

др Драган Новаковић  
научни саветник,  
Канцеларија Владе Републике Србије  
за сарадњу с црквама и верским заједницама  
dragan.novakovic@mv.gov.rs

## Оснивање Министарства вера и уставни положај црква и верских заједница у Краљевини СХС – Југославији\*

*Сажетак:* Политичке елите, које су водиле Краљевину СХС, добро су процениле да од правилног решавања положаја црква и верских заједница зависи укупна политичка стабилност нове државе и јачање снага одређених за њен опстанак. Потреба благовременог реаговања на могуће изазове из религијске сфере, директно је допринела да се седам дана после свечаног формирања државе, краљевим указом формира Министарство вера. Касније утврђену надлежност карактерише уплитање у канонски поредак, настојање да се успостави државна контрола над црквама и верским заједницама и значајне недоследности произашле из непостојања Устава као највишег правног акта државе. Видовдански и тзв. Октоисани устав заузимају јаснију позицију вршећи поделу на усвојене и признате верске заједнице, са циљем да се задржи правна сигурност стечена у покрајинама уједињеним у нову државу, али и спречи оснивање и ограничи деловање нових верских заједница и покрета. Неспремност нових власти да прихвате потпуну одвојености или успоставе државни статус црква и верских заједница, произвела је средње решење, које је пратило уверење да такав модел највише одговара вероисповестима око којих је био окупљен највећи део становништва.

*Кључне речи:* Краљевина СХС, Министарство вера, надлежност, уставни положај, признате и усвојене верске заједнице.

### Увод

Постојање бројних нација и различитих вера, на територији коју је обухватила држава Јужних Словена, одлучујуће су допринели да регент Александар већ 6. јануара 1919. године изда Прокламацију којом је гарантована равноправност свих вера у Краљевини, али и потврђено елиминисање повлашћеног положаја и државног статуса православне цркве у Србији и Црној Гори договорено Крфском декларацијом. 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 Главних сила и савезничких и удружених и Државе Срба, Хрвата и Словенаца, потписаном у граду Сен Жермен-ан-Ле 10. септембра 1919. године, а који је инкорпорирани у Видовдански устав у одељак „Основна грађанска права и дужности“, нова држава се обавезала да сви становници имају право на слободно вршење, како јавно тако и приватно, сваке вере, религије или веровања, чије исповедање неће бити у су-

---

\* Овај 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 и науке Републике Србије.

протности са јавним поретком и моралом. Истим Законом гарантована је једнакост свих држављана пред законом и право да уживају иста грађанска и политичка права, без обзира на расу, језик или веру. Разлика у религији, верском уверењу или вероисповести не сме бити сметња у коришћењу грађанских и политичких права, нити за пријем у јавне службе, звања и почести или за вршење различитих занимања. Етничким, језичким и верским мањинама загарантована су иста права као осталим држављанима Краљевине СХС. Припадници тих мањина имају право да сопственим средствима подижу и самостално управљају добротворним, верским и социјалним установама, школама и другим васпитним заводима, као и слободу служења матерњим језиком и исповедања своје вере у тим објектима.

### Оснивање Министарства вера

Сложена међуконфесионална ситуација и деловање различитих вероисповести у новој држави, допринели су да се 7. децембра 1918. године краљевим указом формира Министарство вера Краљевине СХС. Надлежност и организација новог органа утврђени су Уредбом објављеном 31. јула 1919. године. Министарство вера је као орган централне управе, вршило врховну надзорну и највишу управну власт у свим верско-политичким пословима уколико припадају државној надлежности. Уважавајући фактичко стање и значајне правне разлике на појединим подручјима нове државе, издиференциран је управни делокруг Министарства. Комплетну управну надлежност у последњој инстанци, која је раније била у делокругу рада Министарства за црквене послове, Министарство вера је добило на територији Србије и Црне Горе. Када су у питању краљевине и земље заступане у царевинском већу, као и Босна и Херцеговина, преузете су надлежности од Министарства богоштовља и наставе, односно заједничког Министарства финансија у Бечу, док је у Хрватској и Славонији новом органу припала управа у верско-политичким пословима, коју је вршио краљ или владар као врховни носилац извршне власти.

