iş sözleşmelerine alınması ile bağlayıcı hale gelerek toplu iş sözleşmesi hükmü olacağını ifade etmiştir. Uygulamada diğer maddelerde anlaşma sağlanmış olsa dahi çerçeve protokol beklenmekte, daha sonra protokol hükümleri toplu iş sözleşmesine aynen alınmaktadır. Yazar, esasen gerek Maliye Bakanlığı'nın görüşünde gerekse buna dayalı olarak çıkarılan genelgelerde benimsenen kamu çerçeve protokolünde yer alan *artışların ileriye yönelik olarak verilebileceği* görüşünü isabetli bulmuştur. Bununla birlikte, yazara göre, işverenin toplu iş sözleşmesi sona erdikten itibaren yeni dönem sözleşme için yetkili sendikanın belirlenmesinde uyuşmazlık çıkması ve bu sürecin uzun zaman sürmesi halinde önceki dönem toplu iş sözleşmesinin sona

erdiği tarihten itibaren Kamu Çerçeve Protokolündeki ücret artışlarının verilebilmesine engel hukukî bir durum bulunmamaktadır (Canbolat, 2013: 311).

Buna karşılık, Atay'a göre; Yargıtay'ın ilgili kamu çerçeve anlaşma protokollerinde yer alan ücret zammına ilişkin hükümlerin Maliye Bakanlığı'nın görüşlerinde belirtilen tarihlerden itibaren uygulanması gerektiği yönündeki karar isabetlidir. 2009 ve 2011 yılı kamu protokollerinde de Maliye Bakanlığı'nın görüşü doğrultusunda uygulama yapılacağı gerek kamu işverenlerini temsilen kamu işveren sendikaları gerekse işçi sendikalarını temsilen Türk-İş ve Hak-İş Konfederasyonları tarafından kabul edilmiştir. Bu durum işçilerin üyesi buldukları sendikalar tarafından da Maliye Bakanlığı'nın konuyla ilgili görüşü üzerinde mutabık kaldığının bir göstergesidir (Atay, 2012: 188-189).

2013 ve 2015 tarihli Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokollerinde Maliye Bakanlığı'nın görüşü doğrultusunda uygulama yapılacağına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır.

2017-2023 Arası Dönem

24 Aralık 2017 tarihinde yayınlanan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname¹⁹ ile 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununa bir ek madde eklenmiştir. Buna göre:

“EK MADDE 2- (1) Hükümet, kamu işveren sendikaları ile işçi sendikaları konfederasyonları arasında;

a) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar ve kefalet sandıkları, özel kanunlarla kurulan diğer kamu kurum ve kuruluşları, hizmetlerini genel bütçenin transfer tertiplerinden yardım alarak yürüten kamu kurum ve kuruluşlarında,

b) Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları (iştirakler hariç), birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin %50'sinden fazlası kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan her türlü işletme ve şirketler, 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun çerçevesinde özelleştirme kapsamında veya programında bulunanlardan sermayesinin %50'sinden fazlası kamuya ait kuruluşlarda,

c) İl özel idareleri, belediyeler ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, belediyelerin bağlı kuruluşları, müessese ve işletmeleri ile bunların birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerde, çalıştırılan işçilerin mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere kamu toplu iş

¹⁹ RG. 24.12.2017T., S:30280.

sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü imzalanabilir. Bu protokol hükümleri geçerlilik süresi içinde bu madde kapsamındaki idareler ile taraf konfederasyona üye olan sendikalar için bağlayıcıdır.”

Aynı KHK'nın 136. maddesi gereğince bu düzenleme yayımı tarihi olan 24 Aralık 2017'de yürürlüğe girecektir. Daha sonra 7079 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun'un²⁰ 105. maddesi ile aynı düzenleme kanuna eklenmiştir. Kanun'un 124. maddesine göre, 105. madde düzenlemesi Kanun'un yayımı tarihi olan 08.03.2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Düzenleme, şimdiiye kadar fiilen yapılan ve uygulamada “bağlayıcı” gibi değer gören kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokollerine yasal olarak bağlayıcılık kazandırmıştır. Düzenlemede, Hükümet, kamu işveren sendikaları ile işçi sendikaları konfederasyonları arasında imzalanacak kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolünden söz edilmekle, işçi sendikaları konfederasyonlarının kamu kesiminde yapılan toplu iş sözleşmeleri üzerinde etki sahibi olması yasallaşmıştır.

