

KISS BARNABÁS*

Reform-törekvések Kovács István munkásságában az alapvető jogok alkotmányi szabályozása kérdésében

1. Bevezető

Kovács István széleskörű munkásságának egyik meghatározó problematikája az állampolgári (alkotmányos) jogok, majd az emberi jogok kérdése volt. Egyéni kutatóként és az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének vezetőjeként, számos publikációban állította a figyelem középpontjába ezt a kiemelkedő jelentőségű alkotmányjogi tárgykört. Az alkotmányfejlődés vizsgálatát nagy elméleti rendszerező igényességgel, a történeti fejlődés, valamint a nemzetközi tapasztalatok széleskörű felhasználásával végezte, és döntően ennek a keretében elemezte az alapjogok szabályozásának a legfontosabb jellemzőit is.

Kovács professzor, a tudós akadémikus kritikai szemlélete óriási tárgyi tudáson alapult, bár véleménye határozott kifejtésének erősen határt szabott az a körülmény, hogy több évtizedes elméleti és gyakorlati tevékenysége az egypártrendszer időszakára esett. Ennek ellenére, nagy diplomáciai érzékkel mindig alkalmat talált véleménye kifejtésére, és arra is, hogy az adott helyzetben a megoldásra irányuló leghasznosabb szakmai javallatokkal álljon elő.

Kovács István egyetemi pályafutásával párhuzamosan az Állam- és Jogtudományi Intézet igazgatóhelyettese, majd 1981-től haláláig az igazgatója volt. Ebben a minőségében számos olyan kutatást vezetett, amely tanácsokkal kívánta ellátni a politikai vezetést, többek között az éppen aktuális alkotmányozási tervek kidolgozásában. A *Kovács professzor* által írt, vagy közreműködésével született átfogó jellegű munkák közül olyanokat választottunk ki bemutatásra e rövid tanulmány keretében, amelyekből az alapvető jogok kérdésében jól kimutathatók tudós tanárunk és kollégánk, sokszor korát meghaladó nézetei. Előremutató javaslatai több-kevesebb sikerrel meg is jelentek a korszak alkotmánytervezeteiben.

* egyetemi docens, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar, Közjogi Intézet

2. Szakmai elemzések és javaslatok – a korszak alkotmányozási kísérletei

Ahhoz, hogy értékelni tudjuk Kovács István reformtörekvéseit, célszerű röviden összefoglalni az *emberi – állampolgári jogok szocialista koncepciójának lényegét*.¹

A jogok marxista felfogása a *gazdasági, szociális és kulturális jogokra* helyezte a hangsúlyt, a szabadságjogokkal szemben. Azt hirdették, hogy a társadalom gazdasági, szociális és kulturális viszonyainak a párt által irányított állam útján történő tudatos alakításával, fejlesztésével összhangban, megoldódnak az emberi jogok problémái. Háttérbe szorultak a *jogi garanciák*, az alkotmányok elsősorban a *materiális*, illetve *politikai biztosítékok* megfogalmazására törekedtek. Az állampolgári jogokat, különösen az első népi demokratikus alkotmányok mint a „*dolgozók jogait*” rögzítették. A *politikai szabadságjogok* nem mint „szabadságok”, hanem mint az *állam által adományozott jogosítványok* szerepeltek. *Hiányoztak* a jogok *egyéni érvényesítésének jogi garanciái*, a jogok jelentős részével a polgárok csak mint meghatározott (szocialista) kollektívák tagjaiként élhettek. A *jogok katalógusa* jóval *szerényebb* volt a nemzetközi egyezmények, illetve a kor polgári alkotmányai által általánosan elfogadott listánál, és különösen a gazdasági, szociális és kulturális jogok területén *sok programszerű normával* találkozhattunk. Tovább relativizálta az emberi – állampolgári jogok létét az, hogy az alaptörvények lényegében minden alapjog esetében lehetővé tették azok *korlátozását* a „*társadalmi rendre*”, „*közérdekre*” tekintettel.

Kovács István 1988-ban egy igen jelentős, kétkötetes tudományos értekezést írt, és dokumentum-gyűjteményben adta közre azokat az anyagokat az elmúlt negyven év alkotmányozásának alakulásáról, amelyek nagy része nem került, nem kerülhetett nyilvánosságra korábban.² Ebben a művében beszámolt többek között az 1962. évi *alkotmánytervezetről* és az azzal kapcsolatos vitákról is. A tervezet főként az Állam- és Jogtudományi Intézetben folyó vizsgálatokra épült, és annak teljes szövege meg is jelent Kovács professzor művének 1. számú mellékletében.

Kovács István munkássága szempontjából kiemelést igényel, hogy az 1962-es alkotmánytervezet vitájának tapasztalatai könyv formájában is megjelentek még 1962-ben.³ Kovács professzor e munkája alapján lett az MTA doktora.

A hivatalos felkérésre készített tervezet kidolgozásánál figyelemmel kellett lenni a *politikai vezetés tűrőképességére*, amely vélemények rendre szembementek az állam- és jogtudományok, de különösen az alkotmányjogászok javaslataival, elképzeléseivel. Ennek ellenére, az 1962-ben elkészült tervezet jelentősen *eltért az 1949. évi alkotmánytól*. Ez a megállapítás csak részben igaz az *alapvető állampolgári jogokat* meghatározó fejezetre, amely a *kompromisszumok* hatására, *tartalmában* és *szabályozási módszereiben* alig változott, de azért néhány *új elem* is helyet kapott a tervezetben.

¹ L. erről KISS BARNABÁS: *Az emberi – állampolgári jogok alkotmányos szabályozása Közép- és Kelet-Európában*. In: Tóth Károly (szerk.): *Alkotmány és Jogtudomány Acta Jur. et Pol.* Szeged, 1996. Tom. XLVII. Fasc. 4. 59–60. pp.

² KOVÁCS ISTVÁN: *A Magyar Népköztársaság alkotmányának fejlődése és az új alkotmány* I.-II. kötet. MTA Állam- és Jogtudományi Intézete. Budapest, 1988.

³ KOVÁCS ISTVÁN: *A szocialista alkotmányfejlődés új elemei*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1962.

