Niels Byrjalsen, Kristian Søby Kristensen og Anders Wivel

Forsvar, sikkerhed og demokratisk kontrol

Magtudredningen 2.0

Niels Byrjalsen, Kristian Søby Kristensen og Anders Wivel

Forsvar, sikkerhed og demokratisk kontrol

Magtudredningen 2.0

Forsvar, sikkerhed og demokratisk kontrol
© Forfatterne og Aarhus Universitetsforlag 2026
Omslag, tilrettelægning og sats:
Camilla Jørgensen, Trefold
Redaktion: Karina Bell Ottosen
Korrektur: Hans Ørbæk
Denne bog er sat med FS Ostro og Object Sans
E-bogsproduktion: Naryana Press

1. udgave, 1. oplag 2026

ISBN 978 87 7597 683 6 (trykt bog)
ISBN 978 87 7597 773 4 (e-pdf)
ISBN 978 87 7597 774 1 (e-pub)
ISBN 978 87 7597 775 8 (lydbog)
ISBN 978 87 7597 958 5 (open access)

Denne bog er beskyttet i medfør af gældende dansk lov om ophavsret. Kopiering til undervisningsbrug må kun ske efter aftale med Tekst & Node.

Aarhus Universitetsforlag
Helsingforsgade 25, 8200 Aarhus N
unipress@unipress.au.dk
unipress.dk

FAGFÆLLE-
BEDØMT

Indhold

Forord 5

Kapitel 1
En usikker verden udfordrer demokratiet 6

Kapitel 2
En ny sikkerhedspolitisk æra 18

Kapitel 3
Forsvars- og sikkerhedspolitiske processer 34

Kapitel 4
Demokratisk kontrol i en krisetid 49

Kapitel 5
Balancer i den legitime magtudøvelse 65

Kapitel 6
Forsvar, sikkerhed og det danske demokrati 80

Litteratur 90
Noter 96

Forord

Forsvar, sikkerhed og demokratisk kontrol handler om Folketingets rolle og udfordringer på et område, der i disse år bliver vigtigere og vanskeligere at styre: forsvars- og sikkerhedspolitikken. Danmarks sikkerhedspolitiske situation er i løbet af få år blevet markant forandret, og forsvars- og sikkerhedspolitik står nu højt på den politiske dagsorden. Forsvarsbudgettet er kraftigt forøget, Forsvaret undergår omfattende ændringer, og der træffes store beslutninger i et hastigt tempo. Udviklingen rejser vigtige spørgsmål om magt, legitimitet og demokratisk kontrol.

De hastige og uforudsigelige forandringer i den internationale situation har gjort det meningsfyldt at skrive denne bog. Men de har også gjort det udfordrende. Vi vil derfor gerne rette en særlig tak til vores gode kollega Lene Holm Pedersen fra Magtudredningen 2.0's forskningsledelse. Lene har gennem hele processen bistået med sparring og udvist tålmodighed og fleksibilitet, når nye udviklinger har rykket vores deadlines. Tilsvarende tak til resten af holdet bag Magtudredningen 2.0 for at holde fokus på betydningen af de internationale udviklinger for det danske demokrati. Vi fik nyttige input fra deltagerne ved to forfatterkonferencer på Syddansk Universitet i marts 2025 og maj 2026 samt støtte til talmateriale og figurer fra studentermedhjælper Louis Holm Johansen. Endelig skal der lyde en stor tak til den anonyme fagfællebedømmer såvel som forlagets redaktør Karina Bell Ottosen. Begge har bidraget til at styrke argumentet og formidlingen.

Forfatterne, oktober 2026

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 1

En usikker verden udfordrer demokratiet

”Natten til torsdag. Den 24. februar 2022 blev Europa og verden for evigt forandret. Ukraine blev brutalt angrebet. Rusland invaderede grusomt og uprovokeret – et fredeligt og demokratisk land”.[1] Sådan indledte statsminister Mette Frederiksen sin tale ved en demonstration foran den russiske ambassade i København den 27. februar 2022 – tre dage efter den russiske invasion af Ukraine.

Invasionen udløste en krise i den europæiske sikkerhedsorden, som har ændret NATO's, EU's og USA's betydning for dansk sikkerhed. Samtidig afspejler Ukrainekrigen grundlæggende forandringer i det internationale system: en stigende kinesisk og russisk udfordring af Vesten, en militær trussel i Danmarks nærområde og en formindsket amerikansk evne og vilje til at lede en international orden med stærke internationale institutioner.

Som konsekvens af Ukrainekrigen og forandringerne i det internationale system er også dansk forsvars- og sikkerhedspolitik forandret. Allerede den 6. marts 2022 præsenterede den socialdemokratiske regering sammen med Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Det Konservative

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Folkeparti et *Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik*. Kompromiset omfattede en forøgelse af udgifterne til forsvar, en folkeafstemning om det danske forsvarsforbehold i EU og tiltag til hurtig uafhængighed af russisk gas.[2]

Kompromiset blev hurtigt implementeret. Den 1. juni 2022 blev der afholdt en folkeafstemning om at afskaffe forsvarsforbeholdet, og 66,9 % af vælgerne stemte ja.[3] Samme år blev den direkte import af russisk gas udfaset. Og mens den politiske vilje indledningsvis kun rakte til at hæve forsvarsudgifterne fra lidt under 1,4 % af bruttonationalproduktet (BNP) i 2022 til 2 % af BNP inden udgangen af 2033, er investeringerne siden vokset markant, og i skrivende stund budgetteres der med 3,5 % af BNP i 2026 – og varigt fra 2030.[4]

Ved NATO-topmødet i Haag i juni 2025 besluttede Danmark sammen med de øvrige allierede, at NATO-landene skal bruge i alt 5 % af BNP på forsvar, heraf 3,5 % på militære behov og 1,5 % på øvrige forsvars- og sikkerhedsrelaterede udgifter.[5] Danmark er dermed i gang med en omfattende omlægning og udvidelse af Forsvaret, og det sker i et internationalt miljø, der også ændrer sig betydeligt. Udviklingen har konsekvenser for magtforholdene og demokratiet i Danmark.

