Oktober 2026

Magtudredningen 2.0

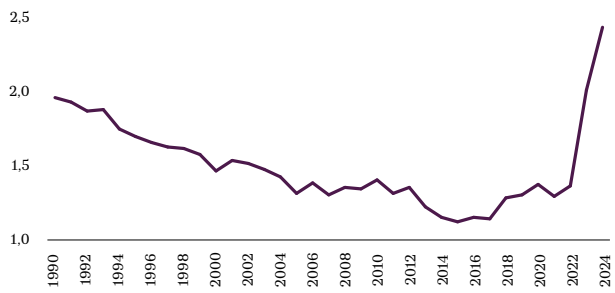
# Hvordan sikres den demokratiske kontrol med forsvaret i en krisetid?

Policy brief om bogen *Forsvar, sikkerhed og demokratisk kontrol*

Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine d. 24. februar 2022 blev et vendepunkt for dansk forsvarspolitik. Allerede den 6. marts 2022 indgik den socialdemokratiske regering et nyt bredt nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik, og siden er forsvarsbudgettet mere end fordoblet, forsvarsforbeholdet er afskaffet, og værnepligten er udvidet.

Bogen *Forsvar, sikkerhed og demokratisk kontrol* undersøger, hvordan disse forskydninger påvirker Folketingets kontrol med forsvars- og sikkerhedspolitikken. En gennemgående pointe i bogen er, at behovet for demokratisk kontrol vokser, samtidig med at udviklingen gør det vanskeligere at styrke den.

Figur 1. Danmarks forsvarsudgifter, 1990–2024




Note: Figuren viser Danmarks årlige forsvarsudgifter i % af BNP.
Kilde: World Bank

## Et voksende behov for kontrol

Demokratisk kontrol forstås i bogen som Folketingets kontrol og styring af Forsvarets finansiering, udvikling, vedligeholdelse og anvendelse. Kontrollen skal sikre, at magtudøvelsen er legitim. Bogen peger på, at kontrollen bliver endnu vigtigere, når usikkerheden, tempoet og de offentlige investeringer stiger.

For det første er de økonomiske beløb historisk store. Efter et fald til 1,12 % af BNP i 2015 (figur 1) er budgettet vokset til 3,2 % af BNP i 2025, svarende til 98 mia. kr. I 2026 budgetteres der med 3,5 % af BNP.

For det andet påvirker forsvarspolitikken borgerne i en grad, vi ikke har set siden Den Kolde Krigs afslutning. Fra 1. juli 2025 blev værnepligten obligatorisk for både mænd og kvinder. Antallet af værnepligtige skal hæves fra under 5.000 i begyndelsen af 2020'erne til 7.500, og tjenesten forlænges fra fire til elleve måneder. Nye militære anlæg, flere øvelser og et større fokus på beredskab vil også kunne mærkes lokalt. Befolkningen har registreret ændringen, og op til folketingsvalget i 2026 blev udenrigs- og forsvarspolitik rangeret som det vigtigste tema i en meningsmåling.

For det tredje er usikkerheden stor. Den internationale orden er i krise, hvor Rusland udgør en militær trussel, og hvor USA under Trumps anden præsidentperiode er blevet en mindre forudsigelig allieret. Forsvarets Efterretningstje-

neste vurderede i december 2025, at Rusland under visse forudsætninger kan være klar til en regional krig i 2028. Når indsatsen er så stor og vilkårene så omskiftelige, bliver kvaliteten af beslutningerne og muligheden for at stille magthaverne til ansvar afgørende.

### Kontrollen har altid været vanskelig

Demokratisk kontrol er imidlertid vanskelig at udøve. Den hviler på tre hjørnesten: et regelgrundlag med bl.a. grundlovens § 19 og ministeransvarlighedsloven, en institutionel ramme med Det Udenrigspolitiske Nævn og Udenrigs- og Forsvarsudvalget som de vigtigste fora. Hertil kommer en praksis siden 1960, hvor forsvarspolitikken aftales i flerårige forlig mellem en bred kreds af partier, den såkaldte forligskreds. Grundlovens § 19 kræver Folketingets samtykke, før regeringen anvender militære magtmidler mod fremmede stater, undtagen i et umiddelbart forsvar mod et væbnet angreb.

