

др Драган Новаковић  
научни саветник  
Управа за сарадњу са црквама и верским заједницама  
Министарство правде

## Цркве и верске заједнице у уставима Србије

*Сажетак:* Представљене су одредбе устава Србије\*, којима је уређиван положај цркава и верских заједница и остваривање верских слобода у периоду модерне српске државности, укључујући и уставне акте релативно дугих раздобља када је Србија била укључена у различите облике југословенских заједница. Будући да правна норма не настаје самостално и не функционише на основу сопствених законитости било је неопходно комплетан процес доношења устава ситуирати у шири друштвено-историјски контекст из кога се могу сагледати напори српске политичке и интелектуалне елите да током скоро два века нађу најбољи државни облик, који ће бити заснован на демократским принципима и омогућити стални економски успон и културни развитак. Анализом оригиналних уставних текстова недвосмислено је потврђен непрекидни напредак верских слобода, који се кретао од елементарне могућности приктиковања сопствене религије, преко утврђивања државног положаја Српске православне цркве и права других вероисповести на потпуно слободно и заштићено деловање до усаглашавања уставних одредаба у тој осетљивој области са најважнијим документима међународног права и праксом Европске уније. Предузетим истраживањем уставних докумената и конкретне стварности у којој је деловала српска држава самостално или у заједници са другима, приказана је историјска вертикала на чијем почетку је деспотија заснована на оријенталној традицији и вредностима неспремна да институционално заштити елементарно право на живот појединца, а на крају демократска држава одређена да баштинећи најбоље слободарске традиције своју будућност гради у оквиру Европске уније.

*Кључне речи:* Србија, уставни, цркве, верске заједнице, верске слободе, краљевина, социјалистичка Југославија, државне заједнице.

### Увод

Захваљујући резултату референдума одржаног у Црној Гори 21. маја 2006. године Србија је поново постала независна, што је на симболичан начин представљало враћање на 1918. годину када је своју међународно признату независност на Берлинском конгресу 1878. године уградила у нову државу Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца. Промене околности захтевале су доношење новог Устава ради замене важећег из времена једнопартијског система. Чврсти механизми предвиђени за про-

---

\* Рад је настао у оквиру пројекта бр. 179078 „Српска теологија у двадесетом веку: фундаменталне претпоставке теолошких дисциплина у европском контексту – историјска и савремена перспектива“, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

мену старог Устава, који су подразумевали квалификовани референдум и двотрећинску скупштинску већину, тражили су од свих актера на политичкој сцени Србије да чине компромисе и различите врсте уступака. Нови Устав омогућава српском друштву да стабилизује демократски поредак, ојача институције, унапреди економију и започне сложenu процедуру уподобљавања законодавства и праксе нормама које Европска унија поставља пред све државе опредељене да конкуришу за чланство.

Самостална држава затекла је неспремном и српску интелектуалну елиту, која је преко 70 година своје потенцијале усмеравала у проучавање и афирмацију свеукупног југословенског наслеђа. Изашавши из фазе несналажења уловљене и неминовношћу окначаних историјских процеса на југословенским просторима, у прво време опрезно, а затим све одлучније, започиње свеобухватно изучавање свих процеса и достигнућа модерне српске државности од 1804. до 1918. године. Највећа пажња посвећује се другој половини XIX века, односно периоду у коме је српска држава институционално сређена, формиране све најважније националне културне установе, систематски развијано школство, успостављена модерна војска, донети први закони према европским узорима и отпочео развој капиталистичких робно-новчаних односа.

Важно место у проучавањима заузима и историја права, тако да поједини резултати указују да се иза архаичног језика и старости од сто и више година крију акти са изненађујућом модерношћу. Следећи та настојања, проистекао је и овај рад са циљем да представи положај цркава и верских заједница у свим уставима од султанског хатишерифа из 1830. године до последњег Устава Републике Србије из 2006. године. Поступајући на тај начин успостављена је историјска вертикала у којој незаобилазне делове представљају и периоди у којима су уставни доношени од различитих југословенских власти.

## 1.1. Краљевина Србија

### 1.1.1. Хатишериф из 1830. године

После успешно окончаних борби током Другог српског устанка (1813-1815) и успостављања примирја, кнез Милош је скоро 15 година низом пажљиво одабраних поступака настојао да реализује што већи степен државне самосталности у односу на Порту и обезбеди аутономију православне цркве у Србији од Васељенске патријаршије. Српске депутације тражиле су од Порте, да у договору са патријаршијом, обезбеди слободу богослужења, несметано обављање верских обреда, подизање и оправку цркава и манастира и употреба црквених звона. Захваљујући притиску руске дипломатије Турска је октобра 1826. године прихватила Акерманску конвенцију којом је, уз остала права, гарантовала слободу вероисповести. Једренским миром из септембра 1829. године, склопљеним после руско-турског рата 1828-1829, султан се обавезао да спроведе Акерманску конвенцију и изда посебан хатишериф о унутрашњој самоуправи и аутономији Србије.<sup>1</sup>

Добивши на увид нацрт хатишерифа већ крајем 1829. године и незадовољан начелним одредбама којима се регулише црквено питање, кнез Милош је покушао

<sup>1</sup> В. Ђоровић, *Историја Срба*, трећи део, Београд, 1989, 66-70.

да накнадно добије сагласност и у тексту прецизира финансијске обавезе Србије према Васељенској патријаршији. Забринутост кнеза Милоша да каснијим преговорима неће успети да усагласи односе са патријаршијом била је оправдана, али његов захтев није прихваћен због попустљивог става руске дипломатије неспремне да патријаршију лиши свих ингеренција према цркви у Србији.

Усаглашени хаџишериф о унутрашњој политичкој самоуправи под врховним суверенитетом султана, издат је 3. августа 1830. године. Формулишући одредбе хаџишерифа, Порта није показала спремност да прихвати српске захтеве и детаљно уреди односе између Србије и Васељенске патријаршије заступајући став да су таквом акту примеренија општа начела о слободи вероисповести и начину избора црквене јерархије, а да питање међусобних односа рашавају заинтересоване стране. Придржавајући се тог опредељења, хаџишериф у тачци 1. потврђује и гарантује право на слободно вршење канонима прописаних богослужења. Тачком 14. делимично се напушта заузети неутрализам и излази у сусрет српским захтевима, будући да је одређено да ће митрополите и епископе изабране од народа васељенски патријарх потврђивати без обавезе да долазе у Цариград.<sup>2</sup> Хаџишерифом није добијена очекивана аутономија, али је највишим актом султана кнез Милош добио непоновљиву прилику да испуни давно постављени циљ о замени грчке јерархије домаћом.

Правилно проценивши да су ограничења утврђена хаџишерифом у основи сагласна са канонским поретком и да је политичка аутономија предуслов за организацију самосталне цркве, кнез Милош је повео преговоре са Васељенском патријаршијом. После исказане спремности српске стране да испуни одређене услове, васељенски патријарх је септембра 1831. године са Синодом издао акт о аутономији цркве у Србији и извршио његово завођење у кодекс свештених књига патријаршије. Добивши уверавања кнеза Милоша о сигурној исплати заосталих епархијских дугова, патријарх је акт у уобичајеној форми конкордата упутио у Србију јануара 1832. године.<sup>3</sup>

### 1.1.2. Сретењски устав из 1835. године

Управљајући државом потпуно самостално и неспреман да дели власт и трпи туђе утицаје, кнез Милош је независно од великих државних и националних успеха, непрекидно стварао и жестоку опозицију. После сељачке буне, до које је дошло у јесен 1835. године, договорено је да Милош престане са прогонима политичких противника и о Сретењу сазове Скупштину на којој би се донео Устав и у складу са његовим одредбама ограничила кнежева власт. Сачињен је текст по угледу на модерне и слободоумне уставе Швајцарске и Белгије, који је усвојен 14. фебру-

<sup>2</sup> М. Гавриловић, *Милош Обреновић*, трећа књига, Београд, 1912, 606.

<sup>3</sup> Потписани споразум утврђује да ће убудуће митрополите и епископе бирати кнез и народ између најдостојнијих кандидата у земљи. Београдски митрополит имаће у титули и одређење „целе Србије“ из чега произлази обавеза осталих епископа на покорвање и признавање првенства. Када добије обавештење о кандидату за митрополита, васељенски патријарх ће без одлагања дати благослов и наредбу за рукоположење у Србији. *Писмо Цариградској Патријарха Констанијија о проглашењу афиокефалне српске цркве од 1832. године месеца јануара*, превео и објавио Д. Н. Анастасијевић, Споменик СКА, XLIX, други разред, 42, Београд 1910, 13-15.

