



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

RAPORT
I
AVOKATIT TË POPULLIT

Ex officio

R. nr. 246/2026

në lidhje me

mospërputhjen ndërmjet Ligjit Nr. 06/L-042 për Gjakun dhe Përbërësit e Gjakut dhe Ligjit Nr. 03/L-212 të Punës, për sa i përket së drejtës për pushim me pagesë për shkak të dhurimit vullnetar të gjakut

Për: Znj. Albulena Haxhiu, Kryetare
Kuvendi i Republikës së Kosovës

Znj. Fatmire Kollçaku, Kryetare e Komisionit për të Drejtat e Njeriut, Barazi Gjinore dhe
Petizione

Prishtinë, më 2 tetor 2026

Qëllimi

Qëllimi i këtij raporti është të tërheqë vëmendjen e Kuvendit të Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejme: Kuvendi) për nevojën e ndërmarrjes së veprimeve përkatëse për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit Nr. 03/L-212 të Punës, përkatësisht harmonizimin e tij me Ligjin Nr. 06/L-042 për Gjak dhe Përbërës të Gjakut.

Avokati i Popullit, gjatë analizimit të çështjes së pushimit që u takon dhuruesve të gjakut, vëren se ekzistojnë mospërputhje mes Ligjit të Punës dhe Ligjit për Gjak dhe Përbërës të Gjakut. Ekzistenca e dy dispozitave ligjore që rregullojnë të njëjtën çështje në mënyrë të ndryshme krijon pasiguri juridike, mundësi për interpretime të ndryshme dhe mundësi për trajtim jo të barabartë të qytetarëve.

Raporti analizon mospërputhjen ndërmjet dy ligjeve, sqaron ligjin që duhet të zbatohet sipas parimeve të interpretimit juridik, evidenton nevojën për harmonizimin e legjislacionit në fuqi, si dhe rekomandon ndërmarrjen e veprimeve konkrete për eliminimin e mospërputhjeve ligjore.

Baza ligjore

1. Avokati i Popullit, sipas Kushtetutës të Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejme: Kushtetuta) dhe Ligjit nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës/nr.16/26 qershor 2015, Prishtinë (në tekstin e mëtejme: Ligji për Avokatin e Popullit), ndër të tjera, ka këto kompetenca dhe përgjegjësi:

- *“Avokati i Popullit mbikëqyr dhe mbron të drejtat dhe liritë e individëve nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme dhe të parregullta të autoriteteve publike (neni 132, paragrafi 1, i Kushtetutës);*
- *Avokati i Popullit mund të japë rekomandime dhe të propozojë masa, nëse vëren shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut nga ana e organeve të administratës publike dhe organeve tjera shtetërore (neni 135, paragrafi 3, i Kushtetutës);*
- *[...] me iniciativën e vet (ex officio) (...) nga njohuritë e fituara në mënyrë tjetër, ka bazë të rezultojë se nga ana e autoriteteve janë shkelur të drejtat dhe liritë e njeriut të përcaktuara me Kushtetutë, ligje dhe akte tjera, si dhe me instrumente ndërkombëtare për të drejtat e njeriut (neni 16, paragrafi 4, i Ligjit për Avokatin e Popullit);*
- *t'i rekomandojë Qeverisë, Kuvendit dhe autoriteteve tjera kompetente të Republikës së Kosovës për çështjet që kanë të bëjnë me avancimin dhe mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të njeriut, barazisë dhe jodiskriminimit; (neni 18, paragrafi 1, nënparagrafi 1.5, i Ligjit për Avokatin e Popullit);*
- *t'i publikojë njoftimet, mendimet, rekomandimet, propozimet dhe raportet e veta; (neni 18, paragrafi 1, nënparagrafi 1.6, i Ligjit për Avokatin e Popullit);*
- *të rekomandojë nxjerrjen e ligjeve të reja në Kuvend, ndryshimin e ligjeve që janë në fuqi dhe nxjerrjen apo ndryshimin e akteve nënligjore dhe administrative nga institucionet e*

Republikës së Kosovës.” (neni 18, paragrafi 1, nënparagrafi 1.7, i Ligjit për Avokatin e Popullit).