Et fundamentalt skifte

Krigen i Ukraine er blevet et skelsættende øjeblik i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik.[6] Krigen har ændret befolkningens og beslutningstagernes opfattelse af forsvarsområdets betydning og indhold. Mest fundamentalt er en gentænkning af Forsvarets formål med fokus på territorialforsvar, dvs. forsvar af og suverænitetshåndhævelse i og omkring Kongeriget Danmarks territorium, samt afskrækkelse i nærområdet sammen med NATO-allierede. Det er et skifte væk fra det ekspeditionsforsvar med fokus på internationale operationer, som har karakteriseret Forsvaret i de foregående årtier. Forsvars- og sikkerhedspolitikken ses nu som eksistentiel og præges af 'nødvendighedens logik', dvs. at der *skal* handles, nærmest uanset omkostningerne.[7] De forsvars- og sikkerhedspolitiske

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

forandringer får yderligere brændstof af, at de sker midt i en sikkerhedspolitisk krise med en militær trussel fra Rusland og et usikkert amerikansk engagement i Europa.

Den 'nye' tilgang til forsvars- og sikkerhedspolitikken er ikke unormal historisk set. Under Den Kolde Krig blev undtagelsen af forsvars- og sikkerhedspolitikken fra almindelige styrings- og kontrollogikker f.eks. begrundet med områdets afgørende betydning for statens overlevelse og borgernes sikkerhed. Denne betydning krævede særlig militærfaglig ekspertise, omfattende fortrolighed og undtagelser fra mange af de regler, der gælder andre politikområder i et demokratisk retssamfund.

Med den sovjetiske trussels bortfald og afslutningen af Den Kolde Krig mistede dette rationale imidlertid vægt. Uden en trussel blev forsvars- og sikkerhedspolitikken normaliseret og demokratiseret – og genstand for værdipolitisk debat. Samtidig blev området underlagt de samme krav til økonomistyring, forvaltningspraksis og effektivisering som andre politikområder. I den oprindelige magtudredning kunne Bertel Heurlin i 2004 derfor konstatere, at Forsvaret i stigende grad var underlagt de samme styringslogikker og normer, og den samme demokratiske kontrol, som andre politikområder.[8]

Danmark udviklede fra 1990'erne en 'militær aktivisme', hvor forsvars- og sikkerhedspolitikken blev anvendt aktivt, når udenrigspolitiske mål skulle forfølges. Særligt krigene i Afghanistan og Irak genererede politisk debat og mediebevågenhed.[9] Alligevel forblev politikken marginal sammenlignet med store politikområder som økonomi, sundhed og uddannelse, og 'forsvarspolitikerne' var typisk specialister med en særlig interesse for området. I en periode på tyve år fra 2002 til Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine i 2022 nåede forsvarsbudgettet aldrig over 1,5 % af BNP.[10] Udviklingen i forsvarsbudgetterne i denne periode fulgte den generelle tendens blandt de fleste af Danmarks NATO-allierede, som også beskrives i kapitel 2. Forsvaret var en lavt prioriteret del af den offentlige sektor, der blev holdt på bevillingsmæssigt vå-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

geblus, som Jørgen Grønnegaard Christensen har karakteriseret det.[11]

Den gentænkning af dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, der nu foregår, har konsekvenser for både Forsvaret, den politiske beslutningsproces og befolkningen. Allerede fra 2022 til 2025 voksede forsvarsbudgettet fra 38,7 mia. kroner (1,37 % af BNP) til 98 mia. kr. (3,2 % af BNP).[12] Forsvaret skal frem mod 2033 vokse med mere end 5.000 ansatte til 28.000 i alt, samtidig med at der investeres massivt i både infrastruktur og materiel. Også geografisk foretages der en omrokering, bl.a. for at sikre permanent troppetilstedeværelse på Bornholm. Optagelsestallene på Forsvarets uddannelser udvides, og det forøgede antal værnepligtige stiller nye krav til Forsvarets uddannelseskapacitet.[13]

En så hastig og voldsom budgetforøgelse kombineret med en gentænkning af formål og indretning ville give udfordringer i enhver organisation. Allerede inden forøgelsen var Forsvarsministeriets koncern den største statslige organisation i Danmark. Ministeriets opgaveportefølje dækker offentlig forvaltning, som vi kender den fra andre ministerområder, et betydeligt uddannelses-, drifts- og indkøbsansvar samt de specifikt militære opgaver fokuseret på afskrækkelse og kamp.[14] Størrelsen og kompleksiteten af en opgaveløsning, der kombinerer militære og civile kompetencer, giver særlige udfordringer.[15] Udfordringerne er veldokumenterede, bl.a. igennem mediernes rapportering om stridigheder mellem militære, administrative og politiske chefer. Samtidig dokumenterer Rigsrevisionens rapporter siden årtusindeskiftet betydelige problemer med f.eks. budgetlægning og indkøb samt indførelse og implementering af procedurer for økonomistyring og god forvaltning, herunder forhindring af svig.[16]

Det nye fokus på forsvars- og sikkerhedspolitikken har også understreget områdets særlige beslutningsprocedurer og magtforhold. De høje krav om hemmeligholdelse og fortrolighed præger hele det udenrigspolitiske område, som ofte undtages fra den almindelige demokratiske proces med åben

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

debat og gennemsigtighed i beslutningsgrundlaget.[17] Det gælder især i forsvars- og sikkerhedspolitikken, hvor forholdet til allierede, truslen fra fjendtligtsindede magter og danske borgeres sikkerhed begrunder, at information og beslutninger holdes i en snæver kreds. Derfor foregår en væsentlig del af dialogen mellem regeringen og Folketinget ad uformelle kanaler eller i fora, hvor deltagerne er underlagt krav om fortrolighed, f.eks. Det Udenrigspolitiske Nævn. Det skaber imidlertid en videns- og informationsasymmetri til fordel for regeringen, som har privilegeret adgang til beslutningsgrundlaget gennem Forsvaret og embedsværket. Samtidig bliver det i en stor del af beslutningsprocesserne uklart, hvem der har truffet de enkelte beslutninger – og hvornår, hvordan og hvorfor.[18]

I Danmark forstærker krisetænkningen denne asymmetri og uklarhed. Udviklingen siden 2022 har medført, at hensynet til hastighed i de forsvars- og sikkerhedspolitiske beslutninger vejer tungt – og potentielt tungere end velforberedte beslutningsgrundlag, økonomisk effektivitet og andre hensyn, som det tager tid at fremme. Et højt tempo i beslutningerne og implementeringen af dem må forventes at flytte beslutningskompetencen yderligere væk fra Folketinget og i retning af de aktører i 'maskinrummet', som har de nødvendige ressourcer – og det er først og fremmest regeringen, inklusive Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet, og Forsvaret. Derudover gør et højt tempo det vanskeligere at nå at kontrollere beslutningerne, før de tages, og igen når 'maskinen' kører videre med nye beslutninger og ny implementering.