Министар је вршио врховни надзор и на основу уставних овлашћења давао обавезујућа упутства за свеукупно пословање органа. Његова је дужност да правилном применом постојећих прописа обезбеди доследно спровођење основног начела о равноправности свих законом признатих вероисповести у Краљевини. Ради целисходности, економичности, ефикасности и потребе груписања стручних послова, Министарство је подељено на следећа главна одељења: Опште, за Источноправославну цркву, Католичку цркву и Муслиманску вероисповест. Поред наведених одељења организован је и посебан рачуноводствени одсек. Општем одељењу поверена је званична лична и поверљива преписка министра, послови презентације, економска питања, архива, библиотека, предмети које не припадају другим одељењима и решавање верско-политичких послова вероисповести за које нису организована посебна одељења. Остала вероисповедна одељења врше врховну надзорну и највишу управну власт у свим верско-политичким пословима своје конфесије. Интерконфесионални матични и женидбени послови решавају се према одлуци министра у једном од постојећих одељења, с тим да сложени случајеви подразумевају споразумевање и договарање два заинтересована одељења.

Начелници руководе одељењем и њихова основна дужност је да у смислу постојећих прописа и министрових наредаба припремају одлуке у вези са повереним

пословима. Уколико се ради о мање сложеним предметима прецизно одређеним важећим прописима, дозвољена је могућност самосталног доношења коначних решења у име министра. Непосредно одговарајући министру управљају свим пословима одељења, врше надзор над подчињеним службеницима, одређују им послове, додељују службена писма, поднеске и извештаје на решавање, прегледају урађено и старају се за ефикасан и тачан рад. Одељења за источноправославну и муслиманску вероисповест имају посебне инспекторе чији је основни задатак вршење надзора над управом народне црквене имовине и вакуфско-меарифских добара, састављање извештаја, који се преко начелника достављају министру, подношење предлога и израда решења из своје надлежности.

Остале запослене у три вероисповедна одељења чине референт, два писара, архивар у општем одељењу и секретар у сваком од четири одељења. Референти припремају основе решења за важнија и начелна питања, према упутствима начелника прегледају одлуке секретара и дају мишљење из делокруга поверених послова. Дужност је секретара одељења, да уз помоћ писара, решавају додељене предмете и о томе извештавају референта или директно начелника. Секретар општег одељења је лични секретар министра. Архивар прима пошту Министарства, стара се о преписивању, отпремању и чувању и води бригу о библиотеци. Рачуноводственим одсеком руководи шеф рачуноводства коме се додељује један књиговођа, помоћник књиговође и потребан број писара и практиканата. Дужност је шефа рачуноводства, да у споразуму са начелницима, саставља основу буџета, у складу са законским прописима и наредбама министра врши одређене исплате, води све министарске рачуне, распоређује од министра одобрене кредите, извештава министра о свим рачунским предметима и потписује акте и наредбе за које је потребан и министров потпис. Квалификације, рангови, плате и друга права и дужности особља уређују се према општим прописима који важе за јавне службенике грађанског реда.<sup>1</sup>

Уредба о устројству Министарства вера од 31. јула 1919. године показује да се ради о акту донетом на брзину и да је новоформиран орган имао преопширне и недовољно дефинисане надлежности. Анализа првих чланова недвосмислено потврђује намеру државних власти да Министарство вера преузме послове централне управе, коју су вршили различити државни органи у покрајинама уједињеним у Краљевину СХС. Настојећи, да због могућих конфронтација и отпора, обухватати различите и често супротстављене надлежности, укључујући и оне произашле из државног статуса појединих цркава, држава је у том тренутку свесно прекорачила договорене оквире о будућем статусу цркава и верских заједница утврђене Крфском декларацијом и прејудиирала уставна решења. Прописујући новом органу ингеренције ранијег српског Министарства за црквене послове у Србији и Црној Гори, државни органи су показали да је крајњи циљ стављање под контролу Српске православне цркве.<sup>2</sup> Слична пракса примењена је и према Исламској верској заједници, јер је одговарајућом уредбом надзор над вакуфима и централним вакуф-

<sup>1</sup> *Уредба о устројству Министарства вера од 31. јула 1919. године*, „Службене новине Краљевине СХС“, број 86 од 22. августа 1919. године. Овде коришћен текст у публикацији „Црквено законодавство Српске православне цркве“, свеска 77, књига прва, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1926, 1-6.

<sup>2</sup> Ђ. Слијепчевић, *Историја Српске православне цркве*, друга књига, 1966, 616.