ара 1835. године. Према одредбама Устава, извршну власт вршили су кнез и Со-вјет, формирана су министарства, установљена стална Народна скупштина и промовисано независно судство. Утврђујући државни статус предвиђене су лабаве и практично занемарљиве институционалне везе са Османским царством. Либерални карактер и чињеница да се држава, без свих атрибута самосталности, одлучила за поступак који нису пратиле консултације и прибављање сагласности, довели су до протеста и оспоравања великих сила, што је омогућило кнезу да донесе одлуку о укидању устава.<sup>4</sup>

Независно од чињенице да је Сретењски устав важио само две недеље и оцене неких теоретичара о „француском засаду у турској шуми“, потребно је указати на одредбе главе девет којима је по први пут највишим државним актом уређен положај цркве у Србији. Члан 92. прописује да православна црква има само једног митрополита, док број епископа зависи од потреба народа. Унутрашње руковођење црквом, према члану 93, врши митрополит и духовна власт, која ће бити одређена указом на начин предвиђен у споразуму потписаним са васељенским патријархом. Сагласно члану 94, митрополит и архијереји примаће плату из државне касе, док исти члан утврђује обавезу распоређивања свештеника само на слободне парохије. Устав у члану 95. прописује обавезу народа да свештенству и монаштву, до ступања на снагу друге законске одредбе, редовно даје прописане дажбине. Јерархија је независна, али члан 97. омогућава кнезу и државном совјету да на консултације о црквеним питањима позива митрополита и епископе. Слободоумност и демократичност устава посебно су дошли до изражаја у члановима 97. и 98. који прописују да свака вероисповест у Србији може слободно вршити обреде под покровитељством правитељства српског и да се заклинање људи који не припадају православној цркви врши по прописима њихове вере. Сагласно одредбама члана 29. књаз српски, кнегиње и жене фамилије књажевске морају бити источне православне вере.<sup>5</sup>

### 1.1.3. Устав из 1838. године

Задовољан због неуспеха уставног експеримента, чији је основни задатак био ограничење његове моћи, кнез Милош је ипак морао дати обећање о брзој изради и усвајању новог устава. Уверен да такав акт може бити препрека његовом начину владавине, кнез је одлагао припреме и тако јачао опозицију декларисану као уставобранитељи. Незадовољство народа је расло и сви покушаји кнеза да преговорима са великим силама, а посебно Енглеском, ојача свој положај нису давали резултат. Неспреман да трпи притисак опозиције и Русије отпочео је са припремама, тако да је урађено неколико верзија уставног текста са којима није био задовољан кнез или његови противници. Несмотрено прихвативши предлог Енглеске дозволио је израду коначне верзије у Цариграду, а додатна грешка учињена је приликом избора људи, јер су у састав уставне комисије укључени и Милошеви велики про-

<sup>4</sup> Д. Јанковић, *Предисторија Сретењског устава и неке најомене у вези с њим*, текст у зборнику, „150 година од доношења Сретењског устава“, Крагујевац, 1985, 9-20.

<sup>5</sup> *Устав Књажевства Себије – 1835*, Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СНС и Краљевине Југославије (1835-1941), Београд, 1988, 27-42.

тивници. Комисија, у којој су доминирали руски и турски представници, успешно је завршила рад, што је омогућило проглашење новог устава 10. децембра 1838. године. Основна карактеристика новог текста је значајно назадовање у односу на хаџишериф из 1830. године, будући да је поново потврђена могућност мешања Турске у унутрашње послове Србије и директно креирање њене управе кроз право учествовања у доношењу устава.<sup>6</sup>

Нови устав на уопштенији и начелнији начин регулише верску проблематику дајући преимућство слободи вероисповести у односу на очекивано утврђивање полагаја православне цркве, епископата и свештенства у Србији. Започињући члан 57, који је у целости посвећен тим питањима, творци устава констатују да су Срби платежни поданици високе Порте и хришћани грчке вере коју представља Источна црква. Сагласно том опредељењу, султан дарује српском народу пуну слободу вршења обреда и церемонија према сопственом закону, као и право да заједно са кнезом и под његовим надзором бира митрополите и епископе. Утврђујући наведена права, султан истовремено обавезује изабрану јерархију на подчињеност духовној власти патријарха у Константинопољу, као највишем представнику источне вере и Синода. Захваљујући слободама раније дарованим хришћанима у Отоманском царству, епископат са пуним правом управља пословима вере и цркве под условом да таква делатност искључи сваку активност политичке природе. Сходно гарантованој управи, народ традиционално награђује своју јерархију, свештенство и монаштво и помаже црквене заводе, а устаљена права могу користити митрополити и епископи на служби у Србији. Чланом 58. епископату је дато право окупљања ради доношења закона и разматрања питања у вези са деловањем јерархије и свештенства, као и решавања свих црквених проблема. Начелницима окружја чланом 65. забрањено је мешање у црквене послове и одређено да пружају заштиту и старају се о црквеној имовини. Сагласно члану 22. попечитељу правосуђа поверена је преписка са црквеном управом и дато право да уређује питања у вези са вером, богослужењем и црквом.<sup>7</sup>

Одредбе устава названог „турски“ изненадиле су кнеза Милоша који није очекивао да ће његова власт до те мере бити обеснажена и контролисана. Неуспевши било шта да промени, фебруара 1839. године указом је поставио четири попечитеља предвиђена Уставом (инострани дела, унутрашња дела, финансије и правосуђе са просветом), а затим и 17 чланова Совјета у чији састав су ушли готово сви његови противници. Увидевши узалудност отпора, неспреман да трпи сталне притиске и очекујући могућност најгорег, 13. јуна 1839. године напустио је Србију и отпутовао у Влашку где је поседовао више имања. Његовим силаском са власти започела је нова епоха у историји Српске цркве, која се морала прилагођавати новонасталим приликама и промењеном начину владавине нове и другачије политичке елите.

<sup>6</sup> Ђоровић, наведено дело, 1989, 79.

<sup>7</sup> *Устав Књажевства Србије иј. султански хаџишериф – 1838*, Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941), Београд, 1988, 53-60.

#### 1.1.4. Устав из 1869. године

Ојачали повлачењем кнеза Милоша совјетници су добивши статус „уставобранитеља“ изазвали 1842. године династичку кризу завршену избором Александра Карађорђевића за кнеза. Мањкавости „турског устава“ нису представљале препреку за отпочињање процеса европеизације државе, јачања економије и успостављања законитости као противтеже кнежевој самовољи. Постепено је створена нека врста двовлашћа између кнеза и отуђеног и бирократизованог Совјета, тако да се није могло поуздано утврдити ко управља државом. Проистекла из кулминације институционалне кризе и свеопштег народног незадовољства сазвана је скупштина на којој је крајем 1858. године збачен кнез Александар, промењена династија и за владара враћен већ остарели кнез Милош. Ношен својом у основи старом визијом начина владања, кнез је суспендовао Устав из 1838. године, укинуо законе из доба уставобранитеља и маргинализовао Совјет. После две године проведених на трону наследио га је син Михаило чију владавину је карактерисао лични апсолутизам и гушење опозиције, што је довело до организовања завере у којој је убијен јуна 1868. године.

Малолетног кнеза Милана у вршењу владарских овлашћења заменило је намесништво, које је међу приоритете рада укључило и израду новог устава са циљем трансформисања полицијском тортуром обележене владавине у уставну са представничком владом. Састављен је репрезентативни одбор, али су главни посао на изради текста завршили намесници и неколико чланова Владе. Велика народна скупштина усвојила је јуна 1869. године у Крагујевцу по први пут потпуно самостално припремљену верзију за коју се испоставило да је најдуготрајнији српски устав у XIX веку. Уграђеним одредбама Србија је проглашена за уставну монархију на челу са наследном династијом Обреновића. Законодавна власт подељена је између Скупштине и књаза, који потврђује и проглашава законе, врши функцију врховног заповедника војске, представља земљу у иностранству и поставља државне чиновнике. Доношења закона поверено је Скупштини, али је законодавна иницијатива припадала Влади чије министре је постављао кнез коме су одговарали и дуговали лојалност.

Према одредбама члана 11. став 2. Устава из 1869. године, књаз српски мора бити православне источне вере, а иста обавеза, сагласно члану 19, приписана је и за наследника престола. Положај цркве дефинисан је у члану 31. из кога произлази да је владајућа вера у Србији источно-православна. Исти члан гарантује слободу свих других признатих вера и законску заштиту приликом вршења обреда. Позив на прописе вере не ослобађа појединца обавезе испуњавања грађанских дужности. Забрањено је предузимање поступака неповољних (прозелитизам) за православну веру. Осми одељак Устава посвећен је црквама, школама и благотетним заводима, тако да члан 119. гарантује слободно и јавно вршење обреда свих вероисповести признатих у Србији, укључујући и оне чија ће легалност проистећи из посебних закона. Заштитник свих признатих вероисповести у држави је књаз. Надзор над духовним телима свих вероисповести врши министар црквених послова, док управа унутрашњих вероисповедних послова, када је у питању православна црква, припада Архијерејском сабору, а за остале цркве и верске заједнице уставима и другим

прописима утврђене духовне власти. Целокупна преписка православне цркве са властима или саборима изван земље може се водити уз одобрење министра црквених послова. Свештеници других вероисповести кореспонденцију са црквеним органима у иностранству подносе на увид и одобрење министру црквених послова. Уколико духовна власт или сабори изван земље упуте неки акт, надлежни црквени орган може га обнародовати после одобрења министра црквених послова. Жалбе против злоупотреба духовних власти признатих вероисповести подносе се министру црквених послова. Грађански послови и имовински спорови свештеника, сходно члану 123, решавају се на основу државних закона.<sup>8</sup>