Szembetűnő változás volt az, hogy az állampolgári jogokról és köteleességekről szóló III. fejezet az *államszervezeti fejezetek elé került*, ami a jogok jelentőségének a kiemelését fejezte ki. A tervezet az alapvető jogok realizálását az *állampolgárok egyenjogúságára* építette az 1949. évi alkotmánnyal szemben, mely számos jogot csak a „dolgozók” számára biztosított. *Új állampolgári jogként* került az alkotmány tervezetébe (22. §) az *indítványozási és panaszjog* az állami szervekhez.

A tervezet III. fejezete élére került (12. §) elvi éllel az *állampolgári jogok és köteleességek egysége*. A *köteleességek* ilyen mértékű *hangsúlyozása* még az 1949. évi alkotmányhoz képest is újdonságnak számított. Ugyanakkor *továbbra sem* kaptak helyet az alkotmányban azonban az *egyes jogok jogi biztosítékai*.

Kovács István az 1959–1966 közötti alkotmányozási törekvések bemutatása keretében foglalkozott az *alapvető jogok alkotmányi szabályozásának szocialista koncepciójával*.⁴ A munka ebből a részéből – a történelmi hivatkozások kihagyásával – csak néhány *elvi – elméleti* kérdésre kívánjuk felhívni a figyelmet. A szerző mindenekelőtt rögzítette, hogy az 1962. évi alkotmánytervezet még mindig a sztálini *szovjet alkotmány hatását* tükrözte az alapvető állampolgári jogok szabályozásában. Nem változott az a nézet, hogy az *emberi jogok rendszere* „burzsoá találmány”, amely a polgári forradalmak korában természetjogi alapokon még progresszív volt, de meghaladottá vált az idők folyamán. A kor szocialista ideológiája értelmében már az „*emberi jogok*” elnevezés is azt sugallja, hogy az emberrel veleszületett *természetes jogok* társadalmi rendszerek felett állva *korlátozzák az államot*. Ez a felfogás is elismerte ugyanakkor, hogy a *második világháborút követően*, az „*emberi jogok*” általánosan elfogadott *nemzetközi jogi intézménnyé* váltak, de úgy ítélték meg, hogy ez csak *ürüggyé alakult* az „imperializmus” számára a *szocialista országok belügyeibe való* illetéktelen *beavatkozásra*. Ez a nézet sokáig hatott a szocialista országokban. Ezzel függött össze az is, hogy a *jogok listáját* az alkotmányokban *csupán jogi szankciók nélküli deklarációként* kezelték, amelyek tartalmát csupán nemzetközi elvárások határozták meg.

Az 1960-as évek elejére nyilvánvalóvá vált az ENSZ tagállamok körében, hogy szükség van olyan *egyezségokmányok kidolgozására*, amelyek kötelező normákká alakítják, és konkretizálják az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát* (1948). Mindezek közrejátszottak abban, hogy az Állam- és Jogtudományi Intézetben az *emberi jogok egész rendszerét* átfogó, komplex kutatások indultak ebben az időszakban. A kutatások főként arra irányultak, hogy feltárják az *emberi jogok* és az *alkotmányos „alapjogok”* közötti viszonyt, amivel túlléptek a korábbi korszak retrográd, emberi jogokkal kapcsolatos felfogásán. Ezzel párhuzamosan mérlegre tették az *egyes jogok* hazai helyzetét, és jogi szabályozásuk fejlesztésének lehetőségét is.

A kutatások egyik előremutató eredménye a *jogi biztosíték jelentőségének és szélesítésük szükségességének* a felismerése volt. Az az álláspont alakult ki, hogy a *szocialista országokban* csak az egyes országok tételes jogában kialakult, illetve kialakulóban lévő *biztosítékok alkotmányos szintre emelése* jelentheti az alapvető jogok fejlődésének és szélesítésének útját.⁵ Ez a követelmény *valamennyi jog* esetében igaz, ám az *egyes jo-*

⁴ Kovács 1988, 259–276. pp.

⁵ Kovács 1988, 272. p.

gok és jogcsoportok sajátosságai mégis a *biztosítékok eltérő változatait*, és a *szabályozás különböző módszereit* kívánják meg. Szükség van az ún. *negatív és pozitív* biztosítékok megfelelő arányú összehangolására az egyes jogok realizálásához. A vizsgálatok rámutattak továbbá az *egyedi és kollektív* jogok megkülönböztetésének szükségességére. Meg kell határozni, hogy mely jogok és milyen terjedelemben tekinthetők az *egyének által közvetlenül érvényesíthető* alanyi jogosítványokként, és melyek azok, amelyek csak közvetett formában, csak meghatározott *kollektívák*, vagy *törvényes szervezetek* keretei között illetve azok közvetítésével gyakorolhatók.⁶

Az 1960-as években folyó alapjogi kutatások eredményeit két jelentős kötetben publikálták. Az egyik Kovács István 1962-ben kiadott átfogó munkája a *szocialista alkotmányfejlődés új elemeiről*,⁷ a másik pedig egy kollektív összegző jellegű könyv volt az *állampolgárok alapjogairól és kötelességeiről* 1965-ben, amely az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetében készült.⁸

Kovács István nagydoktori értekezése egy nem túl terjedelmes, önálló részében foglalkozott az *állampolgári jogok és kötelességek* kérdésével az *alkotmány szabályainak rendszerében*.⁹ A szerző a fejezet bevezető részében leszögezte, hogy az *alkotmánytervezet* vizsgálva, az állampolgári jogokat és kötelességeket a *társadalmi rendet kifejező szabályokhoz* kapcsolva, vagy legalábbis azokkal összefüggésben kell tárgyalni. Ezt a szerkezetet támasztotta alá a szocialista alkotmányok belső felépítése is.¹⁰ Ezt követően áttért az *állampolgári jogok biztosítékainak* kérdésére. Leszögezte, hogy az állampolgári jogok legfontosabb *biztosítékai*kal *egységet* alkotnak. A szocialista államjogi irodalomban *korábban* uralkodó volt az a nézet, amely *kizárólag a gazdasági* biztosítékokra helyezte a hangsúlyt. Ebben az 1960-as évekre annyi változás következett be, hogy *differenciáltabban* vázolták a biztosítékok rendszerét. Jellemzővé vált az a tipizálás, amely a *gazdasági (anyagi)*, a *politikai*, az *ideológiai* és a *jogi biztosítékok* között különböztet. Továbbra is megmaradt azonban az *anyagi (gazdasági) biztosítékok elsődlegessége*, és nemcsak az ún. szociális – gazdasági jogoknál, hanem az állampolgári jogok és kötelességek egész rendszerén belül. A szocialista államjog az *anyagi biztosítékokat* a *gazdasági rendre*, a *politikai biztosítékokat* pedig a *politikai alapra* vonatkozó szabályok között helyezte el. Az is nyilvánvaló volt, hogy a *kulturális viszonyokat* kifejező legfontosabb szabályokat a *társadalmi rendre* vonatkozó fejezetben kell keresni. Kovács István rámutatott arra is, hogy további *összefüggések* mutathatók ki a *társadalmi rendre* és az *állampolgári jogokra* vonatkozó alkotmányi tételek között. Sok esetben nem csupán a jogok biztosítékai fonódnak egybe a társadalmi rendet kifejező szabályokkal, hanem közvetlenül, a *társadalmi rend* valamely *alapvető intézménye*, illetőleg annak egyik oldala jelenik meg *állampolgári jogként*.¹¹ Így szorosan kapcsolódnak az