Forsvarsforligskredsen er nu trukket længere ind i den løbende beslutnings- og implementeringsproces end tidligere, og grænsen mellem regeringens udøvende funktion og Folketingets kontrollerende funktion bliver mindre tydelig. Udenrigs- og Forsvarsudvalget mister betydning i forhold til forligskredsen, der i endnu højere grad end tidligere udgør det primære forum for drøftelser mellem regeringen og Folketinget. Tyngden i forsvarspolitikken flyttes derfor længere væk fra de praksisser og regler, der gælder for Folketingets

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

udvalg.[19] Det Udenrigspolitiske Nævn er i mindre grad påvirket af denne udvikling og fungerer fortsat som et grundlovsbestemt forum for orientering, drøftelse og parlamentarisk kontrol, om end nævnet ofte inddrages parallelt med eller senere end uformelle drøftelser mellem de store partiers ledere og medlemmer af forsvarsforligskredsen.[20]

For forsvarspolitikerne indebærer udviklingen et øget arbejdspres og en hurtigere politikproces. Det risikerer at forstærke den generelle tendens til et effektivt men fortravlet Folketing, som Helene Helboe Pedersen, Peter Bjerre Mortensen og Jonas Herby har peget på i et andet bidrag til Magtudredningen 2.0.[21] Samtidig har Forsvarschefen fået mere ansvar og mere handlekraft for at sikre en hurtig opbygning af Forsvarets kampkraft.[22] Det betyder bl.a. ansvar for rekruttering og uddannelse, udvidelse og renovering af bygningsmassen samt en lang række materielanskaffelser, der som hovedregel sker uden EU-udbud. Tilsammen betyder disse ændringer i beslutningsprocessen, at vilkårene for den demokratiske kontrol af forsvars- og sikkerhedspolitikken forringes.

Endelig har politikernes beslutninger på baggrund af Ukrainekrigen betydning for danskernes hverdag. I 2024 modtog alle voksne danskere i deres e-Boks pjecen *Forberedt på kriser*. Pjecen indeholdt opfordringer og råd til at forberede sig på mindst tre dages krise uden f.eks. frisk vand og strøm.[23] Fra 1. juli 2025 blev obligatorisk værnepligt for både mænd og kvinder indført, og det er besluttet at hæve antallet af værnepligtige fra under 5.000 i begyndelsen af 2020'erne til 7.500 personer, ligesom perioden hæves fra 4 til 11 måneder.[24] Dermed rykker forsvars- og sikkerhedspolitikken ind i flere familiers hverdag og bliver borgernær på en måde, der ikke er set siden Den Kolde Krigs afslutning.

Bogens formål og argument

De sikkerhedspolitiske forskydninger, den kraftige stigning i forsvarsudgifterne og den omlægning af dansk forsvar, der følger med, har mærkbare effekter for dansk økonomi. Foran-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

dringerne vil kunne mærkes i befolkningen, bl.a. i forbindelse med udvidet værnepligt, nye militære anlæg og installationer, et større fokus på beredskab, flere militære øvelser og et øget militært aktivitetsniveau i alle domæner. Behovet for demokratisk debat om og kontrol af forsvars- og sikkerhedspolitikken er derfor stort. Det handler om dansk sikkerhed, om en forsvarlig og legitim forvaltning af samfundsøkonomien, om Danmarks placering i fremtidens europæiske og internationale orden, og om hvordan den enkelte borgers hverdag påvirkes af en sikkerhedsorden præget af øget stormagtskonkurrence og militær konflikt.

Med det udgangspunkt undersøger bogen, hvordan sikkerhedspolitiske forskydninger påvirker den demokratiske kontrol med dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Vi identificerer de væsentligste forandringer i den internationale orden med betydning for dansk sikkerhed og forklarer, hvordan forandringerne påvirker de forsvars- og sikkerhedspolitiske processer og magtforholdet mellem regeringen og Folketinget. Vi viser, at Folketingets mulighed for at føre demokratisk kontrol med forsvars- og sikkerhedspolitikken er dobbelt udfordret: af områdets særegne karakter og af de hastige og komplekse forandringer, som i disse år karakteriserer området. Vi diskuterer derudfra, hvordan udviklingen påvirker den legitime magtudøvelse og demokratiske kontrol med dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, og fremhæver de centrale spændinger, som danske beslutningstagere står over for i forsvars- og sikkerhedspolitikken.

Vi konkluderer, at den demokratiske kontrol af forsvars- og sikkerhedspolitikken er udfordret på flere parametre. Der er en øget hastighed i beslutningerne, en lav grad af formalisering af beslutningsprocesser i forsvarspolitikken, især sammenlignet med de andre nordiske lande, samt en mere håndfast rammesætning af politikken fra EU og NATO, som indsnævrer det danske handlerum. En gennemgående pointe er derfor, at behovet for en styrket demokratisk kontrol vokser, samtidig med at udviklingen gør det vanskeligere at lave

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

tiltag, der sikrer forbedrede betingelser for demokratisk kontrol.

Med udgangspunkt i disse konklusioner identificerer vi tre pejlemærker for en styrket demokratisk kontrol af dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Det handler om at øge kvaliteten i de forsvars- og sikkerhedspolitiske beslutningsprocesser, sikre tilstrækkelig åbenhed om beslutningerne og styrke Folketingets rolle gennem øget formalisering og støtte.