### 1.1.5. Устав из 1888. године

Намесничка управа Србијом формално је завршена августа 1872. године када је кнез Милан напунио 18 година. Оснаживши своју позицију млади кнез активније се укључује у вођење земље, што је довело до оштрих страначких сукобљавања и честих смена влада различитих политичких оријентација. Положај краља Милана био је после српско-турског рата 1876. године све тежи, тако да је, независно од међународног признања Србије на Берлинском конгресу, био принуђен да пређе у дефанзиву и чини сталне уступке својим политичким противницима. Успостављени Велики уставотворни одбор успешно је окончао рад, што је омогућило Народној скупштини да 22. децембра 1888. године изгласа модеран и напредан Устав, којим је гарантована слобода штампе и удруживања и промовисан изборни систем заснован на тајном гласању. Скупштина је преузела законодавну функцију, а њене надлежности додатно су ојачале утврђеним правом на интерпелацију, анкете и истраге.<sup>9</sup>

Према члану 3. Устава, у Краљевини Србији државна вера је источно-православна.<sup>10</sup> Српска црква је аутокефална и не зависи од других страних цркава, али одржава догматско јединство са Васељенском патријаршијом. Слобода савести је, сходно члану 18, неограничена. Признате вере су слободне и под заштитом закона уколико вршење њихових обреда не вређа јавни ред или морал. Забрањује се свака радња (прозелитизам) усмерена против православне цркве у Србији. Држављани Србије не могу бити ослобођени од грађанских и војних дужности позивањем на прописе своје вере. Члан 41. утврђује да краљ и његов дом морају бити православне вере, а 42. да је владар заштитник свих признатих вероисповести у

<sup>8</sup> *Устав за Књажевство Србију – 1869*, Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941), Београд, 1988, 73-88.

<sup>9</sup> С. Јовановић, *Наше уставно ипшћање у XIX веку*, Српски књижевни гласник, књига XIV, Београд, 1905, 589-590.

<sup>10</sup> Међународно признање независности Србије, значило је испуњење канонских услова да се поведу преговори са Васељенском патријаршијом о пуној аутокефалности Српске цркве у државним границама. Министар спољних послова организовао је и водио цео поступак, а посланик у Цариграду, по упутствима из Београда, преговарао са васељенским патријархом. После успешно завршених преговора, Свети архијерејски синод Васељенске патријаршије 20. октобра 1879. године издао томом о потпуној самосталности Српске православне цркве у Кнежевини Србији, Митрополит Михаило, *Православна Српска црква у Краљевини Србији*, Јоаким по милости Божијој Архиепископ Цариграда, Новог Рима и Васељенски патријарх, односно акт број 4163 којим је проглашена канонска самосталност Српске цркве, Београд, 1895, 7-9.

Србији. Унутрашња управа православне цркве, према члану 190, припада Архијерејском сабору, а када су у питању друге вероисповести њиховим надлежним телима. Министар просвете и црквених послова врши надзор над духовним властима православне цркве и свих других признатих вероисповести. Организација црквене власти и богословских школа православне цркве уређује се законом у договору министра са Архијерејским сабором. Према члану 191. црквене власти суде свештеницима за кривице учињене приликом обављања дужности, док се за остале преступе кажњавају по кривичном закону. Жалбе против злоупотреба црквених власти, било које вероисповести у земљи, подносе се министру црквених послова. Свештена лица и црквене установе, у погледу грађанских и имовинско-правних односа, подчињени су државним законима. Преписка духовних тела православне цркве са страним црквеним саборима и синодима, према члану 192, врши се уз одобрење министра просвете и црквених послова. Када је у питању службена кореспонденција других вероисповести у Србији са црквеним властима у иностранству, мора се подносити на увид и одобрење министру просвете и црквених послова. Службена писма или наредбе црквених власти, сабора и синода изван земље ни једна црквена власт у Србији не може објавити или извршити без знања и одобрења министра црквених послова.<sup>11</sup>

#### 1.1.6. Устав из 1903. године

Политичке промене до којих је дошло после убиства краља Александра и краљице Драге 1903. године и доласка на власт династије Карађорђевића нису имале посебног утицаја на положај цркава и верских заједница.<sup>12</sup> Нови Устав од 7. јуна 1903. године преузео је у целости решења из Устава од 1888. године, која се односе на Српску цркву и остале признате вероисповести.<sup>13</sup> После војних победа балканских савезника 1912. и 1913. године и склапања Лондонског и Букурештанског мира православне епархије са присаједињених територија дошле су под управу митрополије Србије. Ради успостављања законитости 18.8.1913. године издата је посебна „Уредба о уређењу ослобођених области“, према којој су сви грађани једнаки пред законом и властима. Поновљена је уставна одредба о државном карактеру православне цркве и забрани вршења против ње прозелитизма. Припадницима признатих вероисповести Уредба гарантује једнака права и слободу вршења верозаконских обреда. Надзор над управом свих нехришћанских и неправославних верских заједница поверен је министру просвете и црквених послова.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> *Устав за Краљевину Србију – 1888*, Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941), Београд, 1988, 107-134.

<sup>12</sup> Током своје владавине, краљ Александар вршио је одређене уставне промене у тадашњој Србији. Прокламацијом од 9.5.1894. године ставио је изван снаге Устав из 1888. и вратио на снагу намјеснички из 1868. године. Настojeћи да ублажи унутарње незадовољство, 6.4.1901. године „даровао“ је нови Устав. Положај Српске цркве и осталих признатих вероисповести новим Уставом није битније промијењен, *Устав Краљевине Србије – 1901*, Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941), Београд, 1988, 147-161.

<sup>13</sup> *Устав за Краљевину Србију – 1903*, Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941), Београд, 1988, 171-187.

<sup>14</sup> *Уредба о уређењу ослобођених области*, Српске новине, број 181, 1913.

### 1.1.7. Правни положај осталих цркава и верских заједница

Султански хатишериф и Устав из 1838. године уређују положај православне цркве, док се одредбе Сретењског устава о праву свих вероисповести на слободно обављање обреда, због краткотрајног важења, могу занемарити. Као вазална кнежевина Србија је била обавезна да поштује систем успостављен у Османском царству 1766. године, према коме су званично постојали исламски, грчки, католички, јеврејски и два јерменска милета – народа.<sup>15</sup> Хатишерифом од Гилхане, који је 1839. године издао султан Абдул Медид, проглашена је слобода и равноправност свих вероисповести и формирано посебно царевинско веће (Танзимат) у које су укључени и представници хришћана.<sup>16</sup>

Спроводећи реформу комплетног државног система, кнез Александар и уставобранитељи усвојили су 9. септембра 1853. године три закона о слободи вере, заштити православне цркве и правима Католичке цркве. Први закон потврђује слободу Католичке цркве и других хришћанских вероисповести, други дефинише забрану преласка из православља и статус деце из мешовитих бракова, док трећи дозвољава оснивање католичке општине, подизање цркве, формирање засебног гробља и постављање свештеника.<sup>17</sup>

Париским миром из 1856. године, којим је завршен Кримски рат, Србија је обавезана да обезбеди слободу вероисповести. Сагласно томе, 1858. године донет је закон који лутеранима обезбеђује основна верска права.<sup>18</sup> Указом кнеза Михаила Обреновића из 1868. године, Србија је званично признала слободу исповедања исламске вере.<sup>19</sup> Права гарантована уставима 1869. и 1888. године односе се и на наведене цркве и верске зајединце, а њихов положај је додатно ојачан одлукама Берлинског конгреса, који је државну независност Србије условио поштовањем верских слобода.

Процењујући значај Ватикана у међународним односима и настојећи да римокатоличким верницима на југословенским просторима пошаље јасну поруку о спремности на сарадњу и толеранцију, Влада Србије и њен председник Никола Пашић уложили су велике напоре да положај малобројне римокатоличке заједнице уреди конкордатом. После вишегодишњих преговора потписан је Конкордат са Светом Столицом, који је Народна скупштина Србије ратификовала уочи избијања светског сукоба 26. јула 1914. године, а Ватикан тек после дугог оклевања и процене ситуације, у пролеће 1915. године.<sup>20</sup>

## 2. Краљевина Југославија

Цркве и верске заједнице задржале су идентичан правни положај као у земљама које су ушле у састав нове државе од стварања Краљевине СХС 1. децембра 1918. године

<sup>15</sup> М. Екмечић, *Стварање Југославије 1790-1918*, I, Београд, 1989, 37.

<sup>16</sup> Р. Веселиновић, *Историја Српске православне цркве са народном историјом, књига два (1766-1945)*, Београд, 1966, 172.

<sup>17</sup> V. Wagner, *Povijest Katoličke crkve u Srbiji u 19. vijeku*, „Bogoslovska smotra“, XXI (IV), 297-307.

<sup>18</sup> Исто, 305-306.

<sup>19</sup> Д. Новаковић, *Верске заједнице на размеђу векова*, Београд, 2003, 43.