⁶ KOVÁCS 1988, 274. p.

⁷ KOVÁCS 1962,

⁸ HALÁSZ JÓZSEF – KOVÁCS ISTVÁN – SZABÓ IMRE (szerk.): *Az állampolgárok alapjogai és kötelességei*. Akadémiai Kiadó, Budapest. 1965.

⁹ KOVÁCS 1962, 239–252. pp.

¹⁰ KOVÁCS 1962, 239. p.

¹¹ KOVÁCS 1962, 241. p.

elosztási viszonyok a munkához való joggal, és a szociális – kulturális jogokkal, a *politikai alap* intézményei pedig a politikai jogokkal.

Kovács István könyvében, az *új elemek* bemutatásában először az *állampolgári jogok csoportosítására és alkotmányi elhelyezésére* hívta fel a figyelmet.¹² A jogok egyes csoportjai megkülönböztetésének annyiban lehet jelentősége, hogy az egyes *jogcsoportoknak* más és más *garanciák* felelnek meg. Ez a csoportosítás *visszahat* az egyes jogok *alkotmányi elhelyezésére* is. A szerző számos külföldi („burzsoá”) alkotmányjogász osztályozási kísérletét ismertette. Ezt értékelve megállapította, hogy a *szocialista irodalom* kezdettől fogva *elutasította a formális* osztályozási módok mindegyikét, vagy legalábbis az egyes intézmények *társadalmi tartalmára* épülő tagolást tartotta elsődlegesnek. Ehhez képest, a *formális ismérvek*, mint pl. az *anyagi jogi* és *eljárásjogi* elemek megkülönböztetésén alapuló osztályozást, másodlagosnak tekintették.

A szocialista jogirodalom néhány művének ismertetése után Kovács István úgy foglalt állást a *politikai jogok* alkotmányjogi megítélését illetően, hogy bár *elsődlegesen kollektív* jogokról van szó, de emellett el kell ismerni e jogoknak az *egyes állampolgárok* számára való fennállását akkor is, ha *nem meghatározott szervezeteken keresztül* kívánják azokat érvényesíteni.¹³

A szerző a szocialista alkotmányfejlődés *új elemei* közül az alapvető jogok területén további *három jellegzetességet* emelt ki.¹⁴ Általános tendenciának nevezte, hogy minden szocialista országban *bővült* az alkotmányba iktatott *jogok*, valamint *biztosítékaik*, és ezzel együtt az *állampolgári kötelezettségek* köre is. A *gazdasági, szociális, kulturális jogok* között ilyennek tekinthető pl. a szakképzettségnek megfelelő munka, a lakáshoz való jog, a tudományos kutatás szabadsága, az ingyenes oktatás kiterjesztése stb. A *politikai jogok* területén megjelent a közügyek ellátásában való részvétel joga és a panaszjog is. A *személyiségi jogok* körében szélesedtek a személyes szabadság, az élet és testi épség védelmének biztosítékai. Másrészt, a jogok fejlődő rendszere mellett sokkal határozottabban és differenciáltabban rajzolódtak ki az *állampolgárok kötelességeire* vonatkozó alkotmányi szabályok is. Ezek – a kor szocialista ideológiájának megfelelően – *erkölcsi – politikai jellegű* elvárásokat fogalmaztak meg a társadalom egyes tagjaival szemben. Ilyenek mint pl. a műveltség növelése, a szakképzettség gyarapítása, a népnyelv megóvása, a béke védelme is. Harmadrészt, új elem a *garanciák differenciálódása* volt a korszak szocialista alkotmányaiban. Kovács István szerint eljött az ideje a *jogi biztosítékok részletesebb alkotmányi kifejtésének*, hiszen már a szocialista *államjogi irodalom* is hangsúlyozandónak tartja – a gazdasági biztosítékok változatlan jelentősége kiemelése mellett – a *garanciák egész rendszerét*, ideértve a jogi, politikai és ideológiai biztosítékokat. Véleménye szerint, főleg a *személyiséghez kapcsolódó jogok* és a *politikai szabadságjogok* területén vetődik fel a konkrétabb szabályozás igénye.

Az 1960-as években folytatott alapjogi kutatások eredményeit a legátfogóbban az *Állam- és Jogtudományi Intézetben készült* *kötetben* publikálták 1965-ben. Ebben a műben a

¹² Kovács 1962, 242–246. pp.

¹³ Kovács 1962, 246. p.

¹⁴ Kovács 1962, 247–249. pp.

„Bevezetés” fűződik Kovács István nevéhez.¹⁵ A szerző, a történeti fejlődés áttekintésével – a kor elvárásainak megfelelően – rámutatott a polgári és szocialista ideológia eltéréseire az alapvető jogok és szabadságok megközelítésében. A *szocialista koncepció* jellemzői kapcsán azok az ismérvek kerültek ismét felszínre, amelyek Kovács professzor korábbi munkáiban már megjelentek. Ebben az írásban is központi kérdéssé vált az ún. materiális biztosítékok mellé a *jogi biztosítékok differenciált rendszerének* a megteremtése.¹⁶ A bevezető végén a szerző kritikát fogalmazott meg az alapvető jogokat és köteleességeket szabályozó *jogszabályanyaggal* kapcsolatban a *szocialista országokban*.¹⁷ Megállapította, hogy a *szocialista alkotmányok* többsége *nem tükrözte* a jogok szabályozásával szemben támasztott *új követelményeket*. Továbbá kimutatható volt bizonyos *szakadék az alkotmány és az alkotmány rendelkezéseit konkretizáló jogszabályok között*.