Området har altid været vanskeligt at kontrollere, fordi det er tæt koblet til udenrigspolitikken, fordi den militære faglighed giver Forsvaret en særlig indsigt og forhandlingsposition, og fordi meget information er klassificeret af legitime grunde. Samtidig har Statsministeriet og Udenrigsministeriet i praksis stor magt, selv om Forsvarsministeriet formelt styrer området. Hvis Danmark inddrages i en konflikt under NATO's artikel 5, disponerer alliancens øverstkommanderende, SACEUR, over danske styrker, medmindre Folketinget direkte modsætter sig. Det kan derfor være uklart, hvem der ejer beslutningerne, og hvem kontrollen rettes mod.

Når Danmark anvender militær magt, kan kontrollen også være begrænset. Beslutningerne træffes i en snæver kreds, Det Udenrigspolitiske Nævn informeres ofte sent, og kontrollen har en tendens til at blive 'forende-tung': Den retter sig mere mod de indledende beslutninger end mod gennemførelsen og effekten. I den aktuelle sikkerhedspolitiske krise handler det dog ikke så meget om at deltage i krig som om at forberede sig på den, og tyngdepunktet flytter fra Nævnet til Udenrigs- og Forsvarsudvalget og især forligskredsen.

### Krisepolitikken svækker kontrollen

De sikkerhedspolitiske forskydninger bryder med det billede, der blev tegnet i den første magtudredning. Her blev det konstateret, at forsvarsområdet var på vej mod normalisering og i stigende grad underlagt de samme styringslogikker og den samme demokratiske kontrol som andre politikområder. Med udviklingen siden 2022 vender området i dag tilbage til sin traditionelle status som krisepolitik, der er kendetegnet ved høj hastighed, store beslutninger og undtagelser fra normalpolitikkens normer og procedurer. Samlet set udfordrer krisepolitikken kontrollen på tre måder: Beslutnings- og kontrolroller blandes sammen, tiden bliver knap, og viden og offentlighed indskrænkes.

Forsvarsforliget 2024-2033 indførte en ny rammeforligsmodel. Forliget fastlægger de overordnede økonomiske rammer, og størstedelen af pengene fordeles løbende i efterfølgende delaftaler. Delaftalerne er milliardpakker med konkrete initiativer, der kun kræver et simpelt flertal i Folketinget og et flertal af partierne i forligskredsen, og intet enkelt parti har vetoret i det gældende forsvarsforlig.

Den nye rammeforligsmodel har klare fordele. Politikerne kan reagere hurtigt, når trusselsbilledet ændrer sig, uden at hele forliget skal forhandles om. Delaftalerne om Arktis har tilsyneladende været en effektiv måde at inddrage grønlandske og færøske repræsentanter på, og regeringen kan hurtigt vise handlekraft over for både befolkningen, allierede og sikkerhedspolitiske modstandere som Rusland.

Modellen rejser imidlertid også spørgsmålet om, hvem der er med til at beslutte. Et parti kan stå bag rammeforliget og samtidig stå uden for enkelte delaftaler. Har regeringen selv flertal, kan den desuden flytte de vigtigste drøftelser ind i sine egne regeringsudvalg, så både Udenrigs- og Forsvarsudvalget og de øvrige partier i forligskredsen står uden for.

En central konsekvens er, at forligskredsen i stigende grad risikerer at skulle kontrollere beslutninger, som den selv har været med til at træffe.

Da forliget blev indgået, omfattede kredsen ti af Folketingets tolv partier. Kredsen mødes fortroligt med ministeren i Forsvarsministeriet, og oplysninger, der gives her, medfører ikke samme ansvar som oplysninger til Folketinget. Forliget lægger ganske vist op til statusmøder hvert halve år og drøftelser af fremdrift og risici hvert kvartal, og efter kritik fra statsrevisorerne indførte Forsvarsministeriet i 2023-24 et nyt koncept for opfølgning. Men opfølgningen foregår i forligskredsen, ikke i Folketingets udvalg.