ским фондом поверен Министарству вера.<sup>3</sup> Надлежност Министарства проширена је и на чисто канонска питања, а значајно је ограничена и самоуправа, за коју су се поједине вероисповести, током историјског развоја, избориле у неким земљама укљученим у састав нове државе.<sup>4</sup> Праве намере Министарства вера јасно се могу сагледати из става по коме је новом органу одређен задатак да „заведе једну сталну духовно-црквену централизацију, која ће помагати, да политичко-државне прилике у држави и цркви буду темељ и политичког јединства“.<sup>5</sup>

### Уставна решења

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 па до усвајања првог Устава 28. јуна 1921. године. Православна црква у Србији и Црној Гори била је државна, а скупштине су доносиле законе којима се уређивала унутрашња организација и положај у држави. Митрополити, епископи, свештеници и вероучитељи примали су плату из државног буџета, а верници су били обавезни да плаћају посебан црквени порез прикупљан од државних органа. Положај Католичке цркве био је уређен конкордатима, које је Света Столица 1866. године потписала са Црном Гором и 1914. године са Србијом. Исламска и Јеврејска заједница биле су признате у обе државе, а Србија је посебним законом дефинисала статус евангелика. Положај Католичке цркве у Хрватској и Словенији био је уређен Конкордатом склопљеним између Ватикана и Аустро-Угарске 1855. године. Православна црква на тим просторима била је у саставу Карловачке митрополије, а епархије у Далмацији и Боки Которској под јурисдикцијом Буковинске митрополије. Слободу деловања имали су Исламска и Јеврејска заједница, евангелици, старокатолици, руски староверци и менонити – огранак холандских анабаптиста. Када је у питању Босна и Херцеговина право на слободан рад имале су Православна и Католичка црква, Исламска и Јеврејска заједница и евангеличка (лутерани и калвини) црква. Положај Православне цркве био је уређен Конвенцијом склопљеном 1880. године између цариградског патријарха и Аустро-Угарске, која је гарантовала аутономију цркве, али и право аустријског цара да именује митрополите и васељенског патријарха да их посвећује. Положај Православне цркве додатно је утврђен Статутом (Уредбом) црквено-просветне управе српских православних епархија (митрополија) у Босни и Херцеговини, коју је после вишегодишње борбе српског народа за црквену и просветну аутономију, аустријски цар Фрањо Јосиф потписао 13. августа 1905. године.<sup>6</sup> Конвенцијом склопљеном између Аустро-Угарске и Ватикана 1881. године дефинисан је статус и утврђена организација Католичке цркве. Поступајући у складу са сопственим интересима, Аустро-Угарска је кроз више поли-

<sup>3</sup> Привремена уредба о уједињеном вакуфу Краљевине Срба, Хрватска и Словенаца, сем Босне и Херцеговине, од 12.9.1919. године, „Службене новине“, број 505 од 5.10.1919.

<sup>4</sup> Б. Гардашевић, *Организационо успројство и законодавство православне цркве између два светска рата*, „Српска православна црква 1920-1970, споменица о 50-годишњици васпостављања Српске Патријаршије“, Београд, 1971, 40.

<sup>5</sup> Б. Лукић, *Министарство вера*, „Весник Српске цркве“, Београд, 1922, 123.

<sup>6</sup> Видети, Д. Новаковић, *Положај Српске православне цркве у Босни и Херцеговини за време Аустроугарске окупације*, Историјски записи, Подгорица, 1-4/2006, 125-146

тичких и дипломатских мера успела да формира самосталну Исламску заједницу и тако је одвоји од духовног седишта у Цариграду. Незадовољни таквим стањем, босански муслимани отпочели су 1896. године борба за аутономију, која је успешно завршена 15. априла 1909. године потписивањем Статута о аутономној управи исламских верских и вакуфско-меарифских послова.<sup>7</sup>

Крфска декларација, Прокламација регента Александра и преузете обавезе Сенжерменским уговором 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. Устав од 28. јуна 1921. године напушта систем државних цркава, али не спроводи доследно начело о одвојености вероисповести од државе: „Истина наш устав не условљава стварну деобу државе од конфесија, нити државу еманципује од њиховог утицаја, јер још ма и прећутно признаје огроман утицај ових на народ“.<sup>8</sup> Верске заједнице добиле су статус „јавних установа са специјалним положајем у држави и посебним привилегијама“ и овлашћењем да у име државе врше неке јавно-правне послове.<sup>9</sup>