Az 1960-as években folytatott alkotmányjogi kutatások eredményeinek bemutatásakor, figyelmet érdemelnek azok az *alkotmánymódosítási szövegtervezetek*, amelyek négy kiemelkedő fontosságú *polgári és politikai szabadságjog* tárgyában születtek 1966-ban.¹⁸ A tervezetek közös sajátossága volt, hogy *deklaratív* jellegű szabályok helyett, jóval nagyobb *szakmai precizitással* fogalmazódtak, és az 1949. évi alkotmány szövegéhez képest részletesebben rögzítették az *anyagi és jogi biztosítékokat, valamint korlátozások szabályait* is. *Állampolgári jogokká* kívánták szélesíteni a csak „dolgozónak” járó jogokat. Ilyen javaslat készült a *véleménynyilvánítás, a szólás- és sajtó szabadsága, az egyesülési jog és a személyi szabadság* alkotmányi szabályairól, bár a *gyűlekezési szabadság* továbbra is csak a dolgozók joga maradt.

Az Állam- és Jogtudományi Intézetben 1967-ben *javaslat* készült a politikai vezetés számára egy *új alkotmány* kidolgozásának az előkészítéséről.¹⁹ Ebben kifejtették, hogy az utóbbi években lezajlott fejlődés kiszélesítette az alkotmány és a valóságos társadalmi viszonyok közötti szakadékot. 1967 decemberében bizottság alakult az Igazságügyi Minisztériumban az alkotmány problematikájának kidolgozására, Markója Imre elnöklétével, amelynek tagja lett Kovács István is. A javasolt *alkotmány-szerkezet* vitája során egyértelmű volt az a felfogás, hogy az *új alkotmánynak a jogrendszer élő részévé* kell válnia, tehát *erősíteni kell az alkotmány normatív jellegét*. A jogi jelleg erősítésével függött össze az is, hogy az alapvető jogokra vonatkozó rendelkezéseket a *társadalmi rend és az államszervezet szabályai után* tervezték elhelyezni. Tartani lehetett ugyanis attól, hogy ha jogok a társadalmi berendezkedéshez kapcsolva, az alkotmány első részében szerepelnek, akkor az egyes *jogok biztosítékainak részletszabályai kiszorulnak* az alaptörvényből. Márpedig ezek felvétele az alkotmányba nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a *jogalkotás és a jogalkalmazás tételes normának tekintse* az alkotmányt.

Hosszas politikai huzavona után, a párt vezető testületei döntése alapján és nyomására, az Országgyűlés 1971 júliusában végül úgy határozott, hogy *nem szükséges új alkotmányt* kidolgozni, elegendő lesz az alaptörvény módosítása, az elmúlt húsz év

¹⁵ HALÁSZ – KOVÁCS – SZABÓ (szerk.) 1965, 9–25. pp.

¹⁶ HALÁSZ – KOVÁCS – SZABÓ (szerk.) 1965, 19. p.

¹⁷ HALÁSZ – KOVÁCS – SZABÓ (szerk.) 1965, 24. p.

¹⁸ KOVÁCS 1988, II. 5–8. sz. melléklet 67–71. pp.

¹⁹ KOVÁCS 1988, 283–284. pp.

tapasztalatainak figyelembe vételével. Az 1972. évi I. törvényt az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a *Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről* 1972. április 26-án hirdették ki a Magyar Közlönyben. Mihelyt nyilvánvalóvá vált, hogy csak az alkotmány módosításáról lehet szó, az *állampolgári alapjogok és kötelességek* iránti érdeklődés is lanyhult. Kovács István az 1972. évi alkotmányrevízió kapcsán nagy összefoglaló munkájában csak azokra a *vitákra* tért ki, amelyek szorosan *kapcsolódtak* az 1972. évi I. törvényhez szükséges szövegtervezetek kialakításához.²⁰ A továbbiakban ebből emelünk ki vázlatosan néhány fontosabb kérdést.

Egyetértés volt abban a – már többször említett – tárgyban, hogy meg kell szüntetni a „dolgozók” jogai és az *állampolgárok általános jogai* közötti megkülönböztetést, az egyenjogúság érvényesítésének kötelező jogelve értelmében. Annál nagyobb *ellenállásba* ütközött az *emberi jogok szerepének és jelentőségének* rögzítése az alkotmány szövegében. Kovács professzor szerint az *ellenkezés* ráadásul nemcsak a politikai vezetés, hanem az *állam- és jogtudományok* egyes képviselői részéről is jelentkezett.²¹ Azzal érveltek, *nem érett a helyzet* arra, hogy az alkotmány megjelenítse az állam viszonyát az emberi jogok rendszeréhez. A probléma egyik fő forrásának azt tekintették, miszerint Magyarország akkor még *nem csatlakozott* az 1966-ban elfogadott két ENSZ egyezségkormányhoz, így az emberi jogok nemzetközi jogi tartalma még nem tisztázott. Végül a *magyar békeszerződés* szövege döntötte el a kérdést az „emberi jogok” javára, hiszen a 2. cikk kötelező tette az emberi jogok és alapvető szabadságok garantálását a magyar fennhatóság alá tartozó területeken, minden személy számára, faji, nemi és vallási különbség nélkül.²²

Az *emberi jogok tiszteletben tartásának kötelezettsége* végül az alapvető jogokról és kötelességekről szóló VII. fejezet élére került [54. § (1) bekezdés], de a szakasz (2) bekezdése *két általános korlátozást* is megfogalmazott. Ezeket az indokolatlan megszorításokat Kovács István kritikával illette. Bekerült az alkotmányba, hogy „az állampolgári jogokat a *szocialista társadalom érdekeivel összhangban* kell gyakorolni”. Kovács professzor ezt a tételt azért kifogásolta, mert nem lehetséges minden jog esetében a „szocialista társadalom érdekeivel való összhang” igazolása. Példaként a hobby-egyesületeket (pl. bronzsegyesület) hozta fel.