Dobbeltrollen skærpes af, at Forsvaret i stigende grad køber materiel uden udbud, som da Danmark i 2024 købte 115 svenske infanterikampkøretøjer for ca. 12 mia. kr. Uden udbuddets armslængde bliver fordyrelser og forsinkelser et politisk problem for forligskredsen, og virksomhederne får større grund til at påvirke den. Forligspartierne har da også erkendt, at tempoet kan føre til fejlkøb og fordyrelser. Risikoen for, at forligskredsen og Folketinget får mangelfuld information ved hasteindkøb, illustreres f.eks. i Elbitsagen med indkøb af raketsystemer.

Krisepolitikken har gjort hastighed til en ny kardinaldyd. I efteråret 2025, under to år inde i forligsperioden, besluttede Danmark at købe jordbaseret luftforsvar for ca. 58 mia. kr. Det er den største enkeltstående militære anskaffelse nogensinde. Til sammenligning tog det omkring ti år at nå frem til beslutningen i 2016 om at købe 27 F-35-kampfly for ca. 40 mia. kr. Lov om bygge- og anlægsprojekter m.m. (lov nr. 1097 af 15. september 2025) giver desuden regeringen adgang til at fravige anden lovgivning og afskære klageadgangen ved bygge- og anlægsprojekter med væsentlige forsvars- eller beredskabsformål. Loven udløber med udgangen af 2028. Samtidig kan politikerne styre, hvor hurtigt der besluttes, men ikke hvor hurtigt beslutningerne gennemføres. Nogle gange presses forligskredsen derfor til hastige beslutninger. Andre gange tager leverancerne så lang tid, at forudsætningerne for beslutningen ændrer sig undervejs.

Vidensdeling og offentlighed er indskrænket, fordi internationale rammer og hemmeligholdelse fylder mere. NATO's styrkemål er de mål, som alliancen fastlægger for udviklingen af hvert medlemslands militære styrker. I forsvarsforliget for 2013-2017 blev målene nævnt én gang, mens de i forliget for 2024-2033 nævnes elleve gange. Mange centrale mål for dansk forsvar fastlægges dermed af NATO's planlæggere, men målene er hemmelige. De 33 analyser, der lå til grund for en anden delaftale, er heller ikke offentlige. Samtidig begynder EU med ReArm Europe/Readiness 2030 at føre egentlig forsvarspolitik. Tyngdepunktet i beslutningsprocesserne flyttes dermed fra forholdet mellem Folketing og regering og i retning af forholdet mellem regeringen og de internationale partnere.

De samme forhold, der øger behovet for kontrol, gør det altså også vanskeligere at styrke den. Krisestemningen gør det svært for politikerne at stille sig i vejen for 'nødvendige beslutninger', og mere kontrol koster netop den hastighed og fleksibilitet, som situationen ser ud til at kræve. Spørgsmålet er, om det behøver at være sådan. Sammenligningen med nabolandene viser, at kontrollen kan organiseres anderledes.

### Danmark i nordisk perspektiv

En sammenligning af de nordiske lande viser, at alle fire lande søger bred enighed om forsvarspolitikken, men at de gør det på forskellige måder.

I Norge har parlamentet et samlet og stærkt udenrigs- og forsvarsudvalg, som får betydelig faglig støtte. I Sverige forberedes forsvarsaftalerne i en kommission, Försvarsberedningen, hvor alle partier i parlamentet er med. Kommissionen udarbejder offentlige analyser og evaluerer tidligere aftaler. Finland har ingen af delene. Til gengæld samarbejder myndigheder, virksomheder, civilsamfund og befolkning tæt om at sikre samfundet, og mange finske politikere har derfor selv erfaring med forsvaret.

Det, de tre nabolande har til fælles, er faste og åbne procedurer. Regeringen fremlægger et udspil, og parlamentet behandler det bagefter. Forsvarsudvalgene skriver offentlige betænkninger og redegør for partiernes uenigheder. Det svenske udvalg kan også selv forhøre sig hos repræsentanter for forsvaret. I Danmark foregår

både udspil og forhandling i forligskredsen, og det eneste offentlige dokument er selve forligsteksten. Det danske udvalg kan heller ikke mødes med Forsvaret, uden at ministeren eller ministeriet er til stede.