Rrethanat e rastit

2. Avokati i Popullit vëren se Ligji Nr. 06/L-042 për Gjak dhe Përbërës të Gjakut, i cili hyri në fuqi më 20 gusht 2018, rregullon organizimin e sistemit të dhurimit të gjakut, përpunimin, ruajtjen dhe shpërndarjen e gjakut, si dhe të drejtat e dhuruesve vullnetarë.
3. Ligji Nr. 03/L-212 i Punës, i cili hyri në fuqi më 1 dhjetor 2010, rregullon marrëdhënien e punës, të drejtat dhe detyrimet që rrjedhin nga ajo.
4. Ligji Nr. 08/L-197 për Zyrtarët Publikë, i cili hyri në fuqi më 25 shtator 2023, përcakton se orari i punës dhe pushimet rregullohen sipas legjislacionit të punës, ndërsa zbatimi i tyre rregullohet me akt nënligjor (neni 21). Në zbatim të këtij ligji, Rregullorja (QRK) Nr. 04/2024 për Orarin e Punës, Pushimet dhe Vijueshmërinë e Zyrtarëve Publik, parasheh të drejtën në dy ditë mungesë me pagesë për çdo rast të dhurimit vullnetar të gjakut.
5. Nga analiza e legjislacionit në fuqi konstatohet mospërputhje ndërmjet Ligjit të Punës dhe Ligjit për Gjak dhe Përbërës të Gjakut, lidhur me kohëzgjatjen e pushimit me pagesë për dhuruesit vullnetarë të gjakut, ndërsa akti nënligjor për zyrtarët publikë ka adoptuar standardin e ligjit të posaçëm.

Analiza ligjore

6. Avokati i Popullit vëren se Ligji i Punës rregullon të drejtat dhe detyrimet që burojnë nga marrëdhënia e punës dhe përcakton se punëmarrësi ka të drejtë për një ditë pune pushim me pagesë për çdo rast të dhurimit të gjakut (neni 39). Ndërkaq, Ligji për Gjak dhe Përbërës të Gjakut rregullon organizimin e sistemit të dhurimit të gjakut dhe të drejtat që burojnë nga ky aktivitet.
7. Ligji për Gjak dhe Përbërës të Gjakut ka për qëllim të promovojë dhe të mbështesë dhurimin vullnetar të gjakut si aktivitet me interes publik, duke garantuar të drejta të veçanta për personat që kontribuojnë në këtë sistem. Në këtë drejtim, ligjvënësi ka përcaktuar shprehimisht se i punësuari që dhuron gjak ose përbërës të gjakut gëzon të drejtën në dy ditë të lira pune, përfshirë ditën e dhurimit, ndërsa obligimin për kompensimin e kësaj mungese nga puna ia ka ngarkuar punëdhënësit, kundrejt dëshmisë së lëshuar nga institucioni i autorizuar transfuziv. Për më tepër, dispozita ndalon çfarëdo kompensimi monetar për gjakun ose përbërësit e tij, duke dëshmuar qartë se qëllimi i ligjvënësit nuk ka qenë krijimi i një përfitimi financiar për dhuruesit, por krijimi i masave mbështetëse dhe stimuluese për të nxitur dhurimin vullnetar, të rregullt dhe të qëndrueshëm të gjakut, si një aktivitet me rëndësi të veçantë për mbrojtjen e shëndetit publik¹.
8. Avokati i Popullit thekson se, nga analiza e dispozitave të theksuara më sipër, vërehet se të dy

¹ Ligji nr. 06/L-042 për Gjak dhe Përbërës të Gjakut, neni 23, shih në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=17768>

ligjet rregullojnë të njëjtën situatë juridike, përkatësisht të drejtën e punëmarrësit për pushim me pagesë si rezultat i dhurimit vullnetar të gjakut, por kanë përcaktime të ndryshme lidhur me kohëzgjatjen e kësaj të drejte.