Nitekim, söz konusu düzenleme, doktrinde eleştirilmiştir. Şahlanan'a göre, her ne kadar imzalanan protokol bir toplu iş sözleşmesi değil ise de protokolün konfederasyona üye sendikalar için bağlayıcılığı nedeni ile toplu iş sözleşmesinin yapılması için işveren ile yapılan pazarlık kamu sektöründe örgütlü sendikalardan alınmakta ve işçi konfederasyonlarına geçmektedir. Düzenleme, sendika özgürlüğü açısından ve konfederasyon tarafından imzalanan koşulları kabul etmek istemeyen sendikaların grev hakkı açısından da Anayasa ile uyumlu değildir. Nitekim tarihi sürece bakıldığında, bağlayıcılık taşımadığı dönemde işçi konfederasyonları tarafından imzalanan kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokollerine uymak istemeyen, ayrı toplu iş sözleşmeleri akdeden üye sendikaların bulunduğu görülmektedir. Bu nedenle, gerçekten de düzenlemenin kolektif sendika özgürlüğünün sınırlandırılması anlamına geldiği değerlendirilebilecektir (Şahlanan, 2020: 345). Ekmekçi ve Yiğit'e göre; fiilen ortaya çıkan sonuç, kamuda sendikaların değil; konfederasyonların toplu iş sözleşmesinin tarafı olmalarıdır. Her ne kadar protokollerde, konfederasyon başkanının yanı sıra üye bazı sendika başkanlarının imzası bulunmaktaysa da müzakerelerin fiilen konfederasyon tarafından yapıldığı bilinmektedir. Bununla konfederasyonlara bağlı sendikaların iradeleri ortadan kaldırılmıştır. Ek madde-2 ile yetki sürecine bir değişiklik getirilmemekte; konfederasyonlara üye sendikaların toplu iş sözleşmesi akdedebilmesi için 6356 sayılı Kanun'a uygun şekilde yetki belgesi almaları gerekmektedir. Ancak üye sendikaların yetki belgesi kapsamındaki işyerlerinde çalışan işçilerin mali ve sosyal

²⁰ RG. 08.03.2018T., S:30354 (Mükerrer).

hakları konusunda söz sahibi olduğunu söylemek güçtür. Bu düzenleme ile kamuda sendikaların pazarlık yetkisi konfederasyonlara devredilmiştir (Ekmekçi ve Yiğit, 2024: 396 vd.). Yorğun'a göre; yasal olarak toplu iş sözleşmesinin tarafı olmayan konfederasyonların imzaladığı protokolün toplu iş sözleşmesi hükmünde kabul edilmesi, uyuşmazlık ve grev süreçlerinde yetkili olmayan konfederasyonların taraf olması sorun teşkil etmektedir. Yazara göre, kamu kesimi toplu pazarlık sürecine yönelik yapılan bu düzenleme yetkili sendikaların rolünü işlevsizleştiren ve protokolü toplu iş sözleşmesi olarak dayatan bir anlayışın ürünüdür. Zira bir işyeri veya işletmede yetkili sendika varken, hukukî ehliyeti ve yetkisi olmayan konfederasyonun toplu pazarlığın tarafı olarak kabul edilmesi ve toplu iş sözleşmesi hükmünde protokol imzalama yetkisinin verilmesi Uluslararası Çalışma Örgütü hükümlerinde yer alan temsil ilkelerine de aykırılık taşımaktadır. Bu nedenle, yazara göre, 6356 sayılı yasanın değiştirilmesi ve konfederasyonların da toplu iş sözleşmesinin tarafı olabileceğine ilişkin düzenleme yapılması gerekmektedir (Yorğun, 2023: 108). Uçkan Hekimler'e göre, bu düzenleme ile Türkiye'de kamu sektörü için adeta ayrı bir endüstri ilişkileri sistemi oluşturularak toplu pazarlık ve grev hakkı kamu sektörü için yeniden şekillendirilmektedir. Bu sistemde, toplu pazarlıklar bir tür gelirler politikası aracına dönüşecek; merkezi düzeyde yapılacak ve işçi konfederasyonları bu pazarlığın yasal tarafı olacaktır. Bu nedenle kamu sektörü endüstri ilişkileri sisteminde sendikal yapılar tabandan koparak merkezi bir yapıya kavuşarak daha bürokratik ve oligarşik bir yapıya sahip olabilecektir. Bu düzenleme ile işçi konfederasyonlarına adeta toplu pazarlık ehliyet ve yetkisinin verilmesi ile birlikte özellikle Türk-İş ve Hak-İş arasında zaten son yıllarda belirginleşen rekabet daha da artabilecektir. Bunun yanı sıra kamu sektöründe toplu pazarlıkların merkezi düzeyde akdedilmesi, sendikaların grev hakkının da kullanılmaz hale gelmesine ve memur sendikalarına benzer bir şekilde, grevsiz toplu pazarlık sisteminin oluşmasına neden olabilecektir (Uçkan Hekimler, 2019: 914). Çelik'e göre, konfederasyonun imzalayacağı kamu çerçeve protokolü üye sendikalar için bağlayıcı olacak; sendikalar grev yapamayacak ve dahası geçmişte belediyeleri kapsamayan çerçeve anlaşma protokolü şimdi belediye ve şirketlerindeki işçileri de kapsayacaktır. Bu hüküm, açıkça Anayasa'ya aykırıdır; zira özgür toplu pazarlık ve grev hakkını ortadan kaldırmaktadır (Çelik, 2019).

