



Ратно стање као уставноправна и међународноправна институција

УДК 341.31:342.78

Проф. др Гавро Перaziћ

Објава рата и проглашење ратног стања некада су били јединствена правна институција. Временом, она је подељена на две правне институције, па се после Другог светског рата у уставима све чешће јавља израз проглашење ратног стања, јер би у условима међународноправне забране рата било противправно озваничење права на објаву рата и поверавање те надлежности неком државном органу.

Та институција устава делује, пре свега, према унутрашњим чиниоцима, а за друге државе је важно да буду о њој обавештене, јер морају да подесе своје понашање према странама у сукобу тако да нити помажу, нити одмажу некој од сукобљених страна.

У унутрашњем поретку земље која је у том стању модификују се многи сегменти друштвеног живота (привреда, правосудни систем, слободе и права грађана итд.), а законодавна процедура се упрошћава посебним актима која издаје извршна власт (уредба са законском снагом), а касније их верификује представничко тело. Ратно стање се формално правно окончава ступањем на снагу уговора о миру или престанком тог стања, или на други начин што је била пракса у неким случајевима после Другог светског рата.

Објава рата и ратног стања

У науци међународног права, али и уставног права, поготову у последње време, често се губи разлика између појмова објава рата и проглашење ратног стања. Шта више, ни у теорији се не чине покушаји да се разлуче ти појмови, па се прећутно сматра да је реч о истим правним институцијама.

Објава рата је несумњиво једнострана изјава воље једне стране упућена директно другом субјекту међународног права – држави, или некој потенцијалној другој зараћеној страни (непризната држава или међународна организација), с јасном намером да је нападне оружаном силом. Међутим, проглашење ратног стања нема исти правни карактер, нити у сваком случају исте правне последице.

После Другог светског рата те су разлике постале очигледне и готово да се институција објаве рата не запажа у уставима усвојеним у

том периоду. Наиме, објавити рат значи објаву да ће се извршити злочин против мира, па агресор настоји свим силама да унапред оптужи жртву напада да је она изазвала агресију. На тај начин, нападач се ослобађа оптужбе да је агресор. Други разлог за избегавање објаве рата јесте жеља нападача да одмах, на почетку, постигне предност на бојном пољу. У супротном, објава рата омогућила би жртви напада да се припреми и узврати ударац.

Проглашење ратног стања је практиковано у периоду када рат није био забрањен, али је тада оно, у суштини, и правно значило објаву рата. Тако је, на пример, у француско-пруском рату, 1870. године, Француска дала до знања Пруској да се „од сада сматра у ратном стању“, а Христич је, 1877. године, у ноти упућеној Турској, указао „да се Србија од сада сматра у ратном стању са Високом Портом“. У то време и Италија је, 1911. године, у објави рата навела: „Италија се сматра од овог часа у ратном стању са Турском“.¹

У објавама ратова вођених после Првог светског рата налази се формулација ратно стање уместо израза рат. Тако, будући да Немачка није одговорила на ноту Велике Британије, која јој је упућена са роком за одговор до 11 часова по енглеском летњем времену 3. септембра 1939, то јој је у другој ноти указано да уколико не извести да ће повући своје снаге са пољске територије „ратно стање постојаће између двеју земаља почев од тог часа“. У ноти коју је Француска упутила страним силама 3. септембра 1939, с обзиром на обавезну помоћ Пољској, а пошто је Немачка одбила захтев Француске и Велике Британије за „одржањем мира и престанком немачког напада“, то, „следствено, услед напада које је Немачка уперила против Пољске, постоји ратно стање између Француске и Немачке почев од 3. септембра 1939. године у седамнаест часова“.² То саопштење се чини сходно чл. 2 Треће хашке конвенције, од 18. октобра 1907, којом се регулишу правна правила о „отварању непријатељства“.³ Русо указује да је у Првом светском рату у 52 случаја било ратно стање (*l'état de guerre*), а у Другом светском рату 164 случаја.⁴ „У просинцу“, каже Андраши, „1941. године, ратно стање између Југославије и Јапана наступило је одлуком југословенске владе у Лондону о прекиду свих односа с Јапаном и о наступању ратног стања с том земљом“.⁵ Приликом напада Израела, 1967. године, неке арапске земље (Алжир, Ирак, Кувајт и Судан) објавиле су рат Израелу, односно изјавиле су „да се налазе с том државом у ратном стању“.