9. Përderisa Ligji i Punës përcakton një ditë pushimi me pagesë për secilin rast të dhurimit të gjakut, Ligji për Gjak dhe Përbërës të Gjakut përcakton dy ditë pushimi me pagesë për secilin dhurim, duke përfshirë edhe ditën e dhurimit dhe duke përcaktuar kufirin maksimal prej katër dhurimeve brenda vitit kalendarik.
10. Avokati i Popullit thekson se kjo mospërputhje normative krijon pasiguri juridike, pasi autoritetet publike, punëdhënësit privatë dhe vetë punëmarrësit mund të arrijnë në interpretime dhe praktika të ndryshme për sa i përket ushtrimit të kësaj të drejte. Si rezultat i këtyre përcaktimeve, persona që gjenden në situata të njëjta faktike mund të trajtohen në mënyrë të ndryshme, varësisht nga ligji që zbatohet në praktikë nga punëdhënësi ose autoriteti përgjegjës.
11. Një situatë e tillë bie ndesh me parimin e sigurisë juridike, i cili kërkon që normat juridike të jenë të qarta, koherente dhe të parashikueshme, si dhe me parimin e barazisë para ligjit, i cili garanton trajtim të njëjtë për personat që ndodhen në rrethana të njëjta juridike.
12. Për më tepër, mbajtja në fuqi e dispozitave që rregullojnë të njëjtën çështje në mënyrë kontradiktore cenon koherencën e sistemit juridik dhe krijon vështirësi në zbatimin e njëtrajtshëm të legjislacionit. Për këtë arsye, paraqitet nevoja që konfliktet normative të zgjidhen jo vetëm përmes zbatimit të parimeve të interpretimit juridik, por edhe përmes harmonizimit të legjislacionit në fuqi, me qëllim garantimin e sigurisë juridike dhe mbrojtjen efektive të të drejtave të qytetarëve.
13. Në këtë kontekst, e drejta në dy ditë pushimi me pagesë nuk duhet të konsiderohet si e drejtë e përgjithshme që buron nga marrëdhënia e punës, por si një e drejtë e posaçme, që lidhet drejtpërdrejt me statusin e dhuruesit vullnetar të gjakut. Për rrjedhojë, dispozita për gjakun dhe përbërës të gjakut duhet të konsiderohet dispozitë e posaçme (*lex specialis*) dhe si e tillë duhet të ketë përparësi në raport me dispozitën përkatëse të Ligjit të Punës.
14. Për më tepër, përveç parimit *lex specialis derogat legi generali*, i cili favorizon zbatimin e Ligjit për Gjak dhe Përbërës të Gjakut, si ligj më specifik në raport me Ligjin e Punës, duhet marrë në konsideratë edhe parimi i ligjit më të ri (*lex posterior derogat legi priori*), meqë Ligji Nr. 06/L-042 për Gjak dhe Përbërës të Gjakut (2018) është miratuar më vonë se Ligji Nr. 03/L-212 i Punës (2010). Në këtë rast, të dy parimet juridike, si ai i specialitetit, ashtu edhe ai i kronologjisë, çojnë në të njëjtin përfundim normativ se dispozitat e ligjit më të ri dhe më specifik duhet të kenë përparësi në zbatim.
15. Për më tepër, Avokati i Popullit vëren se edhe kuadri ligjor që rregullon statusin e zyrtarëve publikë është harmonizuar me qasjen e përcaktuar në Ligjin për Gjak dhe Përbërës të Gjakut. Konkretisht, neni 21 i Ligjit për Zyrtarët Publikë përcakton se orari i punës dhe pushimet e zyrtarit publik rregullohen në përputhje me legjislacionin përkatës të punës, ndërsa kriteret dhe kushtet për zbatimin e këtyre të drejtave përcaktohen nga Qeveria përmes aktit nënligjor.

16. Avokati i Popullit vëren se Rregullorja (QRK) Nr. 04/2024 për Orarin e Punës, Pushimet dhe Vijueshmërinë e Zyrtarëve Publikë garanton të drejtën në dy ditë pune mungesë me pagesë për çdo rast të dhurimit vullnetar të gjakut, duke përfshirë edhe ditën e dhurimit. Ky rregullim përforcon qëllimin e ligjvënësit për promovimin e dhurimit vullnetar të gjakut si aktivitet me interes publik.
17. Megjithëse konflikti normativ mund të zgjidhet përmes zbatimit të parimit *lex specialis*, ekzistenca e dy dispozitave kontradiktore cenon parimin e sigurisë juridike.
18. Avokati i Popullit thekson se legjislacioni duhet të jetë i harmonizuar për t'i shmangur interpretimet e ndryshme dhe zbatimin jo të njëjtë të të drejtave. Siguria juridike kërkon që qytetarët, punëdhënësit dhe institucionet publike të kenë mundësi t'i identifikojnë qartë të drejtat dhe detyrimet e tyre. Mungesa e harmonizimit legjislativ krijon hapësirë për interpretime të ndryshme dhe zbatim jo të njëjtë të ligjit.