<sup>20</sup> Д. Новаковић, *Конкордатни Књажевине Црне Горе и Краљевине Србије склоњени са Ватиканом 1886. и 1914. године*, „Архив за правне и друштвене науке“, Београд, 2002/4, 533-558.

до усвајања првог Устава 28. јуна 1921. године.<sup>21</sup> Постојање бројних нација и различитих вера на територији коју је обухватала држава Јужних Словена, одлучујуће су допринели да регент Александар већ 6. јануара 1919. године изда Прокламацију којом је гарантована равноправност свих вера у Краљевини и потврђено елиминисање повлашћеног положаја и државног статуса православне цркве у Србији и Црној Гори договорено Крфском декларацијом.<sup>22</sup> Сложена међунационална и међуконфесионална ситуација у новој држави утицала је на савезничке силе да још на мировним преговорима поставе питање заштите мањинских заједница. Привременим законом од 10. маја 1920. године о Уговору између савезничких сила и државе Срба, Хрвата и Словенаца потписаном 10. септембра 1919. године нова држава се обавезала да сви становници имају право на слободно јавно и приватно вршење обреда сваке религије, чије исповедање неће бити у супротности с јавним поретком и моралом.<sup>23</sup>

Крфска декларација, Прокламација регента Александра и Сенжерменски уговор указивали су на могућност да ће Уставотворна скупштина прихватити начело одвојености цркве од државе и тако на јединствен начин решити затечено хетерогено стање у правном положају конфесионалних заједница у новој држави.<sup>24</sup> Устав од 28. јуна 1921. године напушта систем државних цркава, али не спроводи доследно начело о одвојености верских заједница од државе. Верске заједнице добиле су статус „јавних установа са специјалним положајем у држави и посебним привилегија-

<sup>21</sup> Правни положај цркава и верских заједница у земљама које су ушле у састав Краљевине СХС детаљно је представљен у следећим текстовима: Ђ. Слијепчевић, *Историја Српске православне цркве*, друга књига, Минхен, 1966; Р. Веселиновић: *Прејед историје цркве у старој Србији и Македонији од 1766. до 1919; Прејед историје Карловачке митрополије од 1695 до 1919. године; Српска православна црква у Босни и Херцеговини*; Љ. Дурковић-Јакшић, *Удио цетињске митрополије у борби за успостављање редовног сјања у Српској православној цркви*; Епископ далматински Стефан, *Српска православна црква у Далмацији и Боки Которској*, све у „Српска православна црква 1219-1969, споменица о 750-годишњици аутокефалности“, Београд, 1969, 331-369; 221-240; 319-330; 241-270; 271-290; И. Церанић, *Конфесионалне заједнице у Југославији*, зборник „Вјерске заједнице у Југославији“, Загреб, 1970, 7-44; Н. Шехић, *Аутономни покрети муслимана за вријеме Аустроугарске управе у Босни и Херцеговини*, Сарајево, 1980.

<sup>22</sup> С. Троицки, *Верска политика Краља Уједињених*, „Летопис Матице српске“, 1935, 343 (1), 13.

<sup>23</sup> Наведени Привремени закон инкорпориран је у Видовдански устав у други одељак – Основна грађанска права и дужности иза члана 4, *Устав Краљевине Срба, Хрватиа и Словенаца – Видовдански устав*, „Службене новине Краљевине СХС“, 142а/1921, Београд.

<sup>24</sup> Проглашењем Краљевине СХС и дефинисањем граница кроз више међународних уговора, свих шест покрајинских цркава које су окупљале српски народ, нашле су се у територијалном оквиру нове државе. Раније разрађивана стратегија о уједињењу одмах је активирана, тако да су на иницијативу краљевске владе поведени преговори са Светим архијерејским синодом Васељенске патријаршије, који су 18. марта 1920. године успешно окончани. Постигнути споразум омогућио је Светом архијерејском синоду Васељенске патријаршије да 19. марта 1920. године донесе одлуку којом је признао Свету Аутокефалну Уједињену православну Српску Цркву, примио је као сестру са могућношћу да да ужива сва права аутокефалности и самосталности и ослободи дотадашње власти епархије присаједињене Аутокефалној уједињеној православној цркви у Краљевству СХС. Уважавајући те резултате, престолонаследник Александар је у име краља Петра I посебним указом од 17. јуна 1920. године прогласио уједињење свих православних области у Краљевству Срба, Хрвата и Словенаца у једну Аутокефалну уједињену српску православну цркву Краљевине СХС, а 27. августа 1920 године у Сремским Карловцима је на свечани начин прогласио уједињење цркве и успостављање Српске патријаршије укинуте пре 154 године, Д. Страњаковић, *Уједињење Српске православне цркве и обнова патријаршије*, „Гласник, службени лист СПЦ“, 1960/4, 140-155, Б. Гардашевић, *Организационо усвојено и законодавство православне цркве између два светска рата*, „Српска православна црква 1920-1970, споменица о 50-годишњици васпостављања Српске патријаршије“, Београд, 1969, 37-64.

ма“ и овлашћењем да у име државе врше неке јавно-правне послове.<sup>25</sup> Видовдански, а слична решења задржао је и тзв. Октроисани устав од 31. септембра 1931. године, врши поделу на усвојене и признате верске заједнице. Положај усвојених добиле су све верске заједнице које су биле законски признате у било ком делу, који је ушао у састав Краљевине. Статус признатих произлазио је из накнадног законског признања од органа нове државе.<sup>26</sup> Постоје значајне разлике код појединих аутора приликом утврђивања броја усвојених и признатих верских заједница у Краљевини Југославији. Једна група аутора сматра да су тај статус имале Српска православна црква, Католичка с Грkokатоличком, Евангеличка, Реформирана, Баптистичка, Методистичка, Назаренска, Старокатоличка, Исламска и Јеврејска.<sup>27</sup> Према другом ставу, усвојене и признате биле су само: Српска православна црква, Католичка са Грkokатоличком, Евангелистичка, Исламска и Мојсијева.<sup>28</sup> Остале верске заједнице биле су забрањене и њихови припадници прогоњени. Усвојене и признате вероисповести имале су једнак статус пред законом и могле су своје обреде да исповедају јавно. Унутрашње верске послове самостално су уређивале, а закладама и фондовима управљале у границама закона. Верским представницима било је забрањено да духовну власт преко богомоља, написа верског карактера, или на неки други начин злоупотребљавају у партијске сврхе.

Спор рад Скупштине Краљевине на доношењу планираног верског законодавства био је последица укупне нестабилности и политичких борби које су обележиле прве године постојања нове државе, као и неспремности Владе да успостави јединство неких верских заједница на целој државној територији.<sup>29</sup> Ситуација се значајно променила после извршеног државног удара јануара 1929. године. Прокламујући начело о државном и националном јединству, режим је настојао да за остварење тих циљева обезбеди подршку верских заједница. Током 1929. и 1930. године донети су Закон о Српској православној цркви, Закон о верској заједници Јевреја, Закон о Исламској верској заједници и Закон о евангеличко-хришћанским црквама и реформованој хришћанској цркви.<sup>30</sup> Несремност српске владајуће елите и отпор Српске

<sup>25</sup> Ј. Стефановић, *Односи између цркве и државе*, Загреб, 1953. Усвојене и признате верске заједнице водиле су у име државе матице рођених, венчаних и умрлих, а брачне спорове пресуђивали су црквени судови. За припаднике Исламске верске заједнице, шеријатски судови решавали су и имовинско-правне спорове.

<sup>26</sup> Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца – Видовдански устав 1921., члан 12, став 3; Устав Краљевине Југославије 1931., члан 11, став 1. и 3.

<sup>27</sup> И. Лазић, *Правни и чињенични положај вјерских заједница у Југославији*, зборник „Вјерске заједнице у Југославији, Загреб, 1970, 45-77; В. Унковић, *Вјерске заједнице у увјетима настанка и развоја нове Југославије*, необјављена докторска дисертација одбрањена на Правном факултету, Београд, 1978, Група аутора, *Друштвено-политички положај и правни режим верских заједница у Југославији*, Београд, 1972, Б. Бјелајац, *О историјности малих протестантских верских заједница у Србији*, зборник „Удар на верске слободе“, Београд, 2001, 33-41.

<sup>28</sup> Р. Радић, *Вером проишв вере*, Београд, 1995, 21.

<sup>29</sup> Д. Пантић, *Српска православна црква у Краљевини Југославији 1929-1941*, Источно Сарајево, 2006.

<sup>30</sup> *Закон о Српској православној цркви*, „Службене новине Краљевине Југославије“, број 269 из 1929; *Закон о верској заједници Јевреја у Краљевини Југославији*, „Службене новине Краљевине Југославије“, број 301, од 24. децембра 1929; *Закон о Исламској верској заједници у Краљевини Југославији*, „Службене новине Краљевине Југославије“, број 99 од 7. фебруара 1930. и *Закон о евангеличко-хришћанским и о реформованој хришћанској цркви у Краљевини Југославији*, „Службене новине Краљевине Југославије“ од 17. априла 1930.