Из наведених примера како су државе кроз историју називале ту институцију и међународног и националног права несумњиво произилази да су даваоци декларација о проглашењу ратног стања најављивали почетак ратних операција, али се из тих декларација не може утврдити

¹ Andrassy, *О објави рата*, ЈРМП, бр. 3/1956, стр. 400.

² Милош Радојковић, *Рат и међународно право*, Београд, 1947, стр. 48.

³ Исто.

⁴ Ch. Rousseau, *Le Droit de Conflict armé*, Paris, 1981, p. 31.

⁵ Andrassy, *Међународно право*, Загреб, 1976, стр. 572.

ко ће их први започети, тј. ко ће напасти, а ко ће узвратити, односно ко ће тек у самоодбрани употребити своју оружану силу. При томе, треба јасно разликовати случајеве до Првог и после Првог светског рата, када је рат забрањен у међународном праву.

После забране рата (Пакт Друштва народа и Бриан-Келогов пакт 1928), чак и ако су желеле да прве отпочну ратне операције, државе су декларацијом о „ратном стању“ настојале да са себе скину сваку одговорност за рат, те да представе да рат који следи није изазван њиховом кривицом. Истовремено, иако је рат био забрањен Бриан-Келоговим пактом међу извесним државама, међу којима су биле и све силе Осовине, оне су кршиле те обавезе и нападале су без икакве претходне објаве рата или неког ултиматума (зато су главни немачки злочинци одговарали у Нирнбергу 1946. године).

Ванредно стање

Уставотворци праве разлику између ратног стања и ванредног стања. Несумњиво, реч је о степену угрожености, али и о стањима која су узрокована, или могу да буду узрокована, различитим чиниоцима – носиоцима опасности по државу. Тако ванредно стање може да се прогласи и због опасности узроковане унутрашњим чиниоцима. Значи, не мора постојати угроженост споља већ и унутар државе. Уставотворци за то стање користе разне термине, али је, у суштини, реч о ванредном стању које представља опасност (у нас је та непосредна ратна опасност у уставу посебно квалификована и означена). У уставима света то стање се назива ванредно стање, опсадно стање, стање хитности, стање нужде и слично.⁶

Околности које намећу проглашење тог стања, као и осталих стања (непосредна ратна опасност и ратно стање), уставотворци негде изричито наводе, посебно какве се мере у држави тада предузимају, мада за то постоји изграђен читав корпус норми интерног правног карактера, који се операционализује у тренутку наступа тих стања. Код неких латиноамеричких држава скоро се таксативно наводе мере које се предузимају у таквим стањима. На пример: у Уставу Боливије из 1945. године (амандман 1947), према члану 35, ступање на снагу декларације о опсадном стању има за последицу појачану моћ извршне власти у погледу економике и прикупљања средстава, хапшења појединаца итд., предострожности, транспорта сумњивих особа на одређена места, конфинације, цензуре и слично;⁷ у Уставу Индије прокмалацијом ургентног стања предвиђена је могућност делимичне или тоталне суспензије устава⁸ итд.

⁶ Аргентина (чл. 68 Устава из 1949) – опсадно стање; Боливија (чл. 34 Устава из 1947) – опсадно стање; Чиле (чл. 44, т.12 Устава из 1925), Доминиканска Република (чл. 49 Устава из 1947) и Ел Салвадор (чл. 46 Устава из 1950) – опсадно стање, Румунија (1965) и Немачка (1968) – ванредно стање, Пољска – ванредно стање, Брунеи (1959) – ургентно стање итд.

⁷ Peaslee, *Constitutions of Nations T.I.*, p. 177.

⁸ *Les Constitutions d'Asie et d'Australasie*, Paris, 1956, pp. 426–431.

Унутрашњи вид ратног стања

Формалноправно, не морају да значе исто ратно стање и ефективне ратне операције. Ако се рат гледа као оружани сукоб две зарађене стране, које теже да једна другу савладају војном силом, ратно стање је посебно стање у којем се налазе држава и друштво. Тада држава предузима бројне посебне мере законодавне, извршне, политичке, војне и економске природе ради оспособљавања државе и друштва да одговоре захтевима оружаног сукоба и интересима државе за одбрану. Ти захтеви су многоструки, зависно од интензитета и карактера сукоба, врсте и снаге противника, трајања сукоба, и слично, обухватају скоро све сфере друштвеног живота и умногоне мењају или пресецају токове друштвеног развитака.