Видовдански устав, а слична решења задржао је и тзв. Октроисани устав од 31. септембра 1931. године, гарантује слободу савести и вероисповести и врши поделу на усвојене и признате вероисповести. Уживање грађанских и политичких права независно је од исповедања вере, тако да нико не може бити ослобођен грађанских и војних дужности позивом на прописе своје вере. Нико није дужан да своје верско уверење јавно исповеда, нити да учествује у обредима и свечаностима друге вере, осим у случају државних празника. Положај усвојених добиле су све вероисповести са законским признањем у било ком делу укљученим у састав Краљевине, док се статус признатих добијао кроз накнадно законско признање од органа нове државе.<sup>10</sup>

Постоје значајне разлике код појединих аутора приликом утврђивања броја усвојених и признатих вероисповести у Краљевини Југославији. Једна група аутора сматра да су тај статус имале Српска православна црква, Католичка са гркокатоличком, Евангеличка, Реформирана, Баптистичка, Методистичка, Назаренска, Старокатоличка, Исламска и Јеврејска.<sup>11</sup> Према другом ставу, усвојене и признате биле

<sup>7</sup> Видети, Д. Новаковић, *Положај Исламске верске заједнице у Босни и Херцеговини за време аустроугарске управе*, „Токови историје“, Београд, 3-4, 2002, 7-26.

<sup>8</sup> *Основни државни закон о конфесијама*, Весник Српске цркве, орган свештеничког удружења, јануар-фебруар 1923, 2.

<sup>9</sup> Ј. Стефановић, *Односи између цркве и државе*, Загреб, 1953, 101. 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>10</sup> *Устав Краљевине Срба, Хрватиа и Словенаца* (Видовдански устав), члан 12, став 3, „Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца“, ванредни број (142а), Београд, 28. јуни 1921. године и *Устав Краљевине Југославије*, члан 11, став 1. и 3, „Службене новине Краљевине Југославије“, број 200, Београд, 3.11.1931.

<sup>11</sup> И. Лазивић, *Правни и чињенични положај вјерских заједница у Југославији*, зборник „Вјерске заједнице у Југославији“, Биноза, Загреб, 1970, 47; В. Унковић, *Вјерске заједнице у увјетима настанка и развоја нове Југославије*, необјављена докторска теза одбрањена на Правном факултету у Београду, 1978, 12; *Друштвено-политички положај и правни режим верских заједница у Југославији*, група аутора, Ин-

су само Српска православна црква, Католичка са гркокатоличком, Евангелистичка, Исламска и Мојсијева.<sup>12</sup> Карактеристично је да аутори који у усвојене и признате вероисповести укључују и баптисте, методисте и назарене у истим текстовима када се наводе верске заједнице, које су легално деловале у појединим земљама укљученим у састав Краљевине СХС, помињу само меноните, као огранак холандских анабаптиста. Остале верске заједнице биле су забрањене и њихови припадници прогоњени.

Усвојене и признате вероисповести имале су једнак статус пред законом и могле су обреде да јавно исповедају. Унутрашње верске послове самостално су уређивале, а задужбинама и фондовима управљале у границама закона. Утврђено је њихово право да одржавају везе са својим верским поглаварима и ван граница државе, уз накнадну обавезу да се то питање регулише законом. Предвиђена помоћ у државном буџету треба да се распоређује усвојеним и признатим вероисповести сразмерно броју њихових верника и доказаним потребама. Верским представницима било је забрањено да духовну власт преко богомоља, написа верског карактера, или на неки други начин злоупотребљавају у партијске сврхе. Октроисани устав у чл. 11, став 8. уводи забрану вршења било какве политичке агитације у богомољама приликом верских скупова или манифестација.<sup>13</sup>

### Закључак

Добро познавајући ситуацију и правилно процењујући да религијске противуречности могу дестабилизovati младу државу, политичке елите су настојале да уреде религијску сферу предузимајући различите мере, које су најчешће биле неконзистентне, међусобно неусклађене, а често и у функцији остваривања неких ближих или даљих циљева. Министарство вера је основано и његове надлежности прецизиране пре значајне Прокламације регента Александра о равноправности свих вера у Краљевини и Привременог закона, којим су савезници од нове државе захтевали трајну заштиту мањинских цркава и заједница. Добра заштита Католичке цркве утврђена конкордатима и осетљивост спољног фактора на положај муслимана,

ститут за савремену историју, Београд, 1972, 5; Б. Бјелајац, *О историјаности малих протестантских верских заједница у Србији*, текст у зборнику „Удар на верске слободе“, Алфа и Омега, Београд, 2001, 33-41. Према аутору тог текста „Аусто-Угарска је 12. децембра 1895. године донела Наредбу краљевске земаљске владе, Одјела за богоштовље и наставу и Одјела за унутарње послове, под бројем 12200 (Зборник 1895, комад II, број 87), којим се регулишу одређена питања из живота Назарена и Баптиста до тада непризнатих верских заједница на њеној територији. Тиме су ове две верске заједнице практично уведене у правни систем, иако би се за Наредбу могло рећи да је била веома рестриктивна“, страна 34. Исти аутор истиче и следеће: „Аустро-Угарска царевина је 17. јануара 1906. године донела Закон о јероисповедним односима. У Наредби о provedби Закона од 15. априла 1907. године, у коментару на члан 1. овог Закона каже се: 'Прописи о заједничком богомољењу следбеника секте Назарена и Баптиста налазе се у претходној наредби владе' (из 1895. године). Овај Закон наслонио се тако на претходни законски акт“, Исто, 34-35. Наведени цитати не доказују намеру аутора да представи легалност деловања баптиста и назарена у Аустро-Угарској, будући да се помињу само у подзаконским актима и да су изричито сврстани у секте, које су тешко могле бити изједначене са великим црквама.

<sup>12</sup> Р. Радић, *Вером против вере*, 1995, 21.

<sup>13</sup> *Устав Краљевине Срба, Хрватиа и Словенаца* (Видовдански устав), члан 12, „Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца“, ванредни број (142а), Београд, 28. јуни 1921. године и *Устав Краљевине Југославије*, члан 11, „Службене новине Краљевине Југославије“, број 200, Београд, 3. септембар 1931. године.

јасно указују на намеру да се преко новог органа успостави контрола над Православном црквом на територији целе Краљевине на начин како је то било уређено у самосталној Србији. Додатни разлог било је опредељење државе да на јединствен начин уреди управљање значајном имовином у поседу Српске православне цркве и Исламске заједнице. Потреба за брзим формирањем Министарства вера може се образложити и плановима српског државног и црквеног руководства да се по убрзаном поступку изврши све потребне припреме ради успостављања Српске патријаршије. Испуњавајући постављене циљеве, Министарство вера је укинута 1929. године и његове надлежности пренете на Министарство правде.

Утврђивање уставних решења било је знатно сложеније, тако да је питање положаја вероисповести пажљиво разматрано у контексту договора на Крфу, процене реалне ситуације и настојања да се у тој сфери не заостане за државама, које су служиле као узор и оријентација. Полазећи од положаја Православне цркве пажљиво развијаног кроз цео деветнаести век, српско политичко руководство није могло прихватити потпуно одвајање цркве од државе. Дефинишући статус усвојених и признатих вероисповести и поверавајући им део државних надлежности, Краљевина СХС се определила за компромисно и за све прихватљиво средње решење са уверењем да ће на тај начин амортизовати евентуална незадовољства и подстаћи руководства цркава и верских заједница да прихвате нову државу допринесу њеном јединству. Уставним решењима није била обухваћена Католичка црква са којом су већ 1925 године поведени са неуспехом завршени преговори о конкордату. Због евидентних слабости и исказиваних незадовољстава уставним решењима, покретане су иницијативе за доношење основног државног закона о положају вероисповести, што је окончано усвајањем посебних закона о усвојеним и признатим конфесијама после промена извршених 1929. године.

Dragan Novaković, Ph.D., Scientific Advisor

#### Establishment of the Ministry of Religious Affairs and Constitutional Position of Churches and Religious Communities in the Kingdom of Scs – Yugoslavia

*Abstract:* The political elite that led the Kingdom of SCS estimated well that the overall political stability of the new state and strengthening the forces supporting its survival depended on the proper resolution of the status of churches and religious communities. The need for a timely response to the possible challenges within the religious sphere, directly contributed to the establishment of the Ministry of Religious Affairs by a royal decree seven days after the formal establishment of the state. Subsequently established jurisdiction was characterized by interference with the canonical order, efforts to establish state control of churches and religious communities and significant inconsistencies arising from the absence of the Constitution as the highest law of the state. Vidovdan Constitution and so called Octroyed Constitution took a clear position by dividing religious communities on adopted and recognized ones, in order to maintain legal security acquired in the provinces united in the new state and prevent the establishment and limit the effect of new religious communities and movements. The reluctance of the new government to accept full separation or establish a state status of churches and religious communities, produced an intermediate solution, followed by the belief that such a model best fitted the religions around which the majority of population was gathered.

*Key words:* Kingdom of SCS, Ministry of Religious Affairs, jurisdiction, constitutional status, recognized and adopted religious communities.