православне цркве спречили су ратификацију већ потписаног Конкордата, којим је детаљно био уређен положај Католичке цркве у Краљевини.<sup>31</sup>

Основну карактеристику тог законодавства представљају заједничке одредбе, којима је потврђено да су верске заједнице део државног система и да држава врши контролу њиховог рада.<sup>32</sup> Закони су предвидели да највише поглаваре цркава и верских заједница (патријарх, реис ул улема, врховни рабин, бискуп и сениор) бира посебно изборно тело или други надлежни орган, а да избор указом потврђује краљ на предлог министра правде и председника министарског савета. Усвојени закони и одредбе Устава од 31. септембра 1931. године у коме се прецизира да „вере могу бити признате само законом“, разрешавају дилему и утврђују да су у Краљевини Југославији, сагласно свим прописима, легално деловале Српска православна црква, Католичка црква, Исламска верска заједница, евангеличке цркве а.в. (словачка и немачка), Реформована црква и Верска заједница Јевреја.

### 3. Социјалистичка Југославија

Непосредно после ослобођења земље, нова власт настојала је да изгради правни систем, који би учврстио и стабилизовао резултате постигнуте током рата. Примарани задатак био је правним прописима спречити сваку могућност повратка на стари друштвени систем и онемогућити активности које би могле довести до међунационалних трвења и верске мржње. Полазећи од тих циљева, Председништво АВНОЈ-а донело је 25. маја 1945. године Закон о забрани изазивања националне, расне и верске мржње и раздора. Запрећене санкције биле су веома оштре и укључивале су и смртну казну.<sup>33</sup> Други пропис, који се тичао положаја и деловања верских заједница, а који је донет пре новог Устава, била је Уредба Владе ДФР Југославије о оснивању Савезне и републичких комисија за верска питања. Државну комисију за верска питања формирало је својом одлуком Председништво министарског савета ДФРЈ 21. августа 1945. године.<sup>34</sup> Верска комисија при Председништву Антифашистичке скупштине народног ослобођења Србије основана је 26. фебруара 1945. године.

Током трајања Социјалистичке Југославије, донета су три савезна устава: 1946, 1963. и 1974. године. Будући да су одредбе, које се односе на положај рели-

<sup>31</sup> И. Мужих, *Католичка црква у Краљевини Југославији*, Сплит, 1978.

<sup>32</sup> М. Имамовић, *Опшће карактеристике вјерској законодавства шестогођануарске диктатуре*, „Гласник Врховног исламског старјешинства“, Сарајево, 1991/2, 151-159.

<sup>33</sup> С. Нешовић – Б. Петрановић, *АВНОЈ и револуција*. Београд, 1983, 696. Према одредбама тог Закона, било је забрањено да се грађанима ДФРЈ пружају повластице и предности засноване на њиховој националној и верској припадности, као и нарушавање братства и јединства народа. Изазивање расне и националне мржње и њено подстицање писањем и штампањем списа, било је кажњиво као напад на националну равноправност. Исто је важило и за сваки покушај изазивања верске мржње и нетрпеливости.

<sup>34</sup> И. Лазић, наведено дело, 1970, 51. Главни задатак те Комисије био је проучавање свих питања која се тичу живота и рада верских заједница, давање препорука надлежним органима како да се решавају проблеми до којих буде долазило у односима са појединим црквама и праћење примене законодавства о положају верских заједница. Према Уредби, при председништвима свих земаљских влада формиране су земаљске комисије за верска питања. Касније су комисије за верска питања формиране и при срезovima и општинама.

гије и деловање верских заједница, осим неких терминолошких појашњења и усаглашавања са праксом, у основи доста сличне, указаће се на основна одређења уместо појединачних објашњења за сваки устав. Сви уставни гарантовали су слободу савести и вероисповести као битну претпоставку остваривања укупних људских слобода у социјалистичкој заједници. Вера је третирана као приватна ствар сваког појединца, која за државу више није од посебне важности. Доследно је примењено начело о одвојености верских заједница од државе, а исти став заузет је и за однос школе и цркве. Устави прокламују потпуну слободу верских заједница у обављању својих послова и обреда. Верским заједницама дозвољено је оснивање школа за спремање свештеника и верских службеника. Устав из 1946. године прописује слободу верских школа, али утврђује и општи надзор државе. Због нејасноће ове одредбе и ставова заступаних од представника неких верских заједница да је свака школа основана од надлежног црквеног органа, без обзира на план и програм верска, у Уставу из 1974. године прецизно је наведено да верске заједнице могу оснивати само школе за спремање свештеника. Устави су омогућавали верским заједницама право стицања својине на непокретности. Предвиђена је и могућност да држава материјално помаже верске заједнице, али уставни не прецизирају услове неопходне за реализацију помоћи нити утврђује обавезу државе за редовно пружање. Устави садрже на различит начин формулисану одредбу о противуставној злоупотреби вере у политичке сврхе. Изричиту забрану постојања политичких организација на верској основи прописује устав из 1946. године. Појам „злоупотреба вере у политичке сврхе” тумачен је на различите начине, али је прихваћен став о вршењу верских послова и обреда супротно одредбама устава и интересима земље. Пракса није до краја разјаснила да ли злоупотреба вере у политичке сврхе подразумева и њено стављање у функцију система, али је било високо цењено свако ангажовање свештеника као грађана на остваривању прихваћене политике и подржавања њихово учешће у акцијама од ширег друштвеног значаја.<sup>35</sup>

Уставне и законске одредбе важиле су и за Римокатоличку цркву, али су специфичности организације и поштовање историјске традиције допринели да социјалистичка Југославије са Ватиканом 25. јуна 1965. године потпише посебан Протокол којим су уређени односи два субјекта међународног права и прецизирана позиција Цркве у новој држави.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Видети, Устав Федеративне Народне Републике Југославије, 1946., члан 26; Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, 1963., члан 41; Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, 1974., члан 174.

<sup>36</sup> Односи између социјалистичке Југославије и Ватикана, непосредно после рата, нису указивали на могућност драматичних догађаја до којих је дошло неколико година касније. Осигуравши међународно-правни континуитет југословенска влада регулисала је односе и са Ватиканом. Одређивањем монсињора Narleа за нунција у Београду 22.10.1945. године и акредитовањем Nika Moscatella за отправника југословенског посланства при Светој Столици, успостављени су редовни дипломатски односи. Именовање осуђеног загребачког надбискупа Алојзија Степинца за кардинала југословенске власти процениле су као смишљену провокацију и у знак неслагања са том одлуком, нотом од 17.12.1952. године затражиле да отправник послова монсињор Silvio Oddi напусти Београд. Настojeћи да изољује Римокатоличку цркву у земљи од Рима, председник ФНРЈ Јосип Броз Тито примио је јануара 1953. године католички епископат и том приликом договорено је да се формира мешовита комисија ради разматрања спорних проблема, која није почињала рад због оштрог протеста Ватикана. Ситуација се битно променила после избора кардинала Roncalija за папу, који је узео име Иван XXIII.

Одредбе о верским слободама и положају религије и деловању верских заједница садржавали су и устави свих република, а од 1974. године и покрајина. Будући да је та област била заснована на јединственој идеолошкој основи у чијем средишту је била владавина Савеза комуниста, готово сва решења у тим уставима су идентична одредбама савезних устава, тако да нема потребе за детаљнијим обрађањем.<sup>37</sup>

#### 4. Период до поновног успостављања државности

Политичке потребе тадашњег руководства и све очигледнија криза заједничке државе директно су допринеле доношењу новог Устава Републике Србије 28. септембра 1990. године. Положају верских заједница и верским слободама посвећен је 41. члан и њиме није начињен одлучнији искорак у односу на уставе Социјалистичке Југославије. Грађанима се јемчи слобода вероисповести у коју су укључени слобода веровања, исповедања вере и вршење верских обреда. Верске заједнице су одвојене од државе и слободне у вршењу верских послова и обреда уз гарантовано право да оснивају верске школе и добротворне организације. Задржана је и ранија крајње уопштена и недовољно прецизирана одредба о могућности државе да материјално помаже верске заједнице.<sup>38</sup>

Устав Савезне Републике Југославије од 27. априла 1992. године овој проблематици посвећује 18, 20, 43. и 50. члан што указује на намеру уставотворца да ту област прилагоди међународним стандардима, али и да задржи нека решења карактеристична за ранији идеолошки период. Уместо коришћеног термина „верске заједнице“ промовише се нови „цркве“ и прописује одвојеност од државе и потпуна равноправност и слобода у вршењу верских послова и обреда. Утврђује се генерална једнакост грађана, где се вера равноправно третира са припадношћу нацији, раси, полу, језику, политичком и другом уверењу, образовању, социјалном пореклу, имовини и другом личном својству. Јамчи се слобода веровања, јавног и приватног

---

Еластичнија политика Ватикана према Југославији довела је до више посредних контаката, али су официјелни разговори отежавани због чврстог става Свете Столице да питање нормализације односа прва треба да покрене Југославија, будући да су на њен захтев и прекинути. После дугих преговора и усаглашавања свих спорних питања, формулисани текст, који је у коначној верзији добио назив Протокол, потписали су у Београду 25. јуна 1966. године у име Владе СФРЈ Милутин Морача, а испред Ватикана Agostino Casaroli. Односи се постепено побољшавају и њихова најбоља манифестација биле су честе поруке које су поводом актуелних светских збивања размењивали Ј. Б. Тито и папа Павле VI. Председник Савезног извршног већа Мика Шпиљак посетио је 10.1.1968. године папу Павла VI, што је био догађај од ширег значаја, будући да се радило о првом званичном контакту председника Владе једне социјалистичке државе са поглаваром Римокатоличке цркве. После тога, један од најутицајнијих кардинала у курији Eugene Tisserant посетио је Југославију од 3. до 14. јуна 1968. године и том приликом разговарао и са председником Ј. Б. Титом, који га је одликовао Орденом југословенске звезде са лентом. Наведени контакти и други изрази добре воље омогућили су да се 14. августа 1970. године обнове пуни дипломатски односи тадашње Југославије са Ватиканом. Круну тог сложеног процеса представљала је службена посета председника СФР Југославије Јосипа Броза Тита Ватикану 29. марта 1971. године. Видети, Унковић, наведено дело, 1978; Цврље, 1975; В. Цврље, *Ватикан у савременом свијету*, Загреб, 1980.