Наведеном начелном ставу, којем се са становишта права не може приговорити, морају се додати нека допунска објашњења. Наиме, ако је нека велика сила једна страна у сукобу против једне мале силе (државе), сигурно је да њу неће много погодити проглашење ратног стања, ако га уопште прогласи, нити ће то стање много оштетити њене грађане, поготову ако изводи ратне операције далеко од територије своје државе (на пример, Велика Британија у рату за Фокландска острва 1981. године, или садашња агресија најмоћније силе света – НАТО-а, састављене од 19 држава, против Југославије).

Често се указује на опасност од завођења било којег нередовног стања, па и ратног, да надлежни органи не би олако о томе одлучивали. Наиме, није пожељно да се без велике потребе доноси одлука о проглашењу било којег нередовног стања и, у вези с тим, изводе промене у правном систему. Реч је, у ствари, о модификацији уставног система земље, тј. о укидању или суспензији многих права и слобода грађана и колективитета, увођењу разних поступака и ограничења у економској сфери и друго. Стога треба настојати да то стање не траје дуго после окончања ратних операција. Наравно, то не зависи само од једне стране у сукобу, јер правно то стање нестаје са ступањем на снагу уговора о миру између страна у сукобу, или неког другог акта (декларација и слично), па су бројни случајеви да је много времена пролазило од престанка ратних дејстава до закључења уговора о миру.

Уколико не дође до уговора о миру, услед разних околности, те формално то стање још траје, у праксу је уведен обичај да то не мора да буде разлог да се између зарађених страна – држава, не успостави нормална сарадња као да је између њих ступио на снагу уговор о миру. Иначе, тешке ситуације настају ако се дуго не закључе уговори о миру, па се односи између зарађених страна заснивају на примирју или обуставама ватре (дуга пракса арапских држава и Израела, или неких земаља и Немачке после Другог светског рата).

Спољни вид ратног стања

Ратно стање може да се прогласи и у другим околностима а не само када је у питању рат између држава. С друге стране, има оружаних

сукоба у којима ниједна држава у сукобу не жели да прогласи ратно стање из разних разлога. Пре свега, један од разлога је то да државе не желе да мењају или укидају своје нормалне спољне односе с другим државама, или сукоб за те државе није још таквог карактера да се то стање мора прогласити. У литератури се наводи, на пример, да сукобе Индије и Пакистана у периоду 1950–1965, или Индије и Кине на Хималајима 1962. године, ниједна страна у сукобу није сматрала ратом.⁹

Било је уобичајено схватање да ратно стање почиње када се објави рат, ако дође до објаве рата, или кад отпочну ефективне ратне операције, уколико су отпочеле без претходне објаве. Наравно, то је правило за односе између држава које ће бити или које већ јесу у оружаном сукобу. Међутим, треће државе такође треба да буду обавештене о објави рата. Андраши указује да објава рата има сврху да се формалним актом несумњиво утврди постојање ратног стања, тако да сви заинтересовани знају да је у одређеном часу за њих наступила обавеза понашања по правилима ратног права.¹⁰

Старим правилима ратног права било је тачно одређено када то стање почиње. Наиме, према Трећој хашкој конвенцији о отварању непријатељства, из 1907. године, непријатељства не могу отпочети „између држава без претходне и недвосмислене објаве рата“. Поред тога, тим правилима је наметана и алтернатива директној објави рата, тако да се уместо објаве могло послужити „ултиматумом са условном објавом рата“. Дакле, тим правилима није давана могућност разликовања почетка рата и ратног стања, већ је то стање почињало објавом рата или негативним одговором на ултиматум, или простим почетком ратних акција без икаквих претходних најава.

У вези с ултиматумом као условном објавом рата постављало се питање да ли ратно стање између држава почиње од датума који је одређен у ултиматуму као рок испуњења услова, или оног тренутка када држава прималац ултиматума одлучи да не удовољи условима који су постављени у ултиматуму. Наиме, стање које проглашава једна држава, као и објава рата коју упућује једна држава, веома је важно због других држава које остају изван оружаног сукоба. Текст наведене конвенције о отпочињању непријатељства несумњиво указује на то да је објава рата, у ствари, почетак и ратног стања. Зато је у Конвенцији (чл. 2) речено: „Ратно стање мора бити нотификовано без одлагања неутралним силама и према њима ће деловати тек по пријему нотификације која може бити учињена и телеграфским путем“. Ипак, неутралне силе не могу да се позивају на недостатак нотификације ако је установљено на несумњив начин „да су стварно знале за ратно стање“. Јер, претпоставља се да ће се у случају објаве рата увек знати ко изводи напад, док се у ратном стању не мора директно, у сваком случају, назначити ко први отпочиње ратну акцију.