A *másik korlátozás* értelmében „a jogok gyakorlása *elválaszthatatlan az állampolgári kötelességek teljesítésétől*”. A tétel Kovács István szerint jogilag is kifogásolható. Lehetséges, hogy valaki nem teljesíti valamilyen állampolgári kötelességét, ám ez nyilván nem zárja ki a jogokból. Ilyen *nyers korreláció* a jogok és kötelességek között nem áll fenn. Szerencsésebbnek tartotta volna egy olyan *általános korlátozási szabály* alkotmányi rögzítését, miszerint a jogok gyakorlása nem irányulhat az *alkotmányos rend, a közrend, közérkölc*s ellen. Ebben is sok a „határozatlan jogfogalom”, de több lehetőséget nyújt arra, hogy útját lehessen állni a jogok indokolatlan korlátozásának.²³ Ennél már csak az volna *helyesebb* a szerző szerint, ha általános formula helyett (vagy mellett) az *alkotmány részletesen szabályozná* az egyes jogokat és azok alkotmányos garanciáit.

²⁰ Kovács 1988, 357–377. pp.

²¹ Kovács 1988, 359. p.

²² Kovács 1988, 360. p.

²³ Kovács 1988, 362. p.

Ez esetben az egyes jogoknál vagy jogcsoportoknál könnyebben megfogalmazhatók a jogok gyakorlásának olyan feltételei, amelyek mind a jogalkotókat, mind a jogalkalmazókat, és persze a jogosított állampolgárokat is jobban eligazítják.²⁴

Bekerült az alkotmányba az a tétel, hogy „A Magyar Népköztársaságban törvény alapítja meg az állampolgárok alapvető jogaira és kötelességeire vonatkozó szabályokat”. [54. § (3) bekezdés.] Ennek az – egyébként magától értetődő – előírásnak az alkotmányba való felvételét széleskörű vita előzte meg. Az aggodalmak többnyire azzal álltak összefüggésben, hogy milyen alkotmányos megoldást kell találni arra a helyzetre, amíg nem jönnek létre a részletszabályokat tartalmazó törvények.²⁵

A korabeli alkotmányjogi irodalom szorgalmazta a politikai és gazdasági struktúra, az állam és társadalom viszonyának teljes körű alkotmányi szabályozását, ideértve különösen a szociális és kulturális alapvető intézményeket. Ez együtt kellett járjon a velük kapcsolatos jogok részletesebb szabályozásával is. Ezt a koncepciót az 1972. évi alkotmánymódosítás végül nem, vagy alig juttatta érvényre az egyre zsugorodó mozgáster következtében. A 15–18. § tételei inkább csak jelzik az új felfogást. Az állampolgárok jogait rendező fejezetből átemelték és a társadalmi rendről szóló részbe iktatták be a házasság és a család védelmére, az ifjúság nevelésére, a szociális biztonság egyes elemeire, továbbá a tudományos munka, a művészet és a művelődés támogatására utaló alkotmányi szabályokat, anélkül azonban, hogy ezek megfogalmazása megváltozott volna. Ezekhez a tételekhez továbbra sem kapcsoltak olyan garanciákat, amelyek legalább irányt mutattak volna a jogalkotás számára. Az érintett szakaszok változatlanul minden jogi szankció nélküli, programjellegű deklarációk maradtak.²⁶ Kovács István kifogásolta, hogy továbbra is az állampolgárok jogai között kaptak szabályozást a nemzetiségek jogai, és az alkotmány nem egyesülési szabadságról, hanem csak egyesülési jogról rendelkezett. Ez utóbbi azzal a következménnyel járhat, hogy már maga az alaptörvény különböztet a társadalmi szervezetek és egyesületek típusai között.²⁷

Az alkotmány módosítása során a következő vitás kérdés a jogok listájának a meghatározása volt. Kovács István elsőként az emberi jogok elismerésének elemi feltételét jelentő állampolgári egyenjogúság alkotmányba iktatása körüli problémákra tért ki.²⁸ Az állampolgári egyenjogúság nem azonos a törvény előtti egyenlőséggel, amit már az 1949. évi alkotmány is rögzített 49. §-ában. Az egyenjogúság jóval bővebb annál, hiszen nem csupán a jogalkalmazót, hanem a jogalkotót, sőt az alkotmányozót is kötelezi. Nem lehet ugyanabban az alkotmányban elismerni az állampolgárok egyenjogúságát, majd az alaptörvény más tételeiben elismerni az állampolgárok egyik vagy másik rétegének privilegizált helyzetét. A hazai alkotmányjogi irodalom már felhívta a figyelmet arra is, hogy az egyenjogúság nem az egyik alapvető jog a jogok listáján, hanem az összes állampolgári alapjog megvalósulásának nélkülözhetetlen előfeltétele. Ennek a gyakorlati realizálása a jogi biztosítékok differenciált rendszerének a kimunkálását

²⁴ Kovács 1988, 363. p.

²⁵ Kovács 1988, 363–366. pp.

²⁶ Kovács 1988, 369. p.

²⁷ Kovács 1988, 370. p.

²⁸ Kovács 1988, 371–373. pp.

igényli az élet minden területén. Az egyenjogúságnak az alkotmányi szabályozás szerkesztésében – mint alapelvnek és biztosítéknak – az alapjogokat rendező fejezet élén van a helye.²⁹ Ám az alkotmányjogászok küzdelme az állampolgári egyenjogúság jelentőségének az elismertetéséért nem volt sikeres az alkotmányozók körében. Az állampolgári egyenjogúság elvi éllel való deklarálása nem került be az alkotmányba, sem a jogokat szabályozó fejezet élére, sem a jogok közé. A módosított alkotmány szövege megtartotta a törvény előtti egyenlőségre való általános utalást (61. §) az 1949. évi alkotmányhoz hasonlóan. Kovács István szerint a kérdésben olyan társadalmi igényről van szó, amelyet egy új alkotmánynak feltétlenül ki kell elégítenie.³⁰