Bogens centrale begreber

Der findes ingen fælles definitioner på bogens centrale begreber. Vi tager derfor udgangspunkt i definitioner, som er bredt anerkendt.

Vi forstår sikkerhedspolitik som statens bestræbelser på at varetage den nationale sikkerhed, dvs. et lands indsats for at beskytte sin eksistens og integritet mod ydre trusler.[25] Sikkerhedspolitik overlapper således væsentligt med udenrigspolitik. Forsvarspolitikken omhandler den del af sikkerhedspolitikken, der angår det nationale forsvar, dvs. finansiering, udvikling, vedligeholdelse og anvendelse af Forsvarets evne til at bidrage til den nationale sikkerhed. I bogen ligger vægten på forsvarspolitikken og den del af sikkerhedspolitikken, der har relevans for Danmarks militære forsvar. Vi beskæftiger os derfor ikke direkte med f.eks. hybrid-, cyber-, klima- og forsyningssikkerhed eller med den demokratiske kontrol af f.eks. efterretningsvæsenet, diplomatiet og beredskabet.

Vi anvender i bogen begrebet demokratisk kontrol om Folketingets kontrol og styring af Forsvarets finansiering, udvikling, vedligeholdelse og anvendelse. Den demokratiske kontrol af forsvars- og sikkerhedspolitikken i Danmark har tre hjørnesten: et regelgrundlag, der bl.a. omfatter grundloven og ministeransvarlighedsloven, en institutionel ramme i Folketinget, hvor Det Udenrigspolitiske Nævn og Udenrigs- og Forsvarsudvalget er de vigtigste fora, samt en parlamentarisk praksis for at regulere forsvarspolitikken gennem flerårige forlig, ofte under mindretalsregeringer. Tabel 1 viser de tre

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

hjørnesten. Kontrollen udøves både i form af forhandlinger og forlig med regeringen, vedtagelse af beslutningsforslag og lovgivning samt i den efterfølgende opfølgning på regeringens og myndighedernes efterlevelse og implementering af forlig, beslutninger og aftaler.

Tabel 1. Tre hjørnesten i den demokratiske kontrol af forsvars- og sikkerhedspolitikken

REGELGRUNDLAG	INSTITUTIONEL RAMME	PARLAMENTARISK PRAKSIS
– Grundloven, særligt § 15 og § 19 – Lov om Det Udenrigspolitiske Nævn – Forsvarsloven – Ministeransvarlighedsloven	– Det Udenrigspolitiske Nævn – Udenrigs- og Forsvarsudvalget – Europaudvalget	– Forsvarsforlig – Mindretalsregeringer

Grundloven udgør den formelle ramme for Folketingets kontrol. Grundlovens § 19 fastslår, at alle udenrigspolitiske beslutninger af større betydning kræver Folketingets samtykke. Det kræver f.eks. Folketingets samtykke, når der anvendes militære magtmidler mod andre stater - bortset fra hvis anvendelsen er et direkte svar på et væbnet angreb. Det fremgår også, at Folketinget vælger et udenrigspolitisk nævn, som regeringen rådfører sig med forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Nævnet fungerer som et forum for orientering, drøftelse og kontrol, og regeringens fortrolige briefinger til nævnet skal sikre, at Folketinget løbende har den nødvendige indsigt til at udøve demokratisk kontrol.[26] I den brede forsvars- og sikkerhedspolitik kan Europaudvalget

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

desuden forventes at få stigende betydning med EU's øgede betydning for dansk og europæisk sikkerhed.

Grundlovens § 15 fastslår videre, at regeringen har pligt til at træde tilbage eller udskrive valg, hvis Folketinget udtrykker mistillid til statsministeren. Det er afgørende for kontrolmulighederne og eventuelle sanktionsmuligheder over for regeringen, at Folketinget arbejder på et tilstrækkeligt oplyst grundlag.[27] Regeringens pligt til at fremskaffe de nødvendige oplysninger hviler på ministeransvarlighedsloven, der giver ministeren pligt til ikke at fortie oplysninger af betydning for Folketingets behandling. Pligten hviler også på *Beretning om ministres ansvar over for Folketinget*, som er afgivet af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen i 2015. Beretningen pålægger ministrene på eget initiativ at sørge for, at sådanne oplysninger indhentes og videregives til Folketinget.[28] Som påpeget af David Andersen og Svend-Erik Skaaning i et andet bidrag til Magtudredningen 2.0 betyder traditionen for mindretalsregeringer, at Folketinget generelt har gode muligheder for at holde regeringen i skak, da regeringens liv er afhængigt af Folketingets fortsatte tillid.[29]

I forsvarspolitikken er Udenrigs- og Forsvarsudvalget en afgørende del af den institutionelle ramme for demokratisk kontrol. Udvalget fører kontrol med forsvarsministerens forvaltning af regeringens politik inden for bl.a. forsvars-, sikkerheds- og beredskabsområdet og kontrollerer, hvordan regeringen efterlever og opfylder lovgivning, mandater og beslutninger, der er vedtaget af Folketinget på udvalgets områder.[30] Udvalget kan benytte sig af de samme parlamentariske redskaber som Folketingets øvrige udvalg, dvs. § 20-spørgsmål, skriftlige udvalgsspørgsmål, samrådsspørgsmål og forespørgsler.[31] Denne del af den demokratiske kontrol har indimellem karakter af opfølgning på kontrolarbejde, der ligger uden for Folketinget, f.eks. sager i medierne eller beretninger fra Rigsrevisionen. Udvalget behandler også lov- og beslutningsforslag, men denne opgave er mindre central end på andre politikområder, da forsvarspolitikken siden 1960 har

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

været aftalt gennem flerårige forlig mellem en bred kreds af Folketingets partier.[32]