⁹ Смиља Аврамов – Миленко Креча, *Међународно јавно право*, Београд, 1986, стр. 482–484.

¹⁰ Andrassy, *исто*, стр. 572–573.

За друге државе настају различите последице у вези с њиховим обавезама према странама у сукобу. Стога постоји читав корпус правила ратног права којим се покривају односи са зараћеним странама. Заправо, мењају се или уводе разна правила којима се регулишу односи између зараћених и неутралних држава, дипломатски односи између сукобљених страна, права странаца на територији једне од страна у сукобу, слобода трговине и пловидбе страна у сукобу, и слично. То су правне норме које се регулишу националним прописима, али су истовремено и међународноправна правила. Наравно, и држава која остаје изван оружаног сукоба треба да уподоби своје понашање према том стању, па суспендује или прекида многе комуникације које је имала пре избијања рата. Истовремено, зараћена страна, има право да се осигура у вези с тим и да спречи друге државе да било у чему помажу њеног противника у оружаном сукобу.

У односу на спољни вид ратног стања, поставља се питање ко може да буде субјект тог стања, односно ко има право да га прогласи, и, ако рат треба да почне, коме се упућује таква декларација, која свакако повлачи извесна права и обавезе, пре свега у односу на државе које су у том стању. Свакако, то може да буде сваки субјект који и према коме се усмеравају ратне акције. Значи, ратно стање може да буде и одређени однос према некој регионалној или другој међународној организацији, па и Организацији УН, кад би се она укључила, према глави VII Повеље, у војну операцију.

На пример, у чл. 5 Северноатлантског пакта прописано је: „Уговорне стране сагласиле су се да ће оружани напад против једне или више њих у Европи или Северној Америци, бити сматран као напад против свих њих“, те свака од њих има право да искористи члан 51 Повеље УН, „тј. право на индивидуалну и колективну одбрану“ ради помоћи нападнутој држави. Под претпоставком да ће тако и бити, наиме, да ће се остварити колективна акција, значи да ће све те државе чланице коалиције ступити у заједничку ратну акцију, тј. у ратно стање с агресором. Међутим, ипак је широк сплет односа чланица једног таквог савеза као колективне стране у сукобу, с једне стране, и државе или држава агресора, које могу да буду у другој супротној коалицији. Начелно, са свима њима у супротстављеној коалицији сматра се да је друга супротстављена коалиција или држава у ратном стању, али тај начелан став има и изузетака, који су се у пракси јасно показали. Наиме, у таквим случајевима не мора се са сваком чланицом алијансе засновати ратно стање. Треба сачекати очитовање сваке чланице појединачно, и на основу тога доносити одлуке, јер није искључено да се нека чланица уздржи од такве колективне акције, поготову ако се не слаже с акцијом свог савеза зато што је погрешно проценио услове и разлоге за такву акцију (такав је случај Грчке у агресији НАТО-а на Југославију 24. марта 1999). Андраши наводи да ратно стање с једном државом не повлачи аутоматски рат с њеним савезницима који већ суделују у том

рату. На пример, САД ступиле су 1917. године у рат са Немачком и Аустроугарском, али не и против Турске и Бугарске.

У случају да механизам Уједињених нација, према 7. глави Повеље, може ефективно да делује и да снаге УН буду једна страна у сукобу требало би да важе исти наведени принципи, као и у случају колективне акције тупа УН које би према Повељи имале законити карактер и водиле закониту акцију. Наиме, свака чланица УН била би у ратном стању, те би била ослобођена рестрикција које се према међународном праву заводе неутралној држави у ратном стању. Заправо, то питање је саставни део сложеног питања о неутралности у систему Повеље Уједињених нација. Но, и у том случају, иако су државе обавезне да учествују у колективним мерама, не треба искључити могућност да се нека од њих дистанцира од такве акције и да је не тангира то ратно стање. Поготову стога што се у садашње време не може говорити о обавезном односу према акцијама које би УН предузеле у случају кршења мира и безбедности јер у вези с тим не постоји повељом утврђени механизам.