Új jogként került azonban az 1972-es alkotmánymódosításba a tudományos és művészi alkotó tevékenység szabadsága (60. §) és a közügyek intézésében való részvétel joga (68. §). Jelentősen kibővültek az egészségvédelemmel kapcsolatos jogok (57. §) is. Ehhez az alkotmánymódosításhoz kapcsolódott az ingyenes egészségügyi szolgáltatások kiterjesztése az 1972. évi II. törvénnyel, ugyanazon az országgyűlési ülésen. Kovács István felvetette, hogy egy új alkotmány előkészítése során nem ártana visszatérni erre a problémára, és egy valóban objektív vizsgálat alapján dönteni abban, mennyiben biztosítottak az anyagi feltételei az ingyenes egészségügyi ellátásnak. Kifogásolta továbbá az egészségügyi jogok alkotmányi tételének jogi formáját is. Számos olyan tárgykör keveredik össze egyetlen szakaszban (élet, testi épség védelme, egészségvédelem, munkavédelem, környezetvédelem), amelyek külön-külön szabályozást igényelnének. A környezetvédelem jelentősége pedig jóval túlmutat az alapvető állampolgári jogokon.³¹

Az 1972. évi alkotmánymódosítás nem érintette a munkához való jog alkotmányi szabályozását, noha többször is felmerült, hogy a gyakorlat az abban foglaltakat már meghaladta. Így például az alkotmány, a végzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő díjazást írta elő, amit a munka törvénykönyve (1967. évi II. tv.) azzal egészített ki, hogy figyelembe kell venni „a végzett munka társadalmi hasznosságát” is. Vitatható volt, hogy ez az új elem mennyire állt összhangban az alkotmánnyal, hiszen ennek tartalma – az előző két feltételhez hasonlóan – nem volt kellőképpen tisztázott. Legalább annyi problémát hozott felszínre az a javaslat, amely nem általában a munkához való jog előírását igényelte, hanem a „képzettségnek megfelelő” munkához való jogot kívánta alkotmányi szinten rögzíteni. Mindezen felvetések ellenére – az uralkodó politikai kurzus gondolkodásának megfelelően – maradt minden a „régiben”.

Az 1972. évi alkotmánymódosítás alapjogi kérdései közül utolsóként említjük azt a javaslatot, hogy törölni kell az üdüléshez való jogot. Az új rendelkezés (56. §) a pihenéshez való jog anyagi biztosítékeként szövelt az államnak az üdülés megszervezésére irányuló kötelezettségéről.

Az 1972. évi alkotmánymódosítást követően egyfajta szemléletváltás következett be az emberi jogok megítélésében. Ezt a korszakváltást jól szemléltette az az 1975-ben első ízben kiadott dokumentum-gyűjtemény, amely Kovács István és Szabó Imre összeállítá-

²⁹ Kovács 1988, 372. p.

³⁰ Kovács 1988, 373. p.

³¹ Kovács 1988, 375. p.

sában és tanulmányaival jelent meg.³² Külön lendületet adott az emberi jogokkal kapcsolatos látásmód fejlődésének az 1975. évi *Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet* Helsinkiben. Az értekezlet záróokmányának VII. fejezete kifejezetten az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartásáról szólt. Ennek következtében, egyfajta nemzetközi nyomás nehezedett Magyarországra, hogy ratifikálja az ENSZ 1966-ben elfogadott két egyezségokmányát. A *Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányát* és a *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmányát* a Magyar Népköztársaság ezt követően, az 1976. évi 8. és 9. sz. törvényerejű rendelettel kihirdette. Ez szükségessé tette a *dokumentum-gyűjtemény* nemzetközi jogi részének a kiegészítését, és így került sor a *második kiadásra 1980-ban*.³³ Kovács professzor személyes elbeszélése alapján tudjuk, hogy nagy küzdelem árán kerültek csak be a nemzetközi egyezségokmányok a kötetbe. Az emberi jogokkal kapcsolatos *politikai ellenérzések* ugyanis még mindig fennálltak. A helyzet abszurditását növeli, hogy nem titkos dokumentumokról, hanem a Magyar Közlönyben szabályszerűen kihirdetett, magas szintű jogszabályokról volt szó. Nyilvánvalóan félt a politikai vezetés attól, hogy a dokumentumok publikálása ráirányítja a figyelmet a nemzetközi emberi jogi *egyezmények elvárásai* és a *jogok szocialista szabályozása* közötti ellentmondásra.

A dokumentum-kötetben Kovács István az alkotmányjogi részt gondozta. *Bevezető tanulmánya* alapos elméleti és történeti ismeretanyag birtokában bemutatta az emberi jogok eredetének eszmétörténeti alapjait, megjelenésének különböző változatait a jogi dokumentumokban, majd szabályozásának alakulását az első alkotmányoktól az 1970-es évek alaptörvényéig.³⁴

1980-ban egy *új jellegű kollektív munka* látott napvilágot az állam- és jogtudományi irodalomban, hangsúlyozottan és elsődlegesen *tudományos jelleggel*. Ennek a nagyszabású műnek az összeállításában Kovács István komoly szerepet vállalt, egyrészt mint szerző, de úgyis mint a szerkesztő bizottság tagja.³⁵ A tanulmányok szerzői – az előszó szerint – elvi – elméleti elemzést készítettek a „szocialista magyar állam- és jogtudomány fejlődésének eredményeiről” a „marxi – lenini tanítások alapján.” *Az emberi jogokról és alkotmányos jogokról* szóló rövid részt Szabó Imre írta,³⁶ és Kovács István is csak a „szocialista alkotmányok fő funkciói” kapcsán szánt néhány sort az állampolgári alapjogok kérdésének.³⁷ Kovács professzor az adott időszakban elvárt ideológiai – politikai jellegű „kötelező körök”, hivatkozások megtétele után, néhány óvatos *javaslattal* is előállt a *szocialista alkotmányok* jövőbeli funkcióinak, *szolgálati szerepének* vizsgálata alapján. Ekként határozta meg az *állampolgári alapjogok egész rendszerének továbbfejlesztését* az alkotmányi szabályozásban. Ez egyrészt azt kívánta meg, hogy *új módon kell megfogalmazni* – az ekkor már – minden állampolgárt egyaránt megillető *jogok és köteleességek viszonyát*,

³² KOVÁCS ISTVÁN – SZABÓ IMRE (szerk.): *Az emberi jogok dokumentumokban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1975.

³³ KOVÁCS ISTVÁN – SZABÓ IMRE (szerk.): *Az emberi jogok dokumentumokban*. Második kiadás. KJK. Budapest, 1980.

³⁴ KOVÁCS – SZABÓ (szerk.) 1980, 19–115. pp.

³⁵ SZABÓ IMRE (főszerk.): *Állam- és Jogtudományi enciklopédia*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980.