Forsvarsforligsprocessen udgør derfor den tredje hjørnesten i Folketingets demokratiske kontrol. Forligskredsen består typisk af et bredt flertal af Folketingets partier, der rækker hen over den politiske midte. Forligene er flerårige og har almindeligvis haft en ramme på fem år. Forligets løbetid er ikke regelfastsat, men bestemmes af forligspartierne. I 1992 indgik man f.eks. et toårigt forlig, mens forsvarsforliget i 2023 var et 10-årigt rammeforlig med en økonomisk aftale, der efterfølgende udmøntes i en række delaftaler.[33]

Bogens opbygning

Kapitel 2 identificerer de væsentligste forskydninger i den internationale og europæiske sikkerhedsorden og deres betydning for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, siden den første magtudredning blev afsluttet i 2003. Netop i 2003 traf man den mest kontroversielle beslutning i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik efter Den Kolde Krig: Danmarks deltagelse i den USA-ledede invasion af Irak. Der er sket store forandringer siden da. Kapitlet tydeliggør, at Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine og genvalget af Donald Trump som USA's præsident har intensiveret krisen i den internationale orden og forandret fundamentet for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Danmark skal nu agere under usikre alliancepolitiske afhængigheder, et forværret trusselsbillede og en omfattende oprustning i Europa. Dermed forandres betingelserne for demokratisk kontrol med dansk forsvars- og sikkerhedspolitik også.

Kapitel 3 beskriver med fokus på Folketingets rolle, hvordan den demokratiske kontrol med forsvars- og sikkerhedspolitikken er organiseret i Danmark. Kapitlet identificerer særlige træk ved forsvars- og sikkerhedspolitikken, der gør den udfordrende fra et demokratisk perspektiv. Derefter ser kapitlet nærmere på, hvordan Udenrigs- og Forsvarsudvalget og forsvarsforligskredsen former og kontrollerer forsvars-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

politikken. Folketingets rolle i spørgsmål om anvendelse af militær magt udfoldes også. Afslutningsvis sammenlignes den danske praksis for kontrol og styring af forsvarspolitikken med praksisserne i Norge, Sverige og Finland.

Kapitel 4 tager udgangspunkt i argumentet om, at forsvarspolitik er gået fra at være normalpolitik til at blive krisepolitik. Kapitlet udfolder først, hvordan de politiske beslutningstagere tillader forsvars- og sikkerhedspolitikken en undtagelsestilstand, hvor retssamfundets almindelige regler kan sættes ud af kraft. Med det udgangspunkt diskuterer kapitlet, hvordan krisepolitikken forstørrer de traditionelle udfordringer ved Folketingets arbejde med forsvars- og sikkerhedspolitikken, særligt med hensyn til spørgsmål om materiel og industri, internationale rammer samt fortrolighed og hemmeligholdelse. Kapitlet fokuserer til sidst på betydningen af forsvarsforligsmodellen, der har undergået væsentlige forandringer i lyset af de nye internationale rammevilkår. Disse forandringer har stor betydning for Folketingets rolle og indflydelse.

Kapitel 5 zoomer ud og beskriver med udgangspunkt i krisepolitikken den forsvars- og sikkerhedspolitiske magtudøvelse som en balancegang imellem tre komponenter: handling, styring og demokratisk kontrol. De tre komponenter er alle væsentlige for at sikre en magtudøvelse, der både er effektiv og har demokratisk legitimitet. Kapitlet udforsker koblingen mellem de tre komponenter og identificerer centrale spændinger, der skal håndteres for at finde nye balancer i spørgsmålene om legitim magtudøvelse og demokratisk kontrol på forsvarsområdet.

Kapitel 6 perspektiverer bogens væsentligste argumenter. Vi opridser, hvordan krise og forandring i den internationale orden påvirker dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, og fremhæver de vigtigste konsekvenser for den demokratiske kontrol med forsvars- og sikkerhedspolitikken. På den baggrund diskuterer vi, hvordan udfordringerne kan imødegås.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 2

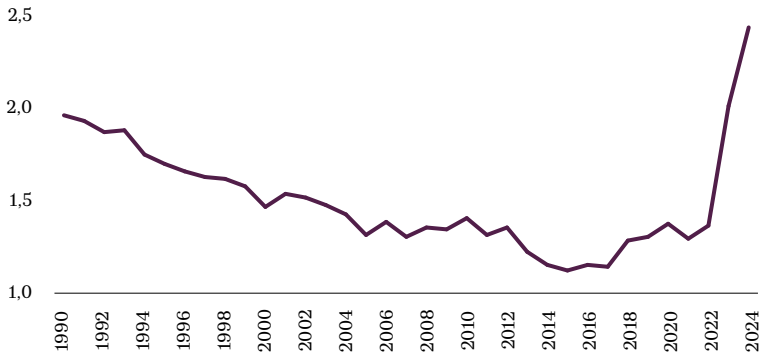
En ny sikkerhedspolitisk æra

Siden Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine er Europas og Danmarks sikkerhedspolitiske vilkår radikalt forandrede. Regeringens svar har været omfattende med enorme forsvarsinvesteringer, som figur 1 viser. Der er iværksat en bred palet af initiativer til genopbygning af dansk forsvar, herunder en lang række materielanskaffelser, flere værnepligtige, et styrket territorialforsvar, øget tilstedeværelse i Arktis og Østersøen, bedre beskyttelse af de danske farvande samt en vidtrækkende støtte til Ukraine.