Ратно стање као јединствено стање државе

Многи закони и други правни акти могу да се примењују само на одређеном простору јер су за њега везани (на пример, закон о риболову на језерима или закон о обалном мору). У вези с просторним важењем проглашења ратног стања логично је претпоставити да оно важи на простору целе државе. Према члану 5 Закона о одбрани СРЈ, изузетно се ванредно стање може прогласити „на делу територије“, док проглашено ратно стање или непосредна ратна опасност могу важити само на целој територији СР Југославије.

У новом закону о одбрани, из 1993. године, уважена је чињеница да извесна опасност за опстанак земље и њеног устројства може да се појави на делу територије, па иако се сва три наведена стања (непосредна ратна опасност и ратно и ванредно стање) проглашавају за целу земљу, изузетак је дат само за ванредно стање. Отуда би то стање могло да има важност само за део територије државе где би се та опасност појавила. Јер, према објашњењу законодавца (Закон о одбрани, 1993), ванредно стање се проглашава и „ако дође до унутрашњих немира већих размера, којима се насиљем угрожава уставни поредак земље, или када наступе природне или друге несреће, које у великим размерама угрожавају животе грађана и њихову имовину и материјална добра“.

Правни текстови не садрже норме о евентуалним променама или заменама тих стања зависно од ситуације, тј. од степена опасности, али несумњиво ратно стање долази последње по реду, јер је тада опасност најизгледнија и непосреднија. У југословенском случају до 24. марта није проглашавано ванредно стање иако се радило о унутрашњој побуни коју су побуњеници – терористи, спроводили најмонструознијим средствима, и то без дискриминације, на Косову и Метохији, али кад су треће државе – коалиционе снаге НАТО-а, извеле директну агресију

на Југославију, према Уставу је проглашено ратно стање, које је имало и спољни и унутрашњи вид дејства и важности. Кад је у Савету НАТО-а донесена одлука о престанку агресије на Југославију, кад је стварно бомбардовање престало и после суспензије тог бомбардовања од неколико дана, најзад је донета одлука о окончању и ратног стања.

С обзиром на то да у свету постоји тридесетак федералних држава, поставља се питање да ли нека чланица савезне државе или део територије те земље могу да буду изузети из ратног стања у којем је држава.

У конфедерацијама, које су постојале у прошлом веку, према литератури, државе чланице конфедерације су могле да воде ратове индивидуално а да не обавезују друге чланице конфедерације да у њему учествују. Наравно, целокупна ратна политика је регулисана пактом који су државе чланице потписивале стварајући савез држава.

Кад је реч о просторном важењу ратног стања, према нашем уставу другачија је ситуација него у случају ванредног стања, које се може прогласити и на делу територије. У ствари, ванредно стање се може прогласити и на основу других околности и опасности по државу и њен уставни поредак (на пример, сецесија), док је ратно стање везано стварно за оружани сукоб или потенцијални оружани сукоб, који по логици наноси штете целој држави, без обзира на то где се на њеној територији изводе ратне операције. Заправо, оцена околности због којих се проглашава то стање одлучујућа је за одлуку о јединственом важењу тог стања.

Важење тог стања било би могуће установити на делу територије у случају грађанског рата којим би био обухваћен само део територије. Међутим, југословенски уставотворац је такву могућност предвидео за ванредно стање, али не и за остала стања. Схватило се да је држава, било нападач или бранилац, јединствени правни субјект, па то својство, наравно, мора носити и у ратном стању, као што је случај и са многим другим државноправним функцијама: дипломатија, монетарна сфера итд. Дакле, јединство правног стања дели правну судбину јединства одбране државе и поред тога што се може догодити да се ратне операције и не осете у делу државе који је удаљен од војишне зоне.

Рачуна се да је, чак и ако примирје или обустава ватре дуго трају, према дефиницији примирја – старе установе ратног права, дозвољен наставак ратних операција у било које време у којем примирје важи, уколико није закључено на одређено време. Дакле, за то време не престаје ратно стање између зараћених страна. Чак и после капитулације коју држава потпише обавезно престају ратне операције, али не и ратно стање. Краљевина Црна Гора је потписала уговор о полагању оружја јануара 1916, али је остала у ратном стању и ратни савезник савезничким и удруженим силама све до потписа Версајског уговора 1919. године. Такође, Краљевина Југославија је од априла 1941, када је потписала уговор о капитулацији, све до Париског мировног уговора 1947. године остала у ратном стању, с тим што су тај статус наставиле упоредо да поседују и снаге које су водиле покрет отпора у земљи да

би заједнички представљали државу на Мировној конференцији у Паризу.