2023 Sonrası Dönem

Anayasa Mahkemesi, 27.12.2023 tarih, 2018/96 esas, 2023/222 karar sayılı kararında, 'Bu protokol hükümleri geçerlilik süresi içinde bu madde kapsamındaki idareler ile taraf konfederasyona üye olan sendikalar için bağlayıcıdır.' cümlesinin Anayasa'ya aykırılığı iddiasını incelemiştir. Kararda;

“... ”

Dava konusu kural ise mali ve sosyal haklara ilişkin yapılacak kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolünün madde kapsamında yer alan idareler ile taraf konfederasyona üye olan sendikalar için bağlayıcı olduğunu düzenleme altına almaktadır.

231. Bu tanımlamalardan hareketle kuralda yer alan kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolünün yetki, içerik ve bağlayıcılığı yönünden çerçeve sözleşmeden farklı olduğu açıktır.

... ”

238. Dava konusu kural gereği kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü madde kapsamındaki iş yerleri ile taraf konfederasyona üye olan sendikalar için bağlayıcı kılınmıştır. Bu protokolün işçilerin mali ve sosyal haklarına yönelik düzenlenmesi toplu iş sözleşmesinin içeriğine ilişkin çerçeve bir belirleme sağlamakla birlikte bağlayıcılığı sebebiyle sendikaların toplu iş sözleşmesi yapma hakkını kısıtlamaktadır. Ayrıca söz konusu bağlayıcılık toplu iş sözleşmesi yapılması sırasında uyuşmazlık çıkmasını da engeller nitelikte olduğundan sendikanın grev kararı almasını dolaylı olarak engeller niteliktedir. Tüm bu kısıtlama ve engeller ise sendikal faaliyete ve dolayısıyla sendika hakkı kapsamında olan haklara temas ettiğinden düzenlemenin sendika hakkını sınırlandırdığı anlaşılmaktadır.

239. Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci fıkrasında sendika kurma hakkının millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle sınırlanabileceği belirtilerek bu hakkın mutlak olmadığı kabul edilmiştir.

240. Kuralın gerekçesinde idarelerde çalıştırılan işçilerin mali ve sosyal haklarının kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü ile düzenlenmesine imkân sağlandığı belirtilmektedir.

241. Gerçekten de kuralın yer aldığı maddenin görüşmelerde yeknesaklığın sağlanmasına faydasını, konfederasyonun üyeleri arasında koordinasyonu sağlama niteliğini ve daha güçlü bir görüşme imkânının konfederasyon düzeyinde yapılabileceğini gözardı etmemek gerekmektedir. Fakat hukukumuzda toplu iş sözleşmesi yapma ve grev kararı alma yetkilerinin sendikalara verildiği değerlendirildiğinde bu protokolün bağlayıcılığı nedeniyle sendikanın söz konusu haklarını kullanamayacağı açıktır. Protokolün bağlayıcılığı nedeniyle oluşan sınırlandırmanın ise Anayasa'da yer verilen sendika kurma hakkının sınırlandırılması nedenleriyle örtüştüğü söylenememektedir.

242. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 13. ve 51. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.”

sonucuna oybirliği ile varılmıştır.

Doktrinde 6356 sayılı Kanun Ek madde 2'ye getirilen eleştiriler, Anayasa Mahkemesi kararında karşılık bulmuştur. Kararda temel olarak, 6356 sayılı Kanun'un toplu iş sözleşmesi yapmaya sendikaları ehil ve yetkili kıldığı, konfederasyonların toplu iş sözleşmesi akdedemeyeceği, Hükümet, kamu işveren sendikaları ve işçi sendikaları konfederasyonları tarafından akdedilecek kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokollerinin işçi sendikalarının sendika, toplu sözleşme ve grev hakkını zedelediği ifade edilmiştir.