Svaret står i kontrast til dansk forsvars- og sikkerhedspolitik i de tre årtier fra Sovjetunionens opløsning i december 1991 til Ruslands angreb på Ukraine i februar 2022. I den periode vurderede en bred kreds af politiske beslutningstagere, at det var usandsynligt, at en militær trussel på kort eller mellemlang sigt ville rette sig mod dansk territorium. På den baggrund blev det danske forsvar med forsvarsforliget 2005-2009 omlagt fra et territorialforsvar rettet mod militære angreb på Danmark til et ekspeditionsforsvar designet til at indgå i internationale militære operationer. Formålet var at understøtte og udbrede den amerikanskledede internationale orden. Det betød samtidig en svækkelse af Forsvaret i form af f.eks. afskaffelsen af jordbaseret luftforsvar og ubåde. Forsvarsbudgettet blev beskåret fra 1,95 % af BNP i 1990 til lavpunktet på 1,12 % af BNP i 2015.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Figur 1. Danmarks forsvarsudgifter, 1990-2024



Note: Figuren viser Danmarks årlige forsvarsudgifter som procent af BNP. Kilde: World Bank (a); (b)

Den markante ændring af dansk forsvars- og sikkerhedspolitik afspejler et skifte i småstaten Danmarks eksterne rammevilkår. Rammevilkårene udgøres af de globale og regionale ordener, som Danmark er indlejret i, og af de samarbejdsrelationer, som er opbygget med andre lande. Småstater som Danmark er karakteriseret ved deres politiske, økonomiske og administrative systemers begrænsede kapacitet. De må i international politik ofte tage til takke med rollen som den svage part i asymmetriske magtforhold med stærkere stater.[34] De eksterne rammevilkår er dermed både afgørende for, hvilke sikkerhedspolitiske udfordringer en småstat står over for, og hvilke svar på disse udfordringer der er mulige.

Krise i den internationale orden

Den internationale orden er i krise. Krisen handler grundlæggende om, at en række magt- og værdipolitiske forskydninger i international politik gennem de seneste årtier har formindsket USA's evne og vilje til at tage internationalt le-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

derskab, udhulet respekten for liberale normer som grundlag for international politik og reduceret en række magtfulde staters villighed til at lade fælles spilleregler være retningsgivende i deres udenrigspolitik. Krisen er således ikke ny, men den intensiveres af Ukrainekrigen og af USA's udenrigs- og sikkerhedspolitik under Trumps anden præsidentperiode, som blev indledt i januar 2025.

1990'erne var præget af Vestens optimisme og tro på et globaliseret internationalt system med stærke institutioner og en fælles kerne af værdier, normer og regler. I Francis Fukuyamas tolkning stod verden ligefrem ved historiens afslutning: Med Sovjetunionens sammenbrud var der ikke længere et alternativ til Vestens liberale demokrati.[35] Terrorangrebene på New York og Washington den 11. september 2001 og de efterfølgende krige i Afghanistan og Irak gjorde det dog tydeligt, at USA og Vesten fortsat var udfordret. Historien var langtfra slut. Fra 2010'erne blev NATO- og EU-landenes forhold til Rusland og Kina i stigende grad præget af spændinger. Fra 2022 befandt de sig på hver sin side i Ukrainekrigen, hvor de vestlige lande støttede Ukraine, mens Kina støttede Rusland. Magtpolitik og konflikt var fortsat en del af international politik.

Den internationale orden i årtierne efter Den Kolde Krigs afslutning betegnes ofte som regelbaseret, liberal og amerikansk. Den var regelbaseret, idet den i højere grad end tidligere var reguleret af nedskrevne aftaler og regler, herunder mekanismer for overvågning af, at reglerne blev overholdt, og sanktionsmekanismer, hvis de blev brudt. Den var liberal i den forstand, at reglerne var farvet af en liberal forståelse af international politik. Det betød bl.a., at staternes indbyrdes relationer tog udgangspunkt i et 'lighed for loven'-princip, hvor staterne havde lige ret til national selvbestemmelse og deltagelse i internationale organisationer, uanset om de var stormagter eller småstater. Økonomisk betød det en tro på, at globalisering ville gøre verden både rigere, på grund af øget konkurrence og international arbejdsdeling, og mere fredelig, fordi staternes vækst og velstand blev afhængige af markeder

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

og produktionskæder i andre lande. Endelig var den internationale orden amerikansk i den forstand, at USA havde den politiske vilje og den nødvendige diplomatiske, økonomiske og militære kapacitet til at opretholde og udvide ordenen.

Den regelbaserede, liberale og USA-ledede internationale orden var ikke perfekt. Mens det euro-atlantiske område og dele af Østasien og Oceanien var præget af samhandel og samarbejde i internationale organisationer, var store dele af Asien, Afrika og Latinamerika helt eller delvist uden for denne orden. Her var relationer mellem staterne fortsat karakteriseret ved svage institutioner, beskedent samarbejde og, særligt i Afrika, konflikt både internt i og mellem staterne. Samtidig opfattede en række af disse lande Verdensbanken, Den Internationale Valutafond (IMF), World Trade Organization (WTO) og andre internationale institutioner som instrumenter for vestlige interesser og værdier. Også FN, der ellers havde spillet en væsentlig rolle i afkoloniseringen under Den Kolde Krig, blev set som farvet af vestlige idéer og interesser. Det var ikke mindst tilfældet med den såkaldte 'responsibility to protect'-dagsorden (R2P), der gav det internationale samfund ret til at intervenere i lande, der ikke kunne eller ville beskytte deres civilbefolkninger.

For Danmark og andre småstater i den euro-atlantiske kerne udgjorde den internationale orden efter Den Kolde Krig en positiv forandring. Disse lande havde hidtil stået over for et 'overlevelsesproblem', dvs. truslen om invasion eller annektering fra stærkere magter. Nu stod de over for et 'indflydelsesproblem', dvs. en udfordring med at præge de globale og regionale regler og institutioner, der regulerede den internationale orden, gennem aktivt diplomati.[36] Danmark havde ligesom en række andre nordvesteuropæiske småstater de nødvendige diplomatiske ressourcer og kompetencer til at deltage aktivt i internationale institutioner og et konkurrencedygtigt erhvervsliv, der kunne drage fordel af den økonomiske globalisering. Samtidig var det i disse landes interesse, at den eksisterende orden blev yderligere styrket, dels fordi det

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

tjente deres nationale sikkerhedsinteresser, dels fordi det passede med deres værdipolitiske mål om en orden med større vægt på menneskerettigheder, global velstand og regulering af de fælles globale ressourcer. Derfor indtog småstaterne i Nord- og Vesteuropa roller som loyale støtter og hjælpsomme 'fiksere' i den amerikanskledede orden.[37]

For Danmark udgør krisen i den internationale orden en væsentlig, negativ forandring i de sikkerhedspolitiske rammevilkår. Særligt to udviklinger har betydning for Danmark: en magtforskydning væk fra Vesten og til opstigende magter, ikke mindst Kina, samt et skifte væk fra tanken om, at alle lande har lige rettigheder til national selvbestemmelse, hen imod en orden med særlige privilegier til stormagterne og en udfordring af den gamle ordens liberale normer.