Могућност промене позиције државе у току ратног стања, па према томе и ефективних ратних операција, условљава и промену обавеза и субјеката тог стања. Италија је 1943. године ратно стање које је било усмерено против савезника одједанпут променила у ратно стање против својих дојучерашњих савезника. Наиме, чим је засновала ратно стање са својим савезницима, аутоматски је окончано то стање против савезничких сила које су ратовале против Осовине.

Таквих случајева је било и у Првом и у Другом светском рату. Тако се уговором о капитулацији Бугарске, 1944. године, Влада Бугарске обавезала да одржи под оружјем и стави на располагање високом савезничком команданту (совјетском) копнене, ваздушне и поморске снаге које он одреди. Исто тако, између НОП-а и Бугарске, 5. октобра 1944. потписан је споразум о војничкој сарадњи у борби против заједничког непријатеља, а делегати Отачественог фронта су се обавезали да ће учинити све за исправљање неправде коју су нашим народима учинили бугарски фашисти.¹¹ Наведени споразум између Бадоља, председника италијанске владе, и Ајзенхауера, главнокомандујућег савезничких снага, у Италији 1943. године, обавезао је Италију да објави рат Немачкој, а њене јединице да се прикључе савезничким снагама на ратиштима на којима се буду нашле. Дакле, реч је, у ствари, о промени циља ратног стања упоредо са променом субјеката тог стања. То је такође једнострана одлука, при чему једна страна у сукобу ни у чему не мења главни смер таквог стања што се тиче њених обавеза које је имала на почетку тог стања. У наведеном случају реч је о антихитлеровској коалицији, која је до краја рата остала на истим позицијама против друге зараћене стране – сила Осовине, али су неке од чланица Осовине промениле смер тог стања у односу на права и обавезе који су им уследили.

Уредба са законском снагом

За време ратног стања, ради ефикасности правног система и његове примене, државе уводе посебне правне прописе без процедуре која је позната приликом доношења закона. Правна снага таквих прописа једнака је закону, па се обично и зову уредбе са законском снагом. Такав пропис је као уредба са законском снагом изричито именован у Уставу Црне Горе (чл. 94). Наиме, према Уставу, влада „доноси уредбе са законском снагом за вријеме ванредног стања, непосредне ратне опасности или рата, ако Скупштина није у могућности да се састане, које је дужна поднијети на потврду Скупштини чим она буде у могућности да се састане“. У другим уставима (савезном и Србије) такав правни докуменат се назива акт, али су му карактеристике, како се види из устава, исте као уредбе са законском снагом. Тако је у уставу Србије

¹¹ Преглед НОБ у Македонији, Београд, 1950, стр. 42.

(чл. 83, т. 7) председник Србије овлашћен да „по својој иницијативи или на предлог Владе, за време ратног стања или непосредне ратне опасности, доноси акте о надлежностима Народне скупштине, с тим што је дужан да их поднесе на потврду Народној скупштини чим она буде у могућности да се састане“. Савезним уставом је такође предвиђено доношење таквог акта (чл. 99, т. 1) за време непосредне ратне опасности, ратног или ванредног стања „о питањима из надлежности Савезне скупштине“, са истом обавезом да се такав акт поднесе на потврду Савезној скупштини чим она буде у могућности да се састане.

Опсег дејства таквог акта (уредбе) у савезном уставу веома је јасно истакнут на тај начин што „актима донетим за време ратног стања могу се док то стање траје ограничити поједине слободе и права човека и грађанина, осим оних у члану 20, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 35 и 43“. Реч је углавном о личним правима гарантованим Уставом. У Уставу Србије томе се још додаје да се могу и „изменити организација, састав и овлашћења Владе, министарстава, судова и јавних тужилаштва“, док у Уставу Црне Горе нема никаквих ограничења у том погледу.

Свакако, веома је значајно, временско важење тих аката (уредаба), као и простор на којем се примењују. Заправо, у текстовима устава означена је ограниченост важења таквих аката „док то стање траје“. Међутим, пошто се та акта могу поднети на верификацију скупштини када скупштина буде у могућности да се састане, може се претпоставити да време важења таквог акта може да се продужи и после окончања ратних непријатељстава.