Karar ile kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokollerinin bağlayıcılığı yerinde olarak ortadan kaldırılmış ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname öncesi döneme geri dönmüştür.

Sonuç ve Değerlendirme

İlk kez 1989 yılında imzalanan kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolleri beraberinde pek çok tartışmayı getirmiştir. Temel amacı, kamu kesiminde işçilerin mali ve sosyal haklarına yeknesaklık getirmek olan protokoller, 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yasal zemine oturtulmadan ve bağlayıcılık kazandırılmadan önce de işçi konfederasyonlarına üye sendikalar ve kamu işverenleri tarafından benimsenmiş ve uygulama alanı bulmuştur.

Kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokollerinin hukukî niteliği her dönemde tartışmaya açık olmuştur. 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname öncesinde gerek doktrinde gerek yargı kararlarında protokollerin 'centilmenlik anlaşması' niteliğinde olduğu ifade edilmiştir. Türk Dil Kurumu, centilmenlik anlaşmasını 'hukuksal ve resmî olmayan ancak tarafların karşılıklı güvenlerine dayanan sözlü anlaşma' olarak tanımlamıştır. Hukukî açıdan ise, centilmenlik anlaşmasının tarafların kendilerini bir yükümlülük altına sokmaksızın sadece ticari ahlâk kurallarına uygun belirli davranışlarda bulunacakları konusunda şeref sözü verdikleri anlaşma olduğu belirtilmiştir (Antalya, 2019: 232). Yine, centilmenlik anlaşması, karşılıklı ve birbirine uygun öneri ve kabul ile kurulan, hukukî bağlayıcılık taşımayan, hukukî sonuç iradesi bulunmayan ve dolayısıyla bir borç içermeyen bu nedenle de sözleşme niteliği taşımayan irade açıklamalarıdır (İkizler, 2017: 419 vd.). Bu anlamda kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokollerinin, tarafların birbirlerini hukukî sonuç iradesi taşımaksızın, sadece belirledikleri esaslar çerçevesinde hareket edeceklerini kararlaştırdıkları bir uzlaşma metni olduğu kabul edilebilecektir. Kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolleri, bu anlamda bir toplu iş sözleşmesi niteliğini haiz değildi. Bu nedenle, bu protokoller akdedilirken işçi konfederasyonları ve işveren sendikaları bakımından toplu iş sözleşmesi ehliyet ve yetkisi aranmamaktaydı. Bu düzen içerisinde, işçi konfederasyonuna üye yetkili sendikalar, bağlayıcılığı olmayan

protokole sadık kalarak, ancak teknik konu ve ayrıntılarda pazarlık ederek hukuken bağlayıcı toplu iş sözleşmeleri akdedebilirlerdi. Nitekim Yargıtay 2001 yılında vermiş olduğu bir kararda yerinde olarak;

“Protokol uyarınca 3 ay ücretsiz çalışan davacının daimi işçi kadrosuna alınmama işleminin iptali istenilmiş ise de, davaya dayanak yapılan protokol Türk-İş Konfederasyonu başkanı tarafından imzalanmıştır. Toplu İş Sözleşmesi işveren veya işveren kuruluşları ile işçi sendikaları arasında bağtlanabilir. İşçi Konfederasyonunun toplu İş Sözleşmesi niteliğinde protokol yapması mümkün değildir. Davacının Sendika üyesi olsa da bağlı bulunduğu Konfederasyonun taraf olduğu protokol daimi işçi kadrosuna geçirilme yolunda normatif hüküm içeremez. Bu protokol işveren tarafının yönetim hakkını kısıtlayamaz. Dolayısıyla işçinin daimi işçilik kadrosuna geçirme işlemi konusunda iş mahkemesinin kurucu bir karar alması söz konusu edilemez.”

kanaatine varmıştı (Yargıtay 9. HD, 05.11.2001 T., 2001/12986 E., 2001/17311 K.).