<sup>37</sup> Видети, Устав СР БиХ, 1974., члан 184; Устав СР Црне Горе, 1974., члан 200; Устав СР Хрватске, 1974., члан 258; Устав СР Македоније, 1974., 225; Уставо СР Словеније, 1974., 229; Устав СР Србије, 1974., члан 197; Устав САП Косова, 1974., члан 190 и Устав САП Војводине, 1974., члан 197.

<sup>38</sup> *Устав Републике Србије*, „Службени гласник РС“, 1/1990, Београд.

исповедања вере и вршења верских обреда и право појединца да се не изјашњава о свом верском уверењу. Наведени устав поново промовише начело противуставности и кажњивости сваког изазивања и подстицања националне, расне, верске или друге неравноправности, као и изазивање и распиривање националне, расне, верске и друге мржње и нетрпељивости.<sup>39</sup>

Компромисна и текстом кратка „Уставна повеља Државне заједнице Србије и Црне Горе“, усвојена 4. фебруара 2003. године, не садржи одредбе о слободи вероисповести и положају верских заједница.<sup>40</sup> Чланом 9. Повеље предвиђено је доношење посебне „Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама“, која је усвојена 28. фебруара 2003. године. Комплетна Повеља урађена је према модерним стандардима, усаглашена са готово свим међународним документима, који регулишу ту област и представља велики искорак њених твораца према нормама које важе у Европској унији. Слободи мисли, савести и вероисповести посвећен је 26. члан, а 27. верским заједницама. Будући да је део о слободи мисли, савети и вероисповести из Повеље, представљао полазну основу за уређење те материје у најновијем Уставу Србије, сматрамо да нема потребе указивати на неке мање разлике, од којих је најважнија да „Повеља“ јасно назначавала да свако има право на слободу вероисповести, док Устав Србије ту слободу јемчи. Повеља поново уводи термин „верске заједнице“ одређујући њихову равноправност и одвојеност од државе, слободу да самостално уређују своју унутрашњу организацију, вршење верских послова и обреда, као и право да оснивају верске школе и добротворне организације, у складу са законом.<sup>41</sup>

### 5. Најновији устав Србије

Нови Устав Републике Србије проглашен у Народној скупштини 8. новембра 2006. године, у члановима 11. 43. 44. и 49. уређује слободу вероисповести и положај црква и верских заједница. Члан 11. са три става налази се у првом делу „Начела устава“ и његов назив гласи „Световност државе“. Став 1. утврђује световност Републике Србије, став 2. одвојеност црква и верских заједница од државе, а став 3. немогућност установљивања неке религије као државне или обавезне. Међународни стандарди не прописују посебан модел односа између државе и вере, али све најважније међународне конвенције и други документи који уређују ову област, забрањују вршење дискриминације оних који не припадају службеној религији и признатим верама. Будући да у Европи превладава одвојеност државе од цркве као најприхватљивији оквир за остваривање равноправности, Србија је наведеним чланом своју уставну праксу, у тој осетљивој области, усагласила са европским стандардима.

Уводећи термин „цркве“, уз раније употребљавани „верске заједнице“, уставотворац је раскинуо континуитет са социјалистичким уставима, али и уважио ре-

<sup>39</sup> *Устав Савезне Републике Југославије*, „Службени лист СРЈ“ 1/1992, Београд.

<sup>40</sup> *Уставна повеља Државне заједнице Србија и Црна Гора*, „Службени лист СЦГ“, 1/2003, Београд.

<sup>41</sup> *Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама*, „Службени лист СЦГ“, 6/2003, Београд.

алност, јер се за Исламску или Јеврејску заједницу не може употребити одређење „црква“. Наведено разликовање је суштинско и принципијелно, али Устав утврђује потпуну равноправност цркава и верских заједница из чега произлази немогућност стварања разлика у законодавној активности или пракси. Употреба заједничких термина „конфесије“, „верске организације“ или раније коришћеног „вероисповести“ изазвала би додатну конфузију и не би помогла отклањању дилема. Евентуалне сумње у неравноправан третман биле би превазиђене да је између ова два назива уместо „и“ у Уставу употребљен *везник* „или“.

Чланови 43. и 44. налазе се у другом делу Устава „Људска и мањинска права и слободe“. Први има назив „Слобода мисли, савести и вероисповести“ и састоји се од пет ставова. Став 1. члана 43. јемчи слободу мисли, савести, уверења и вероисповести, право да се остане при свом уверењу или вероисповести или да се они промене према сопственом избору, док став 2 истог члана појашњава да нико није дужан да се изјашњава о својим верским и другим уверењима. Упоредивањем прва два става као најважнија за остваривање права на слободу вероисповести, може се констатовати потпуна усаглашеност са чланом 18. Универзалне декларације о правима човека, чланом 9. тачка 1. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, чланом 18. тачка 1. Међународног пакта о грађанским и политичким слободама, Закључним документом Бечког састанка ОЕБС-а од 15. јануара 1989. и Париском повељом за нову Европу од 21. новембра 1990. године.

Зајемчивши слободу мисли, савести и вероисповести, уставотворац је у ставу 3. истог члана кроз одредбу да је свако слободан да испољава своју веру или убеђење вероисповедања, обављањем верских обреда, похађањем верске службе или наставе, појединачно или у заједници са другима, као и да приватно или јавно изнесе своја уверења, практично промовисао пет прецизно наведених начина испољавања вере или убеђења. Уколико се изврше одговарајућа поређења са међународним правом, које верске слободе дели на појединачно исповедање вере, колективно исказивање вере и слободу посебних тела, утврдићемо значајну подударност са чланом 18. Међународног пакта о грађанским и политичким слободама, чланом 6. Декларације о укидању свих облика нетолеранције и дискриминације засноване на вери или уверењу, која садржи и њихов прецизан попис и препоруку државама да националним законодавством обезбеде примену у пракси, као и тачком 16. Закључног документа бечког састанка ОЕБС-а од 15. јануара 1989. године.

Посебно је значајан став 4. истог члана у коме је истакнуто да се слобода испољавања вере или уверења може ограничити законом, само ако је то неопходно у демократском друштву, ради заштите живота и здравља људи, морала демократског друштва, слобода и права зајемчених Уставом, јавне безбедности и јавног реда или ради спречавања изазивања или подстицања верске, националне или расне мржње. Компарација наведених решења потврђује да се уставотворац руководи готово идентичним чланом 9. тачка 2. Европске конвенције о људским правима и основним слободама и чланом 18. тачка 3. Међународног пакта о грађанским и политичким слободама.<sup>42</sup> Европска конвенција дозвољава сва ограничења наве-

<sup>42</sup> Ц. Мурдок, *Слобода мисли, савести и вероисповести*, Београд, 2008.

дена у ставу 4, али постоје и мање неусаглашености. Прецизирајући ограничења Устав наводи и изазивање или подстицања верске, националне или расне мржње, што не садржи Конвенција. Наведено уставно ограничење у одређеној мери подсећа на решења уз социјалистичких устава, али је потребно констатовати да члан 20. Међународног пакта о грађанским и политичким слободама прецизира да свако деловање у корист националне, расне или верске мржње, које подстиче дискриминацију, непријатељство или насиље, мора бити забрањено законом.

Став 5 истог члана гарантује право родитеља и законских старатеља да својој деци обезбеде верско и морално образовање у складу са својим уверењима, чиме је Устав директно прихватио обавезу прописану државама чланом 18. тачка 4. Међународног пакта о грађанским и политичким слободама и чланом 13. Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима.<sup>43</sup>

Члан 44. Устава Републике Србије носи назив „Цркве и верске заједнице“. Став 1. утврђује равноправност цркава и верских заједница и одвојеност од државе. Према ставу 2. цркве и верске заједнице су равноправне и слободне да самостално уређују своју унутрашњу организацију, верске послове, да јавно врше верске обреде, да оснивају верске школе, социјалне и добротворне установе и да њима управљају, у складу са законом. Ставом 3. одређено је да Уставни суд може забранити верску заједницу само ако њено деловање угрожава право на живот, право на психичко и физичко здравље, право деце, право на лични и породични интегритет, право на имовину, јавну безбедност и јавни ред или ако изазива и подстиче верску, националну или расну нетрпељивост.