³⁶ SZABÓ (főszerk.) 1980, 650–656. pp.

³⁷ SZABÓ (főszerk.) 1980, 40–41. pp.

másrészt pedig nagyobb figyelmet igényelt a szerző az *alkotmányosság biztosítékainak* a kidolgozása témakörében ezen a területen a programjellegű normák kiváltására.

A Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó az 1985. évi választások alkalmából összefoglaló kötetet adott ki az Alkotmány részletes bemutatására, *„Az Alkotmány a gyakorlatban”* címmel.³⁸ Ebben a kötetben Kovács István a bevezető tanulmányt írta az *Alkotmány és a társadalmi gyakorlat* viszonyának alakulása tárgykörében.³⁹ Itt abból indult ki, hogy az alkotmányok mély és közvetlen hatására tekintettel az állam jogrendszerére és politikai életére, hatályban létük egésze idejében joggal vizsgálható, *nincs-e elmáradás az alkotmány tételeinek gyakorlati megvalósításában*. Az 1949. évi Alkotmány esetében megállapította, hogy „nagyon nehéz lenne tagadni az Alkotmány és a valóság közötti ellentétet”.⁴⁰ A szocializmus valamiféle idealizált képe ütközött a „reális szocializmus” állapotával. Kovács István leszögezte, hogy az alkotmányozás adott időszakában időszerűvé vált az *alkotmányosság védelmére rendelt jogi mechanizmus fejlesztése*. Ez egyrészt az alkotmány szövegének folyamatos „karbantartását” jelenti, másrészt gondoskodni kell a gyakorlati végrehajtás ellenőrzéséről, az alkotmánysértések felderítéséről és ezek jogi eszközökkel való szankcionálásáról is.⁴¹ A bevezetőben a szerző nagyobb részt szentelt az 1972. évi I. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítás értékelésének. Meg kell állapítanunk, hogy ebben a részben Kovács professzor lényegében megismételte a korábban bemutatott észrevételeit az alapvető jogok szabályozását illetően. Új elem az írásban, hogy időközben, kísérlet történt az *alkotmányosság ellenőrzésének* fejlesztésére. A szerző ennek megfelelően kitért az *Alkotmányjogi Tanács* létrehozásának jelentőségére (1983. évi II. és az 1984. évi I. tv). Az Alkotmányjogi Tanács – amelynek Kovács István is tagja volt – az alkotmányosság ellenőrzésére szolgáló specializált szervezet volt, amely hatáskörrel rendelkezett az *Alkotmány értelmezésére* és a széles értelemben felfogott *jogalkotás ellenőrzésére*. A bevezető tanulmány végül elvi élel vetette fel, hogy az alkotmányok miképpen tudják követni a *politikai változásokat*. Három utat vázolt a „*hézagok*” kitöltésére. Néha új rendelkezés beiktatására van szükség, más esetekben az *alkotmányértelmezés* jelenthet megoldást, és számításba vehető egy-egy *korábbi intézmény* átalakítása is. Kovács István szerint eljőhet az az idő, amikor csak egy *teljesen új*, jól rendszerbe foglalt *alkotmány* kidolgozása és elfogadása a célravezető.

3. Új korszak határán

Az 1980-as évek végére – a politikai változások hatására – már úgy tűnt, megérett az idő egy új alkotmány kidolgozására. Ezt támogatta, hogy a Németh-kormány 1988. november 24-én egy tájékoztatót („*demokrácia csomag*”) terjesztett az Országgyűlés elé „*A politikai intézményrendszer korszerűsítését célzó munkálatokról*”. Kovács István is úgy látta, hogy az „alkotmányfejlődés uralkodó tendenciáinak áttekintése, a különböző alkot-

³⁸ BESNYŐ KÁROLY (szerk.): *Az Alkotmány a gyakorlatban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1985.

³⁹ BESNYŐ (szerk.) 1985, 13–30. pp.

⁴⁰ BESNYŐ (szerk.) 1985, 14. p.

⁴¹ BESNYŐ (szerk.) 1985, 18. p.

mánykonceptiók ismerete, valamint a hazai fejlődés felvázolása alapján, talán meg lehet kísérelni *Magyarország új alkotmányának felvázolását*, ideértve mindenekelőtt az alkotmány szerkezetét és ezen belül az alapvető szabályozási tárgyköröket”.⁴² Ilyen átfogó ismeretanyag birtokában készítette el *javaslatát az új alkotmányról*, amelyben természetesen kiemelkedő szerephez jutott az *emberi jogok és az alkotmányos alapjogok szabályozása*.⁴³

A tanulmány első részében a szerző a *jogok általános kérdéseivel* foglalkozott. Az első lényeges megállapítása az volt, hogy az 1966. évi két ENSZ egyezségokmányban vállalt *nemzetközi kötelezettségek* alapján *adottnak lehet tekinteni* az alkotmányba iktatandó *alapvető jogok listájának minimumát*, sőt a két pactum az *alkotmány szerkezetének* kialakítását is segítheti, pl. a jogokról szóló részek sorrendjében.⁴⁴ Kovács István helyesnek tartott egy olyan megoldást, amely *négy fejezetre* tagolta volna a jogok szabályozását;

1. Általános kérdések;
2. Polgári és politikai jogok;
3. Gazdasági, szociális és kulturális jogok;
4. Kötelességek.⁴⁵

Az *általános kérdésekről* szóló fejezetben rendelkezni kívánt a szerző az emberi jogokkal kapcsolatban *vállalt nemzetközi kötelezettségekről*, kimondva, hogy az alkotmány rendelkezései *ezzel összhangban értelmezhetők*. Jónak látta deklarálni azt is, hogy Magyarország által ratifikált nemzetközi egyezmények *közvetlenül kötelezik* az állami szerveket és az állampolgárokat.⁴⁶ Annak ellenére, hogy az *emberi jogok* fajai és csoportjai *nem hierarchizálhatók*, Kovács professzor *kiemelni* javasolt néhány olyan *általános célkitűzést*, amelyet az alkotmányba iktatott alapvető jogok egész rendszere alá kíván támasztani. Az ilyen alapelvek sorába ajánlotta az *emberi méltóságot*, a *személyiség kiteljesedése*, a *szabadság* és az *egyenjogúság* kérdését azzal, hogy más nagy értékek kiemelése is számításba kerülhet.⁴⁷ Továbbá, az általános kérdések körében lehetne utalni az *általános garanciákra*. Ilyen lehet a *bírói út* igénybevétele, és a létrehozandó *alkotmánybíróság*, *jogok szóvivője* vagy más hasonló intézmény. Felvethetőnek tartotta a *kártérítési kötelezettség* rögzítését, ha valamiben állami tisztviselő jogokat sért. Kiemelést igényel, hogy emellett az *egyes jogok* kapcsán külön szabályozni kell a *közvetlen jogi biztosítékokat*.⁴⁸ Szintén az általános kérdések között javasolta rendezni a szerző a *külföldiek jogállását*, és a *menedékjog* kérdését is.⁴⁹ Szintén az általános kérdések között kívánta rendezni a *korlátozásokat*, annak *különböző fajaival* együtt. A korlátozások következő tipizálását határozta meg:

⁴² Kovács 1988, 432. p.