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ise, bu metinlere hukukî zemin yaratmış ve bağlayıcılık kazandırmıştır. Bu düzenleme ve devamında yapılan kanun değişikliği uyarınca, 2019, 2021 ve 2023 yılı Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokolleri Hükümet, Hak-İş, Türk-İş, TÜHİS (2019 yılı için ayrıca Kamu-İş) arasında imzalanmış ve bağlayıcı olmuştur. Protokolün niteliğindeki bu değişim kamu kesiminde toplu iş sözleşmelerinin akdedilişinde yeni bir dönemin başlangıcı kabul edilmiştir (Şahlanan, 2020: 345). Protokole bağlayıcılık kazandırılması üzerine, doktrinde protokolün toplu iş sözleşmesi hükmünde olduğu, bu yasal düzenlemeyle konfederasyonlara toplu iş sözleşmesi akdetme yetkisi verildiği ileri sürülmüştü (Yorğun, 2023: 109, 114). 6356 sayılı Kanun’da toplu iş sözleşmesi akdetmek için aranan ehliyet ve yetki koşulları açıkça düzenlenmiş olduğundan söz konusu protokolün toplu iş sözleşmesi olarak nitelendirilmesi mümkün değildi (Şahlanan, 2020: 345). Kaldı ki, üye sendikalar için bağlayıcı olan, protokolda düzenlenmiş bulunan mali ve sosyal haklardı. Bunlar dışında kalan konular ise toplu iş sözleşmesinin akdedilmesi sırasında tarafların karşılıklı müzakereleri ile belirlenebilecekti.

Öte yandan 6356 sayılı Kanun’un 58 vd. maddelerinde grev düzenlenmiştir. Buna göre, kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü görüşmelerinde anlaşma sağlanamaması halinde konfederasyonların grev kararı alma hakkı bulunmamaktadır. Ancak, protokol görüşmeleri sırasında uyuşmazlık olması durumunda, konfederasyonlara bağlı işçi sendikalarının yürüttüğü toplu iş sözleşmesi görüşmeleri de etkilenecektir. Protokol görüşmeler sırasında anlaşma sağlanamaması halinde, bu protokolden etkilenecek olan üye sendikaların grev kararı almaları mümkündür (Ekmekçi ve Yiğit, 2024: 398-399).

Kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü bakımından, protokol görüşmelerinin belli bir süreye bağlanmamış olması da eleştiri konusu yapılmıştır (Ekmekçi ve Yiğit, 2024: 399; Şahlanan, 2020: 345). Bu durumun yarattığı sakıncalara çözüm olarak doktrinde, tüm uyuşmazlık sürecinin Ek madde 2 uyarınca yapılan görüşmelerin uyuşmazlıkla sonuçlandığı tarihten itibaren başlatılmasının uygun olacağı dile getirilmiştir (Ekmekçi ve Yiğit, 2024: 399)²¹.

6356 sayılı Kanun'un Ek madde 2 düzenlemesine göre, kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokollerini, Hükümet, kamu işveren sendikaları ve işçi sendikaları arasında imzalanmaktadır. İdare hukuku mevzuatında ve gündelik hayatta “kamu kurum ve kuruluşları” yaygın şekilde birlikte ve kamu hizmeti veya kamu görevi gören tüm Devlet kuruluşlarını kapsar şekilde kullanılmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları ile; Devlet, yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları (İl özel idaresi, belediyeler, köy idaresi) ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları (idari kamu kurumları, KİT'ler, sosyal kamu kurumları (SGK, Türkiye İş Kurumu), bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları (YÖK, üniversiteler), bağımsız idari otoriteler vb.) kastedilmektedir (Öktem Songu ve İmancı, 2025: 67). Bununla birlikte Ek madde 2 düzenlemesinde bu tanıma uygun kamu kuruluşları dışında il özel idareleri, belediyeler ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, belediyelerin bağlı kuruluşları, müessese ve işletmeleri ile ‘bunların birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerde’ çalıştırılan işçilerin mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü imzalanabileceği belirtilmiştir. Ancak, kamu idareleri bir kamu hizmeti alanında doğrudan faaliyette bulunabileceği gibi mevzuatın izin verdiği ölçüde kendilerine bağlı kuruluşlar aracılığıyla ekonomik alanda mal ve hizmet üreticisi olarak “teşebbüsler aracılığıyla faaliyette bulunabilmektedirler. Türk Hukukunda il özel idarelerinin, büyükşehir belediyelerinin ve belediyelerin kendilerine bağlı şirketler kurabilecekleri kendi kanunlarında açıkça düzenlenmiştir. Bununla birlikte, mahalli idare şirketlerinin kamusal niteliği ağır basan özel hukuk tüzel kişisi olarak kabulü gerekmektedir. Zira bu şirketler, bazı kamusal yetkilere sahip olmakla birlikte Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulmuş ve tüzel kişiliklerini ticaret siciline kaydolmaları itibarı ile kazanmıştır (Sevgili Gençay, 2018: 168; Yılmaz, 2023: 641). Kaldı ki maddede sözü edilen mahalli idareler, belediyeler ve bunların iştiraklerinin istihdam ettikleri işçilerin mali ve sosyal hakları üzerinde Hükümetin bir tasarruf yetkisi bulunmadığı gibi bunlar kamu işveren sendikası (TÜHİS) üyesi de değildirler (Şahlanan, 2020: 346). Bu bakımdan her ne kadar kamusal nitelikleri ağır basan mahalli idare şirketleri bakımından da kamu kurum ve kuruluşları ile yeknesaklığın sağlanması

²¹ Bu görüşün tartışmaya açık olduğu yönünde bkz. (Şahlanan, 2020: 345-346).

amaçlanmış ise de özel hukuk tüzel kişiliğini haiz bu şirketler adına Hükümet'in protokol imzalanması hususu tartışmaya açıktır.

Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda değinilen iptal kararı sonrasında, halihazırda, kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolleri halen kanunî düzenlemeyi haizdir ve fakat bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Dolayısıyla protokollerin bağlayıcılığı bakımından 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname öncesi belirttiğimiz hususlar günümüzde tekrar geçerli hale gelmiş; protokoller centilmenlik anlaşması vasfını geri kazanmıştır.

Sonuç itibarı ile Türkiye'de toplu sözleşme düzenin merkezileşmesi çabaları, 1978 yılında Hükümet ile Türk-İş arasında imzalanan Toplumsal Anlaşmadan beri devam etmektedir. Kamuda çalışan işçilerin mali ve sosyal haklarının yeknesaklaştırılmasına yönelik bu çabalar anlaşılabilir. Aynı şekilde protokol görüşmelerinin işçi sendikaları konfederasyonlarınca yürütülmesi de hukukumuzda hâkim olan güçlü sendikacılık anlayışı ile bağdaşmaktadır.

Bununla birlikte, 6356 sayılı Kanun'a getirilen Ek madde 2, kanun sistematığı ve anlayışı ile uyumsuzdur. Kanunda düzenlenen toplu iş sözleşmesi düzeyi, ehliyet ve yetki koşulları, toplu pazarlık süreci, grev hakkı düzenlemeleri işyeri, işletme ve grup toplu iş sözleşmelerine özgüdür. Toplu iş sözleşmelerinde bulunması gereken normatif düzenlemeler kanunda sayılmıştır. Kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolleri bu düzenlemelerin hiçbirine uymamaktadır. Hukuken bağlayıcılığı olmamasına rağmen fiilen bağlayıcılık taşıyan bu protokollerin yapılacak yeni bir düzenlemeye muhtaç olduğu açıktır. Kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokollerinin fiili bağlayıcılığı ile barışarak; işçi konfederasyonlarının üye sendikaları temsil yetkisinin ve sınırlarının kanunda açıkça düzenlenmesi, konfederasyon üyesi olmayan işçi sendikaları ve/veya kamu işveren sendikası üyeliği bulunmayan idarelerin sendika hakkı gözetilerek, toplu iş sözleşmesi düzeyinin tekrar ele alınarak sendika ve grev hakkını koruyan bir düzenlemeye kavuşturulması ihtiyacı bulunduğu düşünülmektedir.

Extended Abstract

Public Collective Bargaining Agreement Framework Protocols in Turkey represent one of the most significant institutional mechanisms shaping industrial relations in the public sector over the last four decades. This study explores their historical emergence, legal character, and binding force, focusing on the doctrinal debates, judicial rulings, and constitutional implications surrounding them. By situating these protocols within the broader trajectory of centralized collective bargaining, the article demonstrates how they evolved from informal coordination

instruments into legally contentious agreements, and how their status continues to provoke major theoretical and practical disputes.

The centralization of collective bargaining in Turkey dates back to the 1960s, when public and private employers sought to stabilize wage dynamics and contain inflationary pressures through coordinated wage policies. While private sector centralization occurred through group collective agreements, it crystallized in framework protocols in the public sector. The first Public Framework Protocol, signed in 1989 between the government, public employers' associations, and the Türk-İş confederation, established a new precedent for shaping wage increases and social benefits across a broad spectrum of public workplaces. Initially conceived as a "gentlemen's agreement," without legal enforceability, these protocols harmonized sectoral agreements and guided affiliated unions during bargaining.

Over time, the protocols became a recurring institutional practice, signed at regular intervals with major confederations such as Türk-İş and Hak-İş. Judicial practice, however, consistently rejected their normative effect. The Court of Cassation, in various decisions from the 1990s through the 2010s, emphasized that confederations lack the legal capacity to conclude collective agreements, which by law may only be executed between employers (or their associations) and trade unions. Accordingly, the protocols were deemed non-binding coordination instruments whose provisions gained legal force only when incorporated into workplace-level collective agreements signed by authorized unions.