Magtpolitiske forskydninger

Den Kolde Krigs afslutning efterlod USA som enesupermagt og tilmed som den stærkeste magt, siden Den Westfalske Fred afsluttede Trediveårskrigen i 1648 og lagde grunden til det moderne statssystem.[38]

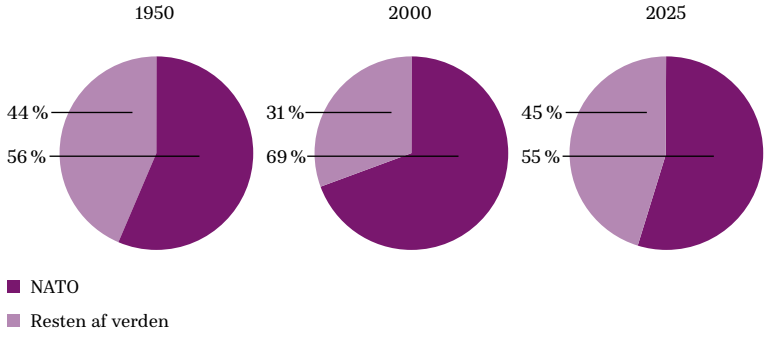
Allerede ved Sovjetunionens sammenbrud var der blandt nogle politikere og forskere en forventning om, at USA's særlige magtposition var et kort overgangsfænomen. Nye magtcentre ville opstå i både Europa og Asien, og de ville have en interesse i at balancere den amerikanske magt. Der var derfor, som udtrykt af den amerikanske analytiker Charles Krauthammer, tale om et 'unipolært øjeblik'.[39] Øjeblikket viste sig dog at skulle tælles i årtier snarere end måneder eller år. USA's store militære, økonomiske og teknologiske forspring betød, at det tog årtier for en rival som Kina bare at nærme sig. Samtidig byggede den nye orden videre på internationale institutioner, der var formet af USA under Den Kolde Krig. Disse institutioner blev støttet af andre vestlige lande, der delte den amerikanske ambition om udbredelse af liberalt demokrati og markedsøkonomi, og som fortsat var i et sikkerhedspolitisk afhængighedsforhold af USA.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Med andre ord formåede USA at fastholde en position som hegemon i det internationale system – altså en stat med overlegen økonomisk, militær og diplomatisk kapacitet, en politisk vilje til at tage internationalt lederskab samt en social kapital i det internationale samfund, der gjorde, at mange lande accepterede eller ligefrem støttede det amerikanske lederskab.[40]

Særligt efter den økonomiske krise i slutningen af 2000'erne blev omkostningerne ved det globale amerikanske lederskab dog tydeligere. Store budget- og handelsunderskud har skabt langsigtede økonomiske og politiske udfordringer for USA. Internationalt udfordres enesupermagten af en magtforskydning fra USA og dets vestlige allierede til Kina og en række opstigende magter i det globale syd som f.eks. Indien, Indonesien, Brasilien og Saudi-Arabien. I den kontekst har USA længe søgt at finde en balance mellem at bevare sin globale magtposition og reducere hegemoniets omkostninger.

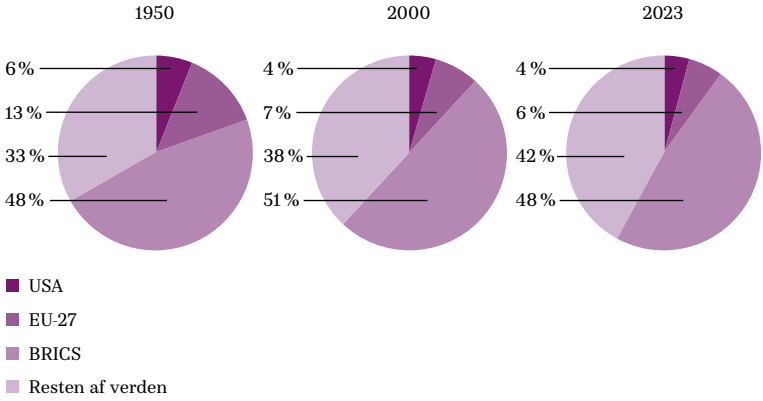
Figur 2. Andel af verdens forsvarsudgifter: NATO og resten af verden, 1950, 2000 og 2025



Note: Nuværende NATO-medlemslande. Beløb er opgjort i mia. konstante USD (2024). Total for verden for 1950 er et særskilt estimat, da SIPRI ikke opgør en samlet total for verden for året, og da landespecifikke SIPRI-data for 1950 kun dækker en del af verdens lande.
Kilde: Correlates of War; Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)

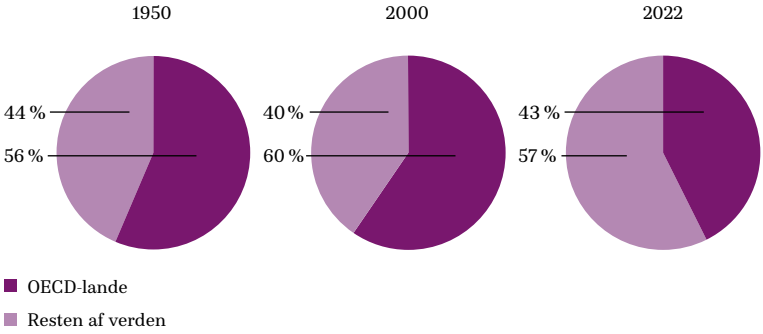
Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Figur 3. Andel af verdens befolkning: USA, EU-27, BRICS og resten af verden, 1950, 2000 og 2023



Note: Tal er opgjort i mio. personer. EU-27 og BRICS er opgjort retrospektivt ud fra nuværende medlemskab. Kilde: Our World in Data (a)

Figur 4. Andel af verdens BNP: OECD-lande og resten af verden, 1950, 2000 og 2022



Note: BNP er opgjort i mia. konstante internationale dollars (PPP- og inflationsjusteret - 2011). For 1950 bruges OECD's oprindelige medlemslande retrospektivt. Kilde: Our World in Data (b)

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Figurerne viser, at Vestens militære og økomiske magt blev forøget mellem 1950 og 2000, men at der siden hen er sket en tiltagende magtforskydning væk fra Vesten. Med en stadig mindre andel af verdens befolkning har Vesten stadig mindre legitimitet til at tage en ledende position i det internationale samfund. Vesten har også stadig mindre relativ økonomisk og militær magt til at forfølge sine mål.