Анализом става 1. члана 44. уочава се велика сличност са решењима из члана 11. став 2. Устава, уз додатну реч „равноправне“. Полазећи од члана 6. Декларације о укидању свих облика нетолеранције и дискриминације на основу вере и убеђења и подтачке 16.4. Закључног документа Бечког састанка ОЕБС-а од 15. јануара 1989. године у којима се наводи шири спектар колективних права цркава и верских заједница, у ставу 2. истог члана таксативно је набројано само шест јасно прецизираних права. Коришћење наведених слобода врши се у складу са законом, што је у сагласности са тачком 17. Закључног документа Бечког састанка ОЕБС-а, која даје право државама учесницима да прецизно наведена шира права у вези са слободом вероисповести или конфесија ограниче само законом и у складу са њиховим међународноправним и међународним обавезама. Опредељење уставоторца о остваривању слободе у складу са законом упућује на обавезност доношења одговарајућег закона, чиме је уједно решена и једна теоријска дилема, будући да је више истакнутих правника у Србији дуго година заступало став да уставно јемчење верских слобода искључује доношење закона.

Прецизирајући услове могуће забране рада, Устав у ставу 3. истог члана изоставља цркве и употребљава само назив „верске заједнице“. Таква формулација може упућивати на закључак да Уставни суд не може забранити рад цркава, али да то право има у свим случајевима када су у питању верске организације које у називу садрже име „заједница“. Будући да верским заједницама припадају и неке

<sup>43</sup> Б. Кривокапић, *Заштитна мањина у међународном и ујоредном праву* 1 и 2, Београд, 2004.

са статусом традиционалних, а црквама и Хришћанска адвентистичка, може се са правом констатовати да је у питању недоследност у употреби термина, а не намера неоправданог стварања разлика између цркава и верских заједница. Како се ради о сложеном и политички осетљивом питању изнето опредељење не искључује могућност да стручњаци за уставно право дођу до другачијег закључка који би упућивао на потребу измене тог дела Устава.

Формулишући у ставу 4 истог члана да Уставни суд може забранити верску заједницу само уколико њено деловање угрожава право на живот, право на психичко и физичко здравље, право деце, право на лични и породични интегритет, право на имовину, јавну безбедност и јавни ред или ако изазива и подстиче верску, националну или расну нетрпељивост, уставотворац је са значајном доследношћу применио одредбе члана 43. став 4, који се односе на предвиђена ограничења испољавања вере или уверења. Независно од чињенице да се став 4. истог члана односи на верске заједнице као колективитете, може се закључити да је усаглашен са Европском конвенцијом о заштити људских права и основних слобода и Међународним пактом о грађанским и политичким слободама.

Преостали 49. члан са називом „Забрана изазивања расне, националне и верске мржње“ утврђује да је забрањено и кажњиво свако изазивање расне, националне, верске или друге неравноправности и нетрпељивости. Јасно наглашавајући забрану верске неравноправности и нетрпељивости, уставотворац је практично поновио већ истакнуто у вези са предвиђеним ограничавањем испољавања вере и уверења и могућим условима забране рада верске заједнице, али је тиме Република Србија на директан начин испоштовала одредбе Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације.<sup>44</sup>

### Закључак

Током 179 година Србија и државе у чији састав је била укључена донеле су више устава чија је основна карактеристика доминација утицаја великих сила у првој половини XIX века, уважавање односа доминантних снага на унутрашњем плану до Другог светског рата, поштовање принципа владајуће идеологије у социјалистичкој Југославији, експериментисање и тражење оптималних решења од 1991. до 2006. године и примена међународних докумената којима се уређује положај цркава и верских заједница и остваривање верских слобода на крају периода. Хатишериф као први уставни акт донет уз помоћ великих сила за вазалну кнежевину под врховним суверенитетом султана гарантовао је само елементарно право на вероисповест, слободу богослужења и самосталан избор највише црквене јерархије. Краткотрајни Сретењски устав представљао је велики искорак напред и уграђене одредбе служиле су као оријентир најнапреднијем делу српске политичке елите у настојањима да изради уставни текст који ће уважити реалност и омогућити стални напредак државе. Чланови у којима се наводи право сваке вероисповести на слободно обављање обреда, утврђује покровитељство Правитељства српског и прописује заклинање неправославних по обредима своје вере, де-

<sup>44</sup> Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, 1/2006, Београд.

лују модерно и актуелно и само архаични језик подсећа на текст из неких давних времена. Постигнуто Сретењским у значајној мери је елиминисано тзв. „турским уставом“, који на институционалан начин поново успоставља политичко покровитељство Турске над Србијом, а Српску цркву враћа под окриље Васељенске патријаршије. Проистекао из двоструке смене династија и напора српског друштва да се ослободи од оријенталног наслеђа и окрене према Европи, следећи Устав утврђује владајући статус источне православне цркве, гарантује слободу признатих вера и одређује књаза као заштитника свих вероисповести.

Напуштајући традиционално русофилство, опредељујући се за савезништво са Аустријом, ослабљен сталним борбама против опозиције и поколебан због неуспешно вођених ратова, краљ Милан није ни покушао да спречи доношење модерног и напредног Устава 1888. године, који утврђује источно-православну веру као државну, а Српску православну цркву као аутокефалну и независну од страних духовних центара. Слобода савести, поменута по први пут у једном српском уставу, одређује се као неограничена. Признате вере су слободне, налазе се под заштитом закона и владара, али је министру просвете и црквених послова дато дискреционо право да држави обезбеди доминантну и контролну улогу. Донет у драматичним околностима после још једне династичке смене и произашао из намере новог владара да учврсти темеље све снажније државе, Устав из 1903. године преузео је у целисти сва решења из претходног Устава, која се односе на Српску цркву и остале признате вероисповести. Опредељујући се за такву концепцију, уставотворци су показали да су наведене одредбе издржале пробу времена и да односи са црквама и верским заједницама неће представљати сметњу држави која се интензивно припремала за драматичне околности на почетку XX века.

Оптерећена унутрашњим противуречностима Краљевина Југославија није у Видовданском и тзв. Октроисаном уставу успела да спроведе конзистентну верску политику непрекидно лутајући између реалности која је наметала прихватање европских стандарда о одвојености верских заједница од државе и неспремности на одрицање од државно-правне традиције Србије и Црне Горе у којима је православна црква имала статус државне и заштићене. Закони донети после државног удара 1929. године потврдили су намеру државе да директно утиче на све битне процесе у верским заједницама, укључујући и избор врховних поглавара, а неуспех доношења конкордата показао је неспремност владајуће политичке елите да прихватајући неодмерене захтеве Ватикана на трајан начин реши питање положаја Римокатоличке цркве.

Устави социјалистичке Југославије рађени су према совјетском моделу и са циљем да доследно реализују рестриктивну и у основи непријатељску политику владајуће партије према верским заједницама као највећем идеолошком противнику. Уколико се посматрају независно од тадашњег друштвеног контекста одредбе о слободи савести и вероисповести, одвојености верских заједница од државе, слободи вршења верских обреда, могућности оснивања верских школа и стицању непокретности, могу деловати модерно и у складу са демокртским стандардима. Формални карактер наведених уставних слобода постаје јаснији упоређивањем са фактичким положајем верских заједница у друштву и чињеницом да су низом за-

кона донетим између 1946. и 1958. године лишене материјалне основе и препуштене арбитражности органа власти.

Тешко прихватање историјских промена на југословенским просторима, два неуспела државна пројекта и мукотрпно трагање за идентитетом српског друштва, директно су се одразили и на уставне одредбе о положају цркава и верских заједница и остваривању верских слобода. Настојећи да изврши дистанцирање од још увек заједничке државе у којој се већина република определила за вишестраначки систем и тржишну привреду, али и да задржи владавину једнопартијског система, Устав Србије из 1990. године не успева да начини већи искорак у овој области и остаје омеђен настојањима једне већ превазиђене идеологије да очува примат и не дозволи конкуренцију. Устави две државе проистекли из заједничке воље српског и црногорског народа, битно се разликују, будући да су први сачинили идеолошки истомишљеници у обе републике, док је други са називом „Повеља“ настао после извршених демократских промена у Србији и уз посредовање међународне заједнице као компромисно и временски орочено решење партнера чије су се политичке визије о европској будућности подударале, али и битно разликовале када је у питању наставак заједничког живота.

Представљена историјска вертикала завршена је Србијом као независном демократском државом која настоји да своју будућност гради ослобађањем од трауматичних искустава из блиске прошлости и уз ослонац на најбоље традиције из сопствене државности. Настојања да сложена питања положаја цркава и верских заједница и слободе вероисповести у новом уставу усклади са најважнијим међународним документима, показују спремност Србије да престане са уставним експериментисањима, надокнади заостатак у односу на окружење и одлучно приступи спровођењу политике чији је циљ убрзано приближавање Европској унији.

### Литература

- Бјелајац, Бранко, *О историјности малих протестантских верских заједница у Србији*, зборник „Удар на верске слободе“, Београд, 2001.
- Веселиновић, Рајко, *Историја Српске православне цркве са народном историјом, књига два (1766-1945)*, Београд, 1966.
- Веселиновић, Рајко, *Прејед историје цркве у старој Србији и Македонији од 1766. до 1919; Прејед историје Карловачке митрополије од 1695 до 1919. године; Српска православна црква у Босни и Херцеговини*, све у „Српска православна црква 1219-1969, споменица о 750-годишњици аутокефалности“, Београд, 1969.
- Гавриловић, Михаило, *Милош Обреновић*, трећа књига, Београд, 1912.
- Гардашевић, Благота, *Организационо усвојство и законодавство православне цркве између два светска рата*, „Српска православна црква 1920-1970, споменица о 50-годишњици васпостављања Српске патријаршије“, Београд, 1969.
- Група аутора, *Друштвено-политички положај и правни режим верских заједница у Југославији*, Институт за савремену историју, Београд, 1972.
- Дурковић-Јакшић, Љубомир, *Удио цетињске митрополије у борби за успостављање редовног савеза у Српској православној цркви*, „Српска православна црква 1219-1969, споменица о 750-годишњици аутокефалности“, Београд, 1969.
- Екмечић, Милорад, *Савезање Југославије 1790-1918, I*, Београд, 1989.

- Епископ далматински Стефан, *Српска православна црква у Далмацији и Боки Коњорској*, „Српска православна црква 1219-1969, споменица о 750-годишњици аутокефалности“, Београд, 1969.
- Закон о верској заједници Јевреја у Краљевини Југославији*, „Службене новине Краљевине Југославије“, број 301, од 24. децембра 1929.
- Закон о еванђеличко-хришћанским и о реформованој хришћанској цркви у Краљевини Југославији*, „Службене новине Краљевине Југославије“ од 17. априла 1930.
- Закон о Исламској верској заједници у Краљевини Југославији*, „Службене новине Краљевине Југославије“, број 99 од 7. фебруара 1930.
- Закон о Српској православној цркви*, „Службене новине Краљевине Југославије“, број 269 из 1929.
- Јанковић, Драгослав, *Предисторија Срепњанској уставној и неке најомене у вези с њим*, текст у зборнику, „150 година од доношења Срепњанског устава“, Крагујевац, 1985.
- Имамовић, Мустафа, *Општи карактеристике вјерској законодавства шестог јануарске диктатуре*, „Гласник Врховног исламског старјешинства“, Сарајево, 1991/2.
- Јовановић, Слободан, *Наше уставно право у XIX веку*, „Српски књижевни гласник“, књига XIV, Београд, 1905.
- Кривокапић, Борис, *Заштита мањина у међународном и унутрашњем праву* 1 и 2, Београд, 2004.
- Лазич, Иван, *Правни и чињенични положај вјерских заједница у Југославији*, зборник „Вјерске заједнице у Југославији, Загреб, 1970.
- Митрополит Михаило, *Православна Српска црква у Краљевини Србији*, Јоаким по милости Божијој Архиепископ Цариграда, Новог Рима и Васљенски патријарх, односно акт број 4163 којим је проглашена канонска самосталност Српске цркве, Београд, 1895.
- Мурдок, Џон, *Слобода мисли, савести и вероисповести*, Београд, 2008.
- Музић, Иван, *Католичка црква у Краљевини Југославији*, Сплит, 1978.
- Нешовић, Слободан – Петрановић, Бранко, *АВНОЈ и револуција*, Београд, 1983.
- Новаковић, Драган, *Верске заједнице на размеђу векова*, Београд, 2003.
- Новаковић, Драган, *Конкордатни Књажевине Црне Горе и Краљевине Србије скључени са Вајкиканом 1886. и 1914. године*, „Архив за правне и друштвене науке“, Београд, 2002/4.
- Пантић, Драган, *Српска православна црква у Краљевини Југославији 1929-1941*, Источно Сарајево, 2006.
- Писмо Цариградској Патријарха Константијана о проглашењу аутокефалне српске цркве од 1832. године месеца јануара*, превео и објавио Д. Н. Анастасијевић, Споменик СКА, XLIX, други разред, 42, Београд 1910.
- Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама*, „Службени гласник СЦГ“, 6/2003, Београд.
- Радић, Радмила, *Вером прошив вере*, Београд, 1995.
- Слијепчевић, Ђоко, *Историја Српске православне цркве*, друга књига, Минхен, 1966.
- Стефановић, Јован, *Односи између цркве и државе*, Загреб, 1953.
- Страњковић, Драгослав, *Уједињење Српске православне цркве и обнова патријаршине*, „Гласник, службени лист СПЦ“, 1960/4.
- Троицки, Сергије, *Верска историја Краља Уједињеног*, „Летопис Матице српске“, 1935, 343 (1).
- Ункович, Витомир, *Вјерске заједнице у увјетима настанка и развоја нове Југославије*, необјављена докторска дисертација одбрањена на Правном факултету, Београд, 1978.
- Уредба о уређењу ослобођених области*, „Српске новине“, број 181, 1913.
- Поровић, Владимир, *Историја Срба*, трећи део, Београд, 1989.

- Устав Књажевства Себије – 1835*, Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СНС и Краљевине Југославије (1835-1941), Београд, 1988.
- Устав Књажевства Србије шј. султански хайшиериџ – 1838*, Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941), Београд, 1988.
- Устав за Књажевство Србију – 1869*, Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941), Београд, 1988.
- Устав за Краљевину Србију – 1888*, Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941), Београд, 1988.
- Устав Краљевине Србије – 1901*, Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941), Београд, 1988.
- Устав за Краљевину Србију – 1903*, Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941), Београд, 1988.
- Устав Краљевине Срба, Хрватиа и Словенаца – Видовдански устав*, „Службене новине Краљевине СХС“, 142а/1921, Београд.
- Устав Краљевине Југославије*, „Службене новине Краљевине Југославије“, 200/1931, Београд.
- Устав Федеративне Народне Републике Југославије*, „Службени лист ФНРЈ“, Београд, 1948.
- Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, „Службени лист СФРЈ“, Београд, 1963.
- Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, „Службени лист СФРЈ“, Београд, 1974.
- Устав Републике Србије*, „Службени гласник РС“, 1/1990, Београд.
- Устав Савезне Републике Југославије*, „Службени лист СРЈ“ 1/1992, Београд.
- Уставна повеља Државне заједнице Србија и Црна Гора*, „Службени лист СЦГ“, 1/2003, Београд.
- Устав Републике Србије*, „Службени гласник РС“, 1/2006, Београд.
- Цврље, Вјекослав, *Ватикан у савременом свијету*, Загреб, 1980.
- Церанић, Иван, *Конфесионалне заједнице у Југославији*, зборник „Вјерске заједнице у Југославији“, Загреб, 1970.
- Шехић, Нусрет, *Аутономни покрећ муслимана за вријеме Аустроугарске управе у Босни и Херцеговини*, Сарајево, 1980.
- Wagner, Vjekoslav, *Povijest Katoličke crkve u Srbiji u 19. vijeku*, „Bogoslovska smotra“, XXI (IV).

Dragan Novaković, Ph.D., Scientific Advisor, Ministry of Justice  
– Directorate for Cooperation with Churches and Religious Communities

## CHURCHES AND RELIGIOUS COMMUNITIES IN CONSTITUTIONS OF SERBIA

*Summary:* The paper concerned sets out the provisions of various Serbian Constitutions, which have been enacted in order to regulate the position of churches and religious communities, as well as the freedom of worship within the period of the contemporary Serbian statehood, also including the constitutional acts covering a relatively long periods since Serbian involvement in different forms of the Yugoslav unions. Owing to the fact that a legal norm does not come to be out of nowhere and does not function based on its own principles, it was necessary to locate the entire

process of promulgation of a constitution within some wider social and historical context providing better overview of the efforts exerted by Serbian political and intellectual elite to find out the best possible form of state, which would be based on democratic principles and make it possible to attain continuous economic growth and cultural development. The analysis of original constitutional texts clearly demonstrates an uninterrupted progress in the matter of the freedom of worship, starting from the basic possibility of following up one's own religion, passing through the period of establishment of the position of Serbian Orthodox Church within the state as well as the right of other confessions to feel free and protected in exercising their activities, up to the harmonization of constitutional provisions relating to this rather sensitive field with the most important International Law documentation and the EU Acquis. The research work relating to the constitutional documentation and to the specific conditions in which the Serbian state has functioned either autonomously or in union with others, provide and outlook of one of the most significant periods of the Serbian history, headed at the beginning by a despot, based on the oriental set of values, devoid of any institutional mechanisms to protect the basic human right to live, up to an independent state determined to build its future within the framework of the European Union, following in the tracks of the best democratic traditions.

*Key words:* Serbia, Yugoslavia, constitutions, freedom of worship churches, religious communities.