A significant departure occurred in 2017 with the enactment of Decree Law No. 696, which introduced an Additional Article 2 into the Law on Trade Unions and Collective Agreements (Law No. 6356). For the first time, the legislature recognized the protocols in statutory law and conferred binding effect upon them for all affiliated unions and covered public employers. However, this innovation shifted bargaining authority from trade unions to confederations, undermining the autonomy of union-level collective bargaining. Scholars immediately criticized this framework as incompatible with constitutional guarantees of union freedom, the right to bargain collectively, and the right to strike. Critics argued that the arrangement violated International Labour Organization standards by granting de facto bargaining capacity to confederations, which lack such status under national and international law.

The Constitutional Court validated these criticisms in its landmark 2023 decision, which annulled the binding clause of Additional Article 2. The Court reasoned that conferring binding force on framework protocols restricted the constitutionally guaranteed functions of unions, particularly their right to conclude collective agreements and to take strike action in the event of bargaining impasses. The ruling restored the pre-2017 position, under which framework protocols

remained legally non-binding but continued influencing bargaining practices as instruments of coordination and political compromise.

The study adopts a doctrinal methodology, examining legislative provisions, judicial precedents, and scholarly critiques to assess the legal nature of framework protocols across different periods. It identifies three distinct phases: (1) the pre-2017 period, during which protocols operated as non-binding gentlemen's agreements with practical but no legal force; (2) the 2017–2023 period, when statutory reforms granted them binding effect but at the cost of restricting union rights; and (3) the post-2023 period, following the Constitutional Court's annulment, in which protocols reverted to their earlier status.

The analysis underscores the protocols' practical importance in harmonizing wage and benefit levels across diverse public employers and shaping industrial peace in a fragmented system. At the same time, it highlights the legal inconsistencies created when informal coordination mechanisms were transformed into binding instruments without reconciling them with the structure of Law No. 6356. The article argues that the protocols' viability depends on reconciling their de facto role with collective bargaining autonomy and union freedom principles.

In conclusion, the study contends that Turkey's experience illustrates the persistent tension between centralization of wage-setting and respect for trade union autonomy. While the protocols have served as effective instruments for standardizing labour conditions in the public sector, their legal codification without adequate adjustments to the collective bargaining system has proven problematic. A sustainable solution requires legislative reform that explicitly delineates the representational authority of confederations, ensures compatibility with union rights, and provides a clearer institutional basis for sector-wide coordination. By doing so, the Turkish legal system could balance the advantages of centralized bargaining and the constitutional imperatives of union freedom and the right to strike.

Beyanlar

Katkı Oranı Beyanı

Yazarların çalışmaya katkı oranı %50'dir. Yazarlar makaleye ilişkin araştırma aşamasına ve makalenin yazımına eşit şekilde katkıda bulunmuşlardır.

Çıkar Çatışması Beyanı

Makalede herhangi bir kurum veya kuruluş işe ya da yazarların kendileri arasında bir çıkar çatışması bulunmamaktadır.

KAYNAKÇA

- Antalya, O. G. (2019). Borçlar Hukuku Genel Hükümler Cilt: V/1,1, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Atasayar, K. (1998). “Dünyada Sosyal Diyalog Uygulamaları ve Türk Çalışma Hayatı”. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 41-42, 91-103.
- Atay, F. (2012). “Yetki İhtilafı Yaşanan Kamu İşyerlerinde Ücret Zammı Uygulaması”. Sicil İş Hukuku Dergisi, 25, 180-191.
- Başbakanlık (1981). Başbakanlık 1980 Yılı Dış Genelgeleri, Ankara: Başbakanlık Basımevi.
- Canbolat, T. (2013). “Toplu İş İlişkileri”. Yargıtay’ın İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Kararlarının Değerlendirilmesi 2011. Ankara: Kamu-İş Yayını.
- Canbolat, T. (2014). “6356 Sayılı Kanunda Öngörülen Çerçeve Sözleşmenin Hukuki Niteliği”. Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 20(1), 523-542.
- Çelik, A. (2019). Kamu İşçisinin Grev Hakkı Tehdit Altında, <https://www.birgun.net/makale/kamu-iscisinin-grev-hakki-tehdit-altinda-264010> (26.08.2025).
- Delican, M. (2006). “Cumhuriyet Döneminde Türk Endüstri İlişkileri: İşçi Sendikalarının Dünyü, Bugünü”. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 51, 12-33.
- Dereli, T. (1993). Labor Relations in Turkish Industry: Law, Practice and Problems. İş Hukukunun Ulusal ve Uluslararası Temel ve Güncel Konuları. Ankara: Kamu-İş Yayını.
- DPT (1979). Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983, Ankara: DPT Yayını.
- DPT (1984). Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989, Ankara: DPT Yayını.
- Ekmekçi, Ö. ve E. Yiğit (2024). Toplu İş Hukuku, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Güler, C. (2019). “Darbe, Dayanışma, Direniş: 1980 Dönemi Avrupa Sendikal Hareketi ve DİSK İlişkileri”. Çalışma ve Toplum, 60, 79-104.
- İkizler, M. (2017). “Centilmenlik Anlaşmaları”. Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 19(Prof. Dr. Şeref Ertas’a Armağan Özel Sayısı), 415-441. <https://www.aa.com.tr/tr/info/infografik/8614> (22.05.2025)
- Koç, Y. (1989). Teslimiyetten Mücadeleye Doğru Türk-İş 1980-1989, İstanbul: Amaç Yayınları.
- Koç, Y. (2010). “30. Yıldönümünde 12 Eylül Darbesi ve İşçi Sınıfı”. Mülkiye Dergisi, 34(268), 43-74.
- Koray, M. (1994). Değişen Koşullarda Sendikacılık (Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye), İstanbul: TÜSES Yayını.
- Koray, M. ve A. Çelik (2007). Avrupa Birliği ve Türkiye’de Sosyal Diyalog. Ankara: Belediye İş Yayınları.

- Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı (1998). Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi Cilt 1, İstanbul: Kültür Vakfı Yurt Yayınları.
- Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı (1998). Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi Cilt 3, İstanbul: Kültür Vakfı Yurt Yayınları.
- Öktem Songu, S. ve B. K. İmancı (2025). Kamu Görevlileri Sendikaları Hukuku, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Pamuk, Ş. (2014). Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları
- Petrol-İş (1995). '95-'96 Petrol-İş, İstanbul: Petrol-İş Yayını.
- Sevgili Gençay, F. D. (2018). "Belediye Şirketlerinin Hukuki Statüsü". Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 30(134), 153-176.
- Subaşı, İ. (1994). İş Hukukunda Toplu İş Sözleşmelerinin Teşmili, İstanbul: Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Şafak, C. (2006). "Türkiye'de Toplu Pazarlığın Değişen Çizgisi (1980-2005)". Çalışma ve Toplum, 10, 31-70.
- Şahlanan, F. (2020). Toplu İş Hukuku, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Talas, C. (1982). Bir Toplumsal Politika Belgesinin Yorumu Toplumsal Anlaşma, Ankara: S.B.F. Basın ve Yayın Yüksek Okulu Basımevi.
- TİSK (1989). XVII. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayını.
- Turan, G. (2000). "Türkiye'de Kamu Sendikacılığı". Kamu-İş Dergisi, 6(1), <https://www.tuhis.org.tr/pdf/613.pdf> (22.05.2025).
- Türk-İş (1982). Türk-İş 12. Genel Kuruluna Sunulan Çalışma Raporu (1982), Ankara: Türk-İş Yayınları.
- Türk-İş (1984). "Türk-İş, Kamu Kesimi Sözleşmelerine El Koydu". Türk-İş Dergisi, 182, 4-6.
- Türk-İş (1989). Türk-İş Çalışma Raporu 1986/89 Onbeşinci Genel Kurul, Ankara.
- Uçkan Hekimler, B. (2019). "Türkiye'de Kamu Sektöründe Yeni Bir Endüstri İlişkileri Sistemine Geçişin Habercisi: Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmesi Çerçeve Anlaşma Protokolleri". Çalışma ve Toplum, 61, 903-916.
- Uslu, M. (1995). Dünya'da ve Türkiye'de İşveren Sendikacılığı ve İşveren Örgütleri, İstanbul: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Wallerstein, M. ve M. Golden (1997). "The Fragmentation of the Bargaining Society Wage Setting in the Nordic Countries, 1950 to 1992". Comparative Political Studies, 30(6), 699-731.
- Yeldan, E. (2001). Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi Bölüşüm Birikim ve Büyüme, İstanbul: İletişim Yayınları.

- Yılmaz, B. (2023). “Mahalli İdare Şirketlerinin Mahalli Kamu Kurumları İçerisindeki Yeri: Anayasa'nın 123/3. Maddesi Kapsamında Bir İnceleme”, Bakırçay Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 9(2), 627-645.
- Yorğun, S. (2023). “Sendikaların Toplu Pazarlık Yetkisi ve Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokolü'nün Hukuki Boyutu”. Çalışma ve Toplum, 76, 97-120.