Den danske model giver politikerne tæt adgang til regeringen og gør det muligt at arbejde hurtigt. Men der er ingen fast praksis for at forberede de nye aftaler og evaluere de gamle. Den seneste forsvarskommission med folkevalgte medlemmer var i 2008. Siden er analyserne, bl.a. Taksøe-rapporten fra 2016 og Zilmer-rapporten fra 2022, lavet af embedsfolk med input fra forskere, civilsamfund og erhvervsliv. De danske forsvarspolitikere får desuden mindre faglig støtte, og vidensmiljøet er mindre end i Norge og Sverige. Det betyder, at regeringen og myndighederne i høj grad bestemmer, hvad politikerne ved.

### Et handlerum med dilemmaer

Sammenligningen viser, at modellerne i nabolandene giver mere formaliseret kontrol og større offentlighed, mens den danske model i højere grad giver fleksibilitet og tempo. Den afvejning er kernen i diskussionerne af balancerne i den legitime magtudøvelse. Legitim magtudøvelse kan ses som et samspil mellem handling, styring og demokratisk kontrol, der griber ind i hinanden som tandhjul. Kontrollen må ikke blive så tung, at den lammer handlekraften, men kontrollen skal samtidig være tilstrækkelig.

Det giver centrale spændinger, som ikke kan løses én gang for alle. Der er en spænding mellem strategi og fleksibilitet, hvor bevægelsen er gået mod fleksibilitet med færre og mere tvetydige strategier og et rammeforlig, der er designet til løbende justeringer. En anden spænding står mellem hastighed og kvalitet, hvor hastighed er blevet et fortrin, og så er der yderligere en spænding mellem åbenhed og fortrolighed, hvor hemmelige styrkemål og ikke-offentlige analyser trækker mod fortrolighed.

Kan krisepolitikken demokratiseres? Bogens analyser peger på, at svaret er ja, hvis man samtidig har blik for balancerne, og man kan i den forbindelse opstille tre pejlemærker. Som svar på tidspresset og videnskløften er det første pejlemærke højere kvalitet i beslutningsprocesserne, f.eks. ved at inddrage sikkerhedsgodkendte eksperter, styrke de forsvarsfaglige kompetencer hos politikere og embedsfolk og sende uklassificerede udgaver af militærfaglige analyser til det politiske niveau. Som modvægt til hemmeligholdelsen er det andet pejlemærke mere åbenhed, f.eks. gennem flere offentlige dokumenter om forliget og delaftalerne, større indsigt i gennemførelsen og en tidligere foreslået idé om, at forsvarschefen løbende besvarer spørgsmål i folketingssalen. Som modspil til forligskredsens dobbeltrolle er det tredje pejlemærke et stærkere Folketing gennem faste og mere offentlige procedurer i forligskredsen, en større rolle til Udenrigs- og Forsvarsudvalget og øget faglig støtte, herunder et samarbejde med Rigsrevisionen, Europa-Parlamentet og NATO's Parlamentariske Forsamling. Det har en pris at udforme politikken efter pejlemærkerne. Mere inddragelse og åbenhed vil sænke tempoet, og mere formalisering kan gå ud over den fleksibilitet, som rammeforliget netop er skabt til, og som adskiller Danmark fra nabolandene. Derfor er spørgsmålet om demokratisk kontrol i sig selv et politisk valg. Regeringen har måske serveretten i forsvars- og sikkerhedspolitikken, men et flertal i Folketinget har magten til at bestemme, hvordan politikken indrettes og kontrolleres.

---




Bogen er udkommet 27. oktober 2026 på Aarhus Universitetsforlag.
ISBN: 978 87 7597 683 6
E-bog og lydbog kan hentes gratis på unipress.dk.
For yderligere oplysninger kontakt leder af Magtudredningen 2.0: Michael Bang Petersen, michael@ps.au.dk

---