Konstatimet

19. Avokati i Popullit konstaton se ekziston një mospërputhje normative ndërmjet Ligjit të Punës dhe Ligjit për Gjak dhe Përbërës të Gjakut, që rregullojnë të njëjtën situatë juridike, përkatësisht të drejtën e punëmarrësit për pushim me pagesë si rezultat i dhurimit vullnetar të gjakut.
20. Po ashtu, Avokati i Popullit konstaton se Ligji i Punës ka karakter të përgjithshëm dhe rregullon marrëdhëniet e punës në mënyrë të përgjithshme, ndërsa Ligji për Gjak dhe Përbërës të Gjakut ka karakter të posaçëm, pasi rregullon në mënyrë specifike dhurimin vullnetar të gjakut dhe të drejtat që burojnë drejtpërdrejt nga ky aktivitet me interes publik.
21. Rrjedhimisht, e drejta në dy ditë pushimi me pagesë për dhurim gjaku paraqet të drejtë të posaçme dhe jo të drejtë të përgjithshme që buron nga marrëdhënia e punës.
22. Në këtë kuptim, Avokati i Popullit konstaton se Ligji për Gjak dhe Përbërës të Gjakut ka karakter të ligjit të posaçëm (*lex specialis*) dhe duhet të ketë përparësi në zbatim ndaj Ligjit të Punës. Për më tepër, Ligji për Gjak dhe Përbërës të Gjakut është ligj më i ri në raport me Ligjin e Punës dhe, si i tillë, përforcon më tej përparësinë e tij në zbatim në bazë të parimit *lex posterior derogat legi priori*.
23. Në këtë drejtim, dy parimet e interpretimit juridik, si *lex specialis* dhe *lex posterior*, çojnë në të njëjtin përfundim juridik, duke e bërë më të qartë përparësinë e Ligjit për Gjak dhe Përbërës të Gjakut në raport me Ligjin e Punës.
24. Megjithatë, edhe në rastet kur konflikti normativ mund të zgjidhet nëpërmjet primeve të interpretimit juridik, ekzistenca e dispozitave kontradiktore në sistemin juridik cenon sigurinë juridike dhe koherencën e legjislacionit.
25. Avokati i Popullit konstaton se është i nevojshëm harmonizimi i Ligjit të Punës me Ligjin për Gjak dhe Përbërës të Gjakut, me qëllim sigurimin e zbatimit të njëtrajtshëm të të drejtave të punëmarrësve dhe garantimin e sigurisë juridike.

Avokati i Popullit, duke u bazuar në atë që u tha më sipër, në pajtim me nenin 135, paragrafi 3, të Kushtetutës së Republikës së Kosovës: *“Ka të drejtë të bëjë rekomandime dhe të propozojë masa, nëse vëren shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut nga ana e organeve të administratës publike dhe organeve tjera shtetërore.”* Sipas kuptimit të nenit 18, paragrafi 1.2, të Ligjit për Avokatin e Popullit, Avokati i Popullit: *“[...] ka përgjegjësi të tërheq vëmendjen për rastet kur autoritetet i shkelin të drejtat e njeriut dhe të bëjë rekomandim që t’u jepet fund rasteve të tilla [...]”*; si dhe: *“Të rekomandojë [...] nxjerrjen apo ndryshimin e akteve nënligjore dhe administrative nga Institucionet e Republikës së Kosovës.”* (neni 18, paragrafi 1.7).

Prandaj, Avokati i Popullit i

REKOMANDON

Kuvendit të Republikës së Kosovës:

- Ta iniciojë procedurën për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit Nr. 03/L-212 të Punës, përkatësisht ta harmonizojë me Ligjin Nr. 06/L-042 për Gjak dhe Përbërës të Gjakut, për sa i përket së drejtës për pushim me pagesë si rezultat i dhurimit vullnetar të gjakut.

Në pajtim me nenin 132, paragrafi 3, të Kushtetutës së Republikës së Kosovës (*“Çdo organ, institucion ose autoritet tjetër, që ushtron pushtet legjitim në Republikën e Kosovës, është i detyruar t’u përgjigjet kërkesave të Avokatit të Popullit dhe t’i paraqes atij/asaj të gjitha dokumentet dhe informacionet e kërkuara në pajtim me ligj.”*) dhe me nenin 28 të Ligjit nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit (*“Autoritete, të cilave Avokati i Popullit u ka drejtuar rekomandim, kërkesë ose propozim për ndërmarrjen e veprimeve konkrete, duhet të përgjigjen brenda afatit tridhjetë (30) ditor. Përgjigja duhet të përmbajë arsyet me shkrim për veprimet e ndërmarra lidhur me çështjen në fjalë.”*), ju lutemi mirësisht të na informoni për veprimet që do t’i ndërmerrni lidhur me këtë çështje.

Me nderime,

Naim Qelaj

Avokat i Popullit