



Republika e Kosovës • Republika Kosovo • Republic of Kosovo
Institucioni i Avokatit të Popullit • Institucija Ombudsmena • Ombudsperson Institution

IZVEŠTAJ

OMBUDSMANA

Ex officio

S. br. 246/2026

u vezi sa

neslaganjem između Zakona br. 06/L-042 o krvi i krvnim sastojcima i Zakona br. 03/L-212 o radu, što se tiče prava na plaćeno odsustvo zbog dobrovoljnog davanja krvi

Za: Gđa. Albulena Haxhiu, Predsednica
Skupština Republike Kosovo

Gđa. Fatmire Kollçaku, Predsednica Komisije za ljudska prava, rodnu ravnopravnost i peticije

Priština, dana 2. oktobra 2026.

Svrha

Svrha ovog izveštaja je da skrene pažnju Skupštini Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština) na potrebu da se preduzmu odgovarajuće radnje o izmeni i dopuni Zakona br. 03/L-212 o radu, odnosno njegovog usklađivanja sa Zakonom br. 06/L-042 o krvi i krvnim sastojcima.

Ombudsman, tokom analiziranja pitanja odsustva davalaca krvi, primećuje da postoje neslaganja između Zakona o radu i Zakona o krvi i krvnim sastojcima. Postojanje dve zakonske odredbe koje regulišu isto pitanje na različiti način stvara pravnu nesigurnost, mogućnost za različita tumačenja i mogućnost nejednakog tretmana građana.

Izveštaj analizira neslaganje između dva zakona, pojašnjava koji zakon treba sprovesti prema principima pravnog tumačenja, evidentira potrebu za usklađivanjem zakonodavstva na snazi, kao i preporučuje preduzimanje konkretnih radnji za otklanjanje pravnih neslaganja.

Pravni osnov

1. Ombudsman, prema Ustavu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) i Zakonu br. 05/L-019 o ombudsmanu, Službeni list Republike Kosova/br. 16/26. jun 2015., Priština (u daljem tekstu: Zakon o ombudsmanu), između ostalog, ima ove nadležnosti i odgovornosti:

- „*Ombudsman nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa* (član 132. stav 1. Ustava);“
- *Ombudsman ima pravo da daje preporuke i predlaže mere onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa* (član 135. stav 3. Ustava);
- *[...] samoinicijativno (ex officio) (...) iz stečenih saznanja na drugi način, ima osnova da proizilazi da su od strane vlasti kršena ljudska prava i slobode, utvrđene Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima* (član 16. stav 4. Zakona o ombudsmanu);
- *da preporučuje Vladu, Skupštinu i druge nadležne institucije Republike Kosovo o pitanjima koje se odnose na unapređivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i nediskriminacije;* (član 18., stav 1, tačka 1.5 Zakona o ombudsmanu);
- *da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje;* (član 18., stav 1, tačka 1.6 Zakona o ombudsmanu);
- *da preporuči donošenje novih zakona u Skupštini, izmene zakona koji su na snazi i donošenje ili izmene podzakonskih i upravnih akata od strane institucija Republike Kosovo.*“ (član 18., stav 1, tačka 1.7, Zakona o ombudsmanu).

Okolnosti slučaja

2. Ombudsman procenjuje da Zakon br. 06/L-042 o krvi i krvnim sastojcima, koji je stupio na snagu dana 20. avgusta 2018., reguliše organizaciju sistema davanja krvi, obradu, čuvanje i distribuciju krvi, kao i prava dobrovoljnih davalaca.
3. Zakon o radu br. 03 / L-212, koji je stupio na snagu dana 1. decembra 2010., reguliše radni odnos, kao i prava i obaveze koje iz njega proizilaze.
4. Zakon br. 08/L-197 o javnim službenicima, koji je stupio na snagu dana 25. septembra 2023., utvrđuje da se radno vreme i odsustvo regulišu prema zakonodavstvu o radu, dok se njihovo sprovođenje reguliše podzakonskim aktom (član 21.). U sprovođenju ovog zakona, Uredba (VRK) broj 04/2024. o radnom vremenu, odmorima i prisustvu na poslu javnih službenika, predviđa pravo na dva dana plaćenog odsustva za svaki slučaj dobrovoljnog davanja krvi.
5. Iz analize zakonodavstva na snazi utvrđuje se neslaganje između Zakona o radu i Zakona o krvi i krvnim sastojcima u vezi sa trajanjem plaćenog odsustva za dobrovoljne davaoce krvi, dok je podzakonski akt o javnim službenicima prisvojio standard posebnog zakona.

Pravna analiza

6. Ombudsman primećuje da Zakon o radu reguliše prava i obaveze koje proizilaze iz radnog odnosa i utvrđuje da zaposleni ima pravo na jedan plaćeni radni dan za svaki slučaj davanja krvi (član 39.). Dok, Zakon o krvi i krvnim sastojcima reguliše organizaciju sistema davanja krvi i prava koja proizilaze iz ove aktivnosti.
7. Zakon o krvi i krvnim sastojcima ima za cilj da promoviše i podrži dobrovoljno davanje krvi kao aktivnost od javnog interesa, garantujući posebna prava lica koja doprinose ovom sistemu. U tom pravcu, zakonodavac je izričito utvrdio da zaposleni koji daje krv ili krvne sastojke uživa pravo na dva slobodna dana, uključujući i dan davanja, dok se obaveza o nadoknadi ovog odsustva sa posla stavlja na teret poslodavcu, u zamenu za potvrdu izdatu od ovlašćene transfuzicione institucije. Štaviše, odredba zabranjuje bilo kakvu novčanu naknadu za krv ili njene sastojke, jasno svedočeći da namera zakonodavca nije bila da stvori finansijsku korist za davaoce, već da stvori mere podrške i stimulacije za podsticanje dobrovoljnog, redovnog i održivog davanja krvi kao aktivnost od posebnog značaja za zaštitu javnog zdravlja¹.
8. Ombudsman naglašava da se, iz analize gore istaknutih odredbi, primećuje da oba zakona regulišu istu pravnu situaciju, odnosno pravo zaposlenog na plaćeno odsustvo kao rezultat dobrovoljnog davanja krvi, ali imaju različite definicije u vezi sa trajanjem ovog prava.

¹ Zakon br. 06 / L-042 o krvi i krvnim sastojcima, član 23, vidi u: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=17768>

9. Dok Zakon o radu utvrđuje jedan plaćeni slobodan dan za svaki slučaj davanja krvi, Zakon o krvi i krvnim sastojcima utvrđuje dva plaćena slobodna dana za svako davanje, uključujući i dan davanja utvrdivši i maksimalnu granicu od četiri davanja u kalendarskoj godini.
10. Ombudsman naglašava da ovo normativno neslaganje stvara pravnu nesigurnost, jer javni organi, privatni poslodavci i sami zaposleni mogu doći do različita tumačenja i prakse što se tiče vršenja ovog prava. Kao rezultat ovih utvrđenja, lica koja se nađu u istim činjeničnim situacijama mogu se tretirati na različiti način, u zavisnosti od zakona koji se u praksi sprovodi od poslodavca ili nadležnog organa.
11. Takva situacija je u suprotnosti sa principom pravne sigurnosti, koji zahteva da pravne norme budu jasne, koherentne i predvidljive, kao i sa principom jednakosti pred zakonom, koji garantuje jednak tretman lica u istim pravnim okolnostima.
12. Štaviše, držanje na snazi odredbi koje regulišu isto pitanje na kontradiktoran način podriva koherentnost pravnog sistema i stvara poteškoće u jedinstvenom sprovođenju zakonodavstva. Iz tog razloga, pojavljuje se potreba da se normativni sukobi rešavaju ne samo sprovođenjem principa pravnog tumačenja, već i usklađivanjem zakonodavstva na snazi, u cilju garantovanja pravne sigurnosti i efektivne zaštite prava građana.
13. U tom kontekstu, pravo na dva dana plaćenog odsustva ne treba smatrati opštim pravom koje proizilazi iz radnog odnosa, već posebnim pravom koje je direktno povezano sa statusom dobrovoljnog davaoca krvi. Shodno tome, odredbu o krvi i krvnim sastojcima treba smatrati posebnom odredbom (*lex specialis*) i kao takva treba da ima prednost nad odgovarajućom odredbom Zakona o radu.
14. Štaviše, pored principa *lex specialis derogat legi generali*, koji favorizuje sprovođenje Zakona o krvi i krvnim sastojcima kao specifičnijeg zakona u odnosu na Zakon o radu, mora uzeti u obzir i princip novijeg zakona (*lex posterior derogat legi priori*), jer je Zakon br. 06 / L-042 o krvi i krvnim sastojcima (2018.) usvojen kasnije od Zakona br. 03 / L-212 o radu (2010.). U ovom slučaju, oba pravna principa, kako onaj specijalnosti tako i onaj o hronologiji, dovode do istog normativnog zaključka da odredbe novijeg i specifičnijeg zakona treba da imaju prednost u sprovođenju.
15. Štaviše, Ombudsman primećuje da je i zakonski okvir koji reguliše status javnih službenika usklađen sa pristupom utvrđenim u Zakonu o krvi i krvnim sastojcima. Konkretno, član 21. Zakona o javnim službenicima utvrđuje da se radno vreme i odsustvo javnog službenika regulišu u skladu sa odgovarajućim zakonodavstvom o radu, dok se kriterijumi i uslovi za sprovođenje ovih prava utvrđuju od Vlade putem podzakonskog akta.

16. Ombudsman primećuje da Uredba (VRK) br. 04/2024. o radnom vremenu, odmorima i prisustvu javnih službenika garantuje pravo na dva dana plaćenog odsustva za svaki slučaj dobrovoljnog davanja krvi, uključujući i dan davanja. Ovaj propis pojačava cilj zakonodavca da promoviše dobrovoljno davanje krvi kao aktivnost od javnog interesa.
17. Iako se normativni sukob može rešiti sprovođenjem principa *lex specialis*, postojanje dve kontradiktorne odredbe podriva princip pravne sigurnosti.
18. Ombudsman naglašava da zakonodavstvo mora biti usklađeno kako bi se izbegla različita tumačenja i nejednako sprovođenje prava. Pravna sigurnost zahteva da građani, poslodavci i javne institucije imaju mogućnost da jasno identifikuju svoja prava i obaveze. Nedostatak usklađivanja zakonodavstva stvara prostor za različita tumačenja i nejednako sprovođenje zakona.

Konstatacije

19. Ombudsman utvrđuje da postoji normativna razlika između Zakona o radu i Zakona o krvi i krvnim sastojcima, koji regulišu istu pravnu situaciju, odnosno pravo zaposlenog na plaćeno odsustvo kao rezultat dobrovoljnog davanja krvi.
20. Takođe, Ombudsman utvrđuje da Zakon o radu ima opšti karakter i reguliše radne odnose na opšti način, dok Zakon o krvi i krvnim sastojcima ima poseban karakter, jer reguliše na specifičan način dobrovoljno davanje krvi i prava koja proizilaze direktno iz ove aktivnosti od javnog interesa.
21. Shodno tome, pravo na dva dana plaćenog odsustva za davanje krvi predstavlja posebno pravo, a ne opšte pravo koje proizilazi iz radnog odnosa.
22. U tom značenju, Ombudsman utvrđuje da Zakon o krvi i krvnim sastojcima ima karakter posebnog zakona (*lex specialis*) i da treba da ima prednost u sprovođenju u odnosu na Zakon o radu. Štaviše, Zakon o krvi i krvnim sastojcima je noviji zakon u odnosu na Zakon o radu i, kao takav, dodatno pojačava svoj prioritet u sprovođenju na osnovu principa *lex posterior derogat legi priori*.
23. U tom pravcu, dva principa pravnog tumačenja, kao *lex specialis* i *lex posterior*, dovode do istog pravnog zaključka, čineći prioritet Zakona o krvi i krvnim sastojcima jasnijim u odnosu na Zakon o radu.
24. Međutim, i u slučajevima kada se normativni sukob može rešiti principima pravnog tumačenja, postojanje kontradiktornih odredbi u pravnom sistemu podriva pravnu sigurnost i koherentnost zakonodavstva.
25. Ombudsman utvrđuje potrebnim da se Zakon o radu uskladi sa Zakonom o krvi i krvnim sastojcima, u cilju osiguravanja jedinstvenog sprovođenja prava zaposlenih i garantovanja pravne sigurnosti.

Ombudsman, na osnovu onoga što je gore rečeno, u skladu sa članom 135., stav 3, Ustava Republike Kosovo: „Ima pravo da daje preporuke i predlaže mere onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa.“ U skladu sa značenjem člana 18., stav 1.2, Zakona o ombudsmanu, Ombudsman: „[...] ima odgovornost da skrene pažnju na slučajeve kada institucije krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima [...]“; kao i: „Da preporuči [...] donošenje ili izmene podzakonskih i upravnih akata od strane institucija Republike Kosovo.“ (član 18., stav 1.7).

Stoga, Ombudsman

PREPORUČUJE

Skupštini Republike Kosovo:

- Da pokrene postupak o izmeni i dopuni Zakona br. 03/L-212 o radu, odnosno da ga uskladi sa Zakonom br. 06/L-042 o krvi i krvnim sastojcima, što se tiče prava na plaćeno odsustvo kao rezultat dobrovoljnog davanja krvi.

U skladu sa članom 132., stav 3, Ustava Republike Kosovo („Bilo koji drugi organ ili institucija, koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je dužna da odgovori na zahteve Ombudsmana i da mu/joj predstavi sva dokumenta i informacije koje su od njega zatražena u saglasnosti sa zakonom.“) i članom 28. Zakona br. 05/L-019 o ombudsmanu („Autoriteti, kojima je Ombudsman uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera, treba da odgovore u roku od trideset (30) dana. Odgovor treba da sadrži razloge u pisanoj formi o preduzetim radnjama u vezi navedenog pitanja.“), molimo vas da nas informišete o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Naim Qelaj
Ombudsman