⁴³ Kovács 1988, 464–481. pp.

⁴⁴ Kovács 1988, 464. p.

⁴⁵ Kovács 1988, 476. p.

⁴⁶ Kovács 1988, 476. p.

⁴⁷ Kovács 1988, 477. p.

⁴⁸ Kovács 1988, 477. p.

⁴⁹ Kovács 1988, 477. p.

1. *általános korlátok*: azaz az alkotmány, közrend, mások jogai;
2. *háborús és rendkívüli viszonyok között elrendelhető korlátozások*;
3. azok a korlátok amelyek *büntető ítélet* következtében, és a *fogva tartás* közben állnak elő;
4. egyes *foglalkozásbeli csoportokkal* kapcsolatos speciális korlátok (hadsereg, közalkalmazottak, bizonyos közszolgáltatások).⁵⁰

A polgári és a politikai jogok, valamint a *gazdasági, szociális, kulturális jogok* fejezeteinek kidolgozásánál kettős feladatot határozott meg. Mind a *jogok listáját*, mind azok *alkotmányos biztosítékait* hozzá kell igazítani az utóbbi évtizedekben kialakult *nemzetközi standardhoz*. Felhívta a figyelmet arra, hogy különös gondot kell fordítani az *anyagi és jogi garanciák* együttes alkalmazására. Fontosnak tartotta, hogy a *gazdasági feltételek* biztosítása – és nem csak a gazdasági, szociális, kulturális jogok területén! – *nem épülhet a „maradék” elvére*. A jogok érvényesülésének biztosítása, az állam részéről *anyagi konzekvenciákkal* jár, de nem lehet csak annyit adni illetve ígérni, ami erre a többi kiadás után megmarad.⁵¹ Különösen nehéznek ítélte meg a helyzetet Kovács István a *szociális jogok*, illetve a szociális ágazat területén.⁵²

Kovács professzor 1988-as alkotmánytervéből végezve még egy kérdés említendő. A jogok alkotmányi szabályozásánál több olyan tárgykör is megjelenik, amely *szoros kapcsolatban áll a társadalmi berendezkedés strukturális elemeivel*, mint pl. a nemzetiségi jogok, vallásszabadság, szakszervezeti jogok, egyesülési szabadság stb. *A két helyen történő szabályozás* elhatárolásának elvi alapja az *egyéni és kollektív jogosítványok* megkülönböztetése lehet. A javaslat szerint az *alapvető jogok* körében a jogok *egyéni jogosítványi* oldalának kell szabályozást nyernie.⁵³

Kovács István alapjogokat érintő munkásságából végül megemlíjük azt a kiváló előadását, amelyet az *MTA 1988. évi közgyűlése* alkalmából tartott a Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya által szervezett tudományos ülészen „*Az alkotmányfejlődés elvi kérdései*” címmel.⁵⁴ Az előadó figyelmeztetett az elmúlt 40 év alkotmány-munkálatainak a tanulságaira, és arra a feladatra, ami az *új alkotmány* kidolgozóira vár. Ennek keretében kifejtette, hogy a sematikus szabályozás helyett megérett a helyzet az *alapvető jogok és biztosítékai differenciált* szabályozására. Ez a gondolat – mint láttuk – már nem tekinthető novumnak Kovács István munkásságában, de új elemként említette az előzőekkel összefüggésben, az *alkotmányos panasz* jogának alaptörvényi szintű szabályozását is.

Összességében megállapítható, hogy Kovács István javaslatai – az adott korszak köztéttségei ellenére – mindig előremutatók voltak, és egy részük ma is helytállóan tekinthető az emberi és alkotmányos jogok alaptörvényi szabályozása kérdésében is.

⁵⁰ Kovács 1988, 477–478. pp

⁵¹ Kovács 1988, 478. p.

⁵² Kovács 1988, 478–481. pp.

⁵³ Kovács 1988, 481. p.

⁵⁴ Az előadás rövidített szövege megjelent tanulmány formájában a Magyar Tudomány 1989. évi 2. számában. 89–105. pp.

Centenáriumot ünneplünk. A szerző ezt az alkalmat is megragadva, köszönetet mond *Kovács Professzor Úrnak* azért a támogatásért, amit tanítványként és kollégaként Tőle kapott. Művein túl, a felejtethetetlen személyes beszélgetések, előadások és speciális kollégiumok ma is meghatározó szerepet játszanak szakmai munkámban.

BARNABÁS KISS

REFORM EFFORTS IN THE WORK OF ISTVÁN KOVÁCS ON THE CONSTITUTIONAL REGULATION OF FUNDAMENTAL RIGHTS

(Summary)

During his outstanding professional career of forty years, István Kovács played a decisive role – as a professor at law and as well as the head of the Institute of Law and Political Science (Hungarian Academy of Sciences) – in the teaching and researching of Hungarian constitutional law. In the field of constitutional development, he always paid great attention to the regulation of citizen's /constitutional/ rights and then human rights. The study aims to show, how Kovács came up with proposals that were beyond his age in the course of Constitutional attempts, despite the ideological and political constraints of the socialist era. The results of his work were well documented in the draft constitution of 1962 and the implemented constitutional revision in 1972. In 1988, he described an idea of a constitution that had already proved suitable for the preparation and implementation of the regime change in Hungary. The article argues that Kovács' proposals, despite the constraints of the given period, have always been progressive, and some of them can still be considered relevant in the regulation of human and constitutional rights.