USA er fortsat den stærkeste magt på de fleste parametre.[41] Ikke desto mindre fik omkostningerne ved at opretholde en liberal orden USA til at ændre kurs under præsident Barack Obama i perioden mellem 2009 - 2017. Amerikansk udenrigs- og sikkerhedspolitik fik et stærkere asiatisk fokus for at imødegå voksende kinesisk indflydelse, den amerikanske administration aftalte et såkaldt *reset* med Rusland for at undgå konflikt efter Ruslands krig i Georgien, og USA forpligtede sine europæiske allierede på at bidrage mere til deres egen sikkerhed. På NATO's topmøde i Wales i 2014 skrev medlemslandene således under på, at de ville sigte mod at anvende 2 % af BNP på forsvarsudgifter i løbet af 10 år.

De følgende to amerikanske præsidenter betonede i tillæg hertil, at amerikansk udenrigspolitik skulle tjene USA og den amerikanske befolkning - af præsident Trump formuleret som "Make America Great Again" og med præsident Bidens ord "en udenrigspolitik for middelklassen". Mens dette betød et skifte i USA's Mellemøstenstrategi, bl.a. i form af en tilbagetrækning fra Afghanistan i 2021, var konsekvenserne for Europa beskedne. Her resulterede det amerikanske magttab frem til begyndelsen af Trumps anden præsidentperiode i 2025 først og fremmest i en fortsat, men dog skærpet, transatlantisk dialog om byrdedeling i NATO.

Sideløbende voksede behovet for et militært forsvar af Europa efter Ruslands annektering af Krim i 2014. Det førte fra 2016 til etableringen af NATO's fremskudte tilstedeværelse i de tre baltiske lande og Polen med henblik på at afskrække Rusland. USA forøgede desuden sit militære engagement i Europas sikkerhed i Trumps første præsidentperiode fra 2017

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

til 2021. EU styrkede samtidig sin forsvars- og sikkerhedspolitiske rolle. Efter Brexit-afstemningen i 2016, hvor Storbritannien besluttede at forlade EU, iværksatte unionen initiativer som PESCO, der skulle understøtte fælles udvikling af militære kapabiliteter, og Den Europæiske Forsvarsfond, der skulle fremme forskning og udvikling på forsvarsområdet.[42] Formand for EU-Kommissionen Ursula von der Leyen præsenterede i 2019 sin 'geopolitiske kommission' og indikerede dermed, at EU nu ville fokusere mere på hård magtpolitik.

Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine i 2022 blev afgørende for den efterfølgende udvikling i den europæiske sikkerhedsorden. I Versailleseklæringen fra marts 2022, få uger efter krigsudbruddet, konstaterede EU-landenes ledere, at "Ruslands angrebskrig er en tektonisk forskydning i europæisk historie".[43] Den voksende trussel mod de europæiske lande medførte en omkalfatring af NATO's forsvarsplaner, en række tiltag for at styrke afskrækkelsen i de østlige frontlinjestater samt ikke mindst en udvidelse af alliancen med Finland og Sverige.[44] På NATO's topmøde i Haag i 2025 blev medlemslandene på amerikansk initiativ enige om at øge de nationale forsvarsbudgetter til i alt 5 % af BNP i 2035, heraf 3,5 % af BNP på militære kernebehov.

USA har siden da signaleret et mindre engagement i europæisk forsvar fremadrettet, og Europa er hastigt ved at overtage et langt større ansvar for egen sikkerhed. Siden 2022 er de europæiske forsvarsinvesteringer vokset massivt, og de europæiske lande har intensiveret deres bi- og minilaterale samarbejder på forsvarsområdet, herunder med Ukraine. I EU-regi er der lanceret yderligere planer og initiativer, som især understøtter udviklingen af europæisk forsvarsindustri. Den foreløbige kulmination kom i 2025, da EU vedtog en strategisk plan for unionens forsvarspolitik med en målsætning om, at EU-landene skal kunne forsvare sig selv i 2030.

Den tiltagende 'europæisering' af NATO og de mange initiativer blandt de europæiske lande medfører en militær re-balancering af det transatlantiske forhold, som i skrivende

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

stund endnu ikke er blevet konsolideret i en ny, fasttømret sikkerhedsarkitektur for Europa.

Værdipolitiske forskydninger

Siden de tidlige 2010'ere har det internationale samfund været præget af en værdipolitisk forskydning. Kernen i udviklingen er, at der lægges mindre vægt på samskabelse af en international orden og mere vægt på interesser knyttet til det enkelte lands sikkerhed og velstand. De værdipolitiske forskydninger er tæt koblet til de magtpolitiske forskydninger. De er drevet dels af stater som Rusland og Kina, der med Vestens svækkelse har bedre muligheder for at forfølge egne værdipolitiske dagsordener, dels af politiske strømninger i Nordamerika og Europa, der ser et opgør med den liberale og regelbaserede orden som et svar på Vestens magttab.[45]

Kina og Rusland har siden de tidlige 2010'ere øget samarbejdet om at 'tilbagerulle' den liberale orden.[46] Liberalt demokrati ses som en trussel mod de to landes autokratiske regimer, og deres samarbejde bunder i et fælles ønske om at imødegå Vestens materielle magt og liberale idéer.[47] Kina og Rusland slår ned på civilsamfundsgrupper, der vil fremme vestlige værdier, og begrænser adgang til information og sociale medier. Samtidig opstilles en alternativ værdipolitisk dagsorden, som kritiserer Vestens påståede dobbeltmoral og forfald og tager afstand fra universelle rