

F. VAN IERSEL

Een barmhartige overheid?

Paus Franciscus heeft het Jaar van Barmhartigheid, beginnend op 8 december 2015, uitgeroepen: een moedig gebaar in een onbarmhartige wereld. Eerder bezocht de paus Lampedusa. Hoe barmhartig kunnen en moeten wij zijn voor vluchtelingen? In zijn encycliek *Laudato si'* blijkt deze paus onze tijd ver vooruit: hij pleit daarin namelijk voor een internationaalrechtelijk status voor milieuvluchtelingen; Europa worstelt nu met het uiteindelijk kleinere, maar actuelere probleem van vluchtelingen uit gebieden waar gewapende conflicten zijn.

Maar wat kunnen we politiek met barmhartigheid? Niet zelden is de gedachte dat de religieus geïnspireerde notie van barmhartigheid geen bruikbare maatstaf biedt voor politiek handelen. zich niet laat gebruiken als politiek begrip. Barmhartigheid is een persoonlijk gebod uit liefde. Maar overheidshandelen luistert naar andere regels dan die van deugd, geloof en ethiek. Want de overheid beslist voor anderen, over anderen en gebruikt daarbij zo nodig geweld¹.

Deze opvatting is volgens mij op een misverstand gebaseerd omtrent de gerechtigheid in haar verhouding tot barmhartigheid. Bij het vluchtelingenvraagstuk zijn drie politiek-ethische waarden en deugden in het geding: veiligheid als waarde, en gerechtigheid en barmhartigheid als deugden. Door deze in hun onderlinge verhouding te schetsen, leg ik een basis voor een andere visie op de overheid.

Veiligheid en gerechtigheid als politieke waarden

In de vluchtelingencrisis is de veiligheid op verschillende wijzen aan de orde. Ten eerste is onveiligheid in een conflictgebied een mogelijk motief tot vluchten. Mensen verlaten huis en haard om een veilig heenkomen te zoeken. Voor deze ontheemden en vluchtelingen is de *human security*

1 Zie bijvoorbeeld Piet Hein Donner, "De C van het CDA", in: *Jubileumbundel 25 jaar CDA*. CDA, Den Haag 2005, pp. 6-13; toespraak van Piet Hein Donner tijdens de jubileumconferentie van het CDA ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan op 16 april 2005; Ramon Schaaf, "Barmhartigheid is geen bruikbaar begrip in het vluchtelingenvraagstuk. Eens, hoedt u voor de barmhartige overheid", in: Pieter Jan Dijkman, Annemarie Hinten, Gerrit de Jong & Jan Prij, *De belofte van het christelijk-sociaal denken* (cdv herfst 2015), Boom, Amsterdam 2015, pp.10-11.

(menselijke veiligheid) in het geding. De door derden op zich genomen zorg voor deze *human security* is zeker niet alleen een kwestie van barmhartigheid. Het is allereerst een kwestie van bescherming van de mensenrechten van de betrokken ontheemden en vluchtelingen, en daarmee van gerechtigheid. *Human security* vertegenwoordigt aldus een verbinding tussen veiligheid als waarde enerzijds en gerechtigheid anderzijds.

Ten tweede betekent het grootschalige vluchten van mensen uit hun land van herkomst op zichzelf ook een factor van ontwrichting van de samenleving ter plaatse; het is een factor van instabiliteit in hun eigen land na het conflict waaruit ze vluchten. En omdat dit fenomeen grensoverschrijdend is, is in feite de internationale veiligheid in het geding. In de gebieden van herkomst worden de soevereiniteit en territoriale integriteit van staten bedreigd door de conflicten zelf en door de ontwrichting als gevolg van migratie. Aan de orde is hier vrede als *ordo tranquillitatis* – een thema dat door paus Johannes Paulus II in zijn Verklaring voor Wereldvredegedag 2002 opnieuw is geagendeerd na de aanslagen op de Twin Towers in 2001.

Ten derde vertegenwoordigt het toelaten van vluchtelingen een potentieel veiligheidsrisico voor de nationale veiligheid van het ontvangende land, omdat onder de vluchtelingen ook criminelen schuilgaan, en daarnaast ook mogelijke terroristen. Dit is geen verdacht makende generalisatie: het gaat om werkelijke risico's, zoals in de afgelopen decennia is gebleken uit de gemengde populaties in vreemdelingendetentie in Nederland, waar zowel eenvoudige ongedocumenteerden als zware criminelen zaten, en uit de populatie in extra beveiligde inrichtingen van Veiligheid en Justitie waar terroristen hun straf uitzitten. Het taboeïseren van de hiermee verbonden veiligheidsrisico's draagt mijns inziens nodeloos bij aan de polarisatie in de samenleving.

Het zijn mijns inziens deze internationale en nationale veiligheid die bij uitstek taken van een staat zijn. Staten kenmerken zich immers door een geweldmonopolie over hun eigen grondgebied. Dat geweldmonopolie is een manier om onbeperkt geweld door burgers te voorkomen. Het monopolie wordt het beste zo ingevuld, dat het niet gebruikt hoeft te worden. Daarom heeft internationale veiligheid zo'n hoge prioriteit: ze is in een geglobaliseerde wereld een voorwaarde voor nationale veiligheid. Ook de sociale leer van de Kerk erkent het recht op verdediging van staten – wat de erkenning van veiligheid als waarde veronderstelt.

Ten vierde bestaat er een meer subjectief veiligheidsprobleem, namelijk de perceptie dat de eigen cultuur mogelijk bedreigd wordt door het aantal vluchtelingen in combinatie met hun religieuze en politieke identiteit en cultuur. Dit probleem confronteert met de spanning tussen assimilerende integratie enerzijds en participatie anderzijds. In

de katholieke sociale leer wordt de optie voor participatie omhelsd in contrast met sociale uitsluiting. Maar er wordt ook gesteld dat mensen weliswaar het recht hebben te migreren, maar dat staten geen algemene opnameverplichting voor alle typen migranten hebben. Eisen stellen aan integratie is niet categorisch in strijd met de katholieke sociale optie voor participatie. Misschien heeft de Nederlandse samenleving baat bij een burgerschap in meerdere snelheden, afhankelijk van graden van integratie en van competentie tot participatie.

Behalve de waarde veiligheid is in de vluchtelingencrisis ook de waarde gerechtigheid aan de orde. Voor staten is zorg voor veiligheid een kern-taak – en natuurlijk een taak die niet geïsoleerd mag worden van gerechtigheid jegens de burgers. Augustinus zei het reeds in *De stad Gods*: zonder gerechtigheid is er geen verschil tussen een staat en een roversbende². Modern gesteld: veiligheid is een hoge waarde in de politiek, maar zij mag geen alibi zijn om mensenrechten te schenden en de democratische rechtsstaat aan te tasten.

De weerstand onder een deel van de Nederlandse bevolking komt voort uit zorg om de verdelende gerechtigheid met betrekking tot huisvesting en toegang tot de arbeidsmarkt en de zorg. De vraag om *iustitia distributiva* (de verdelende gerechtigheid) vanuit de bevolking die vluchtelingen ontvangt, is mijns inziens ethisch gezien terecht – als vraag! Het antwoord op die vraag is hoe dan ook complex. Want de ontvangende bevolking heeft niet ‘slechts’ mensenrechten, ze heeft meer dan deze: namelijk burgerrechten krachtens staatsburgerschap. Op grond hiervan moeten alle migranten – ook, en juist zij die nog niet zijn erkend als vluchteling – weliswaar krachtens hun mensenrechten passend gehuisvest worden, maar mag er tegelijk ook verschil zijn in kwaliteit van huisvesting ten opzichte van staatsburgers, die meestal bovendien oudere rechten hebben. De verontwaardiging van burgers die zich in hun rechten bedreigd voelen, wordt zeker niet altijd passend geformuleerd en te veel in morele emoties uitgedrukt. Maar toch is het niet juist om deze emoties *alleen* uit angst te verklaren. Hun verontwaardiging heeft ook een zekere morele rationaliteit. Die is gelegen in de verdelende gerechtigheid.

Barmhartigheid als wortel van gerechtigheid

Thomas van Aquino, een zeer belangrijke bron van de katholieke sociale leer, kwalificeerde barmhartigheid als een eigenschap van God. Hij zegt: “Barmhartig wordt iemand genoemd die een barmhartig hart heeft (*misericors dicitur aliquis habens miserum cors*), omdat hij bij het zien van

2 Augustinus *De Civitate Dei* IV,4.

de ellende van anderen gegrepen wordt door droefheid alsof het om zijn eigen ellende gaat”³. Thomas begint uiteraard bij de goddelijke barmhartigheid. Volgens hem gaat bij God barmhartigheid vooraf aan de goddelijke gerechtigheid. De gerechtigheid *veronderstelt* zelfs de barmhartigheid. Hij gaat in zijn commentaar op de brief van Paulus aan de Efeziërs zelfs nog verder, door te stellen dat de barmhartigheid in God zelfs de liefde overstijgt en de wortel (*radix*) is van de goddelijke liefde⁴. De schepping zelf is een kwestie van goddelijke barmhartigheid, en niet van gerechtigheid. Want voor gerechtigheid is het element van retributie (de verplichting tot recht doen als teruggeven van wat ontvangen is) vereist. Om deze retributie te begrijpen, is het wezenlijk dat barmhartigheid een kwestie van generositeit is: het element van geschenk is er constitutief voor. De goddelijke barmhartigheid is een geschenk dat ontvangen mag worden.

Barmhartigheid is, zo bezien, dus niet een mechanisme om gerechtigheid te verzachten door het recht tijdelijk buiten werking te stellen en hierop uitzonderingen te maken. Het is veeleer zo dat barmhartigheid aan de oorsprong staat van gerechtigheid. En dat de scheppingsdaad zelf een daad van barmhartigheid is, impliceert dat de gerechtigheid waartoe mensen krachtens hun schepsel zijn in staat zijn en het resultaat ervan – een rechtvaardige ordening – ook reeds een kwestie van genade is. De in onze tijd gebruikelijke tegenstelling tussen gerechtigheid en barmhartigheid wordt hierdoor fundamenteel gecorrigeerd. Barmhartigheid moet niet worden opgevat als uitzondering op gerechtigheid.

Rechtvaardige overheid

Er zijn stemmen die zeggen dat barmhartigheid aan de staat moet worden ontzegd. Zo stelde Piet Hein Donner in 2005: “Wie staatsmacht gebruikt om zijn geloof te belijden of een ideaal te realiseren, eindigt doorgaans met bloed aan zijn handen en verder dan ooit weg van de samenleving die hij beoogde. ‘Das hat gerade der Staat zur Hölle gemacht, dass ihn der Mensch zu seinem Himmel machen wollte’, zei Hölderlin. Want barmhartigheid is geen barmhartigheid meer, als het wordt verricht door de overheid op kosten van belastingbetalers die wat anders geloven. Dan leg ik anderen gedrag op dat ik uit geloof betracht. Het is als wanneer de overheid zijn macht gebruikt om mij tot een andere eredienst te dwingen, of om een hoofddoek te dragen of de shari’a na te leven. Het heiligt niemand; de belastingbetaler niet, de wetgever niet en ook de kiezer niet die voor dat beleid gekozen heeft. Overheidsmacht verandert iets

³ Thomas van Aquino *Summa Theologiae*. I, q. 21, a. 3.

⁴ Thomas van Aquino, *Ep. Ad Eph.* 2, lect. 2, nr. 85 en 86.

wat adelt als het uit liefde of geloof wordt gedaan, tot ziellose plicht en last als het op de wet berust”⁵.

Hiertegenover zou ik Augustinus willen citeren, een filosoof en theoloog die niet bepaald van blind idealisme of een romantische visie op de wereldgeschiedenis kan worden beticht. Integendeel: zijn zondeleer voorzag hem van een grondslag voor historisch, politiek en moreel realisme; een visie die lange tijd doorwerkte in de politieke filosofie, ook in die van de christendemocratie. Augustinus stelde: “Wanneer de gerechtigheid opzij geschoven is, wat zijn koninkrijken anders dan grote roversbenden?”⁶. Staten zijn wel degelijk gehouden aan het nastreven van normatieve doelen in termen van gerechtigheid – maar wel zonder de messianistische illusie het Rijk Gods op aarde te kunnen vestigen. Natuurlijk heeft de overheid juist bij Augustinus een taak de *ordo tranquillitatis* te bevorderen, dus een stabiliteit op basis van veiligheid, en *law and order*. Dat onderschrijft Donner zonder enige twijfel. Maar anders dan Donner lijkt te denken, gaat dit niet ten koste van de liefde, barmhartigheid en gerechtigheid van de zijde van de staat. Want de overheid is, christelijk gesproken, een dienaressen Gods – ze is als zodanig een deel van de scheppingsordening – en wel tot in haar taak tot geweld toe. Want als het goed is, houden liefde, gerechtigheid en barmhartigheid in diens visie niet halt voor de taak tot geweld.

Het is niet voor niets dat Thomas van Aquino zijn beschouwingen over de oorlog opgenomen heeft in zijn traktaat over de liefde. Dat heeft niets met romantiek te maken. Juist in de oorlog, juist in de context van vijandschap en bedreiging, moet de barmhartigheid gestalte krijgen in de gerechtigheid – bijvoorbeeld in de behandeling van krijgsgevangenen en de behandeling van terreurverdachten. Wie gerechtigheid belangrijk vindt, kan het niet buiten liefde en barmhartigheid stellen om te voorkomen dat de overheid verhard en verstart. Hiermee wordt juist onbedoeld de weg geopend voor een ontgrensde dominantie door de staat.

Barmhartige politiek?

Waar het over beleid gaat, is het voor politici zaak aannemelijk te maken dat barmhartigheid jegens vluchtelingen niet in de plaats komt van gerechtigheid jegens vluchtelingen en de ontvangende bevolking. Barmhartigheid staat onder het voorteken van het geschenk. Maar het gaat ook, en op de eerste plaats, om recht doen. Ja, het kunnen doen van gerechtigheid is zelf een geschenk, als men beider verhouding beziet vanuit het

5 Piet Hein Donner, “De C van het CDA”, pp. 7-8.

6 Zie noot 2.

katholieke perspectief van Thomas van Aquino. De rechten van vluchtelingen mogen niet opzij worden geschoven ten gunste van een cultuur van willekeur die als geschenk wordt gepresenteerd. Evenmin komt barmhartigheid in de plaats van onze verantwoordelijkheid voor veiligheid.

Een barmhartige overheid is wel degelijk mogelijk en nodig, maar onder de randvoorwaarde dat zij rechtvaardig is en veiligheid bevordert: alleen dan komt het surplus van de barmhartigheid tot zijn recht. Zonder gerechtigheid slaat barmhartigheid een samenleving uit het lood. Er kan geen goed samenleven bestaan zonder dat de verdeling van goederen en diensten goed geordend is en zonder dat er bijvoorbeeld een strafrecht functioneert: straffeloosheid (*impunity*) is niet barmhartig, maar meedogenloos. Dat geldt internationaal, maar ook nationaal.

Zonder barmhartigheid kan een samenleving echter het mechanisme van *summum ius summum iniuria* (het hoogste recht is het hoogste onrecht) niet overwinnen: het recht zelf heeft de barmhartigheid nodig om niet nodeloos te verharden en te verstarren. Bovenal is barmhartigheid nodig voor vrede en verzoening na conflicten – niet omdat schuld een illusie is, maar juist omdat ze werkelijk is.

Staten hebben een verantwoordelijkheid voor de veiligheid. Ze behoren aan conflictpreventie te doen, ze behoren de internationale veiligheid te bevorderen. En staten behoren ook de soevereiniteit en territoriale integriteit van de eigen staat te bevorderen, en daarmee de veiligheid van hun burgers – desnoods gewapend – te verdedigen. Daar horen maatregelen bij als screening van vluchtelingen op identiteit, crimineel verleden en terroristische intentie. Maar diezelfde overheid is gehouden aan mensenrechtenverdragen, aan het vluchtelingenverdrag, en aan de Grondwet. Ze zal dus de rechten van vluchtelingen moeten eerbiedigen en zich maximaal moeten inspannen om jegens hen gerechtigheid te beoefenen.

Tegelijkertijd vereist de verdelende gerechtigheid – met het element van vergelijking dat daarin vervat ligt – dat de eigen bevolking, in een reeds vóór de vluchtelingen crisis uit het lood geslagen woningmarkt en een opkrabbende en herstructurende arbeidsmarkt waarin velen zijn uitgesloten, wordt bijgestaan om haar burgerrechten te verwerklijken. Die verplichting had de overheid al voor de vluchtelingen crisis; ze wordt alleen versterkt door de noodzaak van flankerend beleid bij de vluchtelingenopvang.

Fred van Iersel is docent katholieke sociale leer aan het International Institute Canon Triest in Gent en aan Fontys FHLL L in Utrecht.