Орган који доноси такве акте може да очекује да се парламент коначно и не сложи, или да осуди те акте. Но, уколико се парламент не сложи са таквим актом, влада може да повуче тај акт и да донесе други, али ако парламент није имао могућности да се састане у току рата (ратног стања), него то уради по свршетку ратних операција, онда се може поставити питање како да се исправи нешто што је требало другачије да се регулише. Заправо, може се поставити питање да ли се правне последице таквог акта поништавају или се стање може озаконити на други начин. На пример, пошто је савезни уставотворац таксативно набројао чланове Устава који не могу да се измене или укину тим актом Владе ни у ратном стању, па ипак Влада тим актом прекрши ту обавезу, следило би укидање таквог Владиног акта, али и обештећење, уколико је могуће.

Ако је могуће исправљање стања створеног применом тог акта, односно санирање правних последица произишлим из њега, то би се пре могло схватити када би била реч о ванредном стању или стању непосредне ратне опасности. Наиме, у фази ефективног ратног стања то би се тешко остварило, међутим, ако је у питању акт донет у неком другом стању које се временски окончало а да рат није избио из разних разлога (одустао потенцијални нападач) већ је та опасност прошла, имало би смисла да се поради на спровођењу регуларног правног стања и процеса за стављање таквог акта ван снаге.

Наведене дилеме указују на ризик који преузима орган који доноси

таква правна акта. Зато је неопходна велика озбиљност приликом оцене околности које условљавају и којима се правда доношење таквог акта. Наиме, такав акт треба добро проценити, као и време када га треба донети, да се не би преурањено донео.

Окончање ратног стања

У литератури је указано да су у току Другог светског рата 53 државе биле у објављеном ратном стању са Немачком. То стање престаје када ступи на снагу мировни уговор између држава које су биле у том стању. Дакле, престанак се везује у правном погледу за размену ратификационих инструмената (уговора о миру), ако је ратификација прописана. На пример, у чл. 1 Уговора о миру између Јапана и Индонезије, склопљеног 20. јануара 1958. наглашено је да „ратно стање престаје када овај уговор ступи на снагу“.¹² Ратно стање између СССР-а и Јапана окончано је заједничком декларацијом потписаном у Москви 19. октобра 1957, а са Чехословачком Протоколом у Лондону, 13. децембра 1957. године. Бурма је склопила двостране мировне уговоре са Јапаном 9. јуна 1952. и 5. новембра 1954. године, а Индонезија 20. јануара 1958. године.

Ратне операције се могу окончати и простим престанком непријатељстава без или са победником и побеђеним. Према томе, до престанка ратног стања може да дође и без потписивања уговора о миру једнострано израженом вољом победника у облику интерног правног акта. Тако, на пример, услед развоја догађаја у Немачкој, и поцепаности на Источну и Западну Немачку, није могао да се потпише уговор о миру. Зато су западни савезници (министри спољних послова САД, Велике Британије и Француске), септембра 1950. године, прво издали декларацију у којој је изражена спремност за окончање ратног стања са Немачком да би се створили мирни и пријатељски односи. То су посебно спровели следеће године резолуцијама које су донели. Слично су поступили Југославија 1953. и СССР 1955. године. Са Аустријом је на исти начин поступио СФРЈ 16. јануара 1951. па је уследио државни уговор 1955. године. Тако су окончана ратна стања између тих држава.

Наведена правила о ратном стању важе у односима држава када се нађу у том стању, као и односима с неутралним државама. Ако је реч о грађанском рату ситуација је другачија. У том случају може постојати једна законита страна у сукобу (на пример, држава) чије се одлуке у погледу завођења и важења ратног стања правно не разликују ни с унутрашњег, ни са спољњег аспекта од било којег случаја завођења тог стања у случају кад се оружани сукоб одвија или ће отпочети између држава. У случају да слично ураде побуњеничке снаге, тј. када би и оне завеле то стање, то не би могло да има правног ефекта јер оне за то немају могућности, али ни правног кредибилитета, сем у случају да су се већ представиле као равноправан партнер легалној власти на ратишту. Тада би се могло говорити о просторно подељеној власти, па и о компетенцији за проглашење ратног стања.

¹² Andrassy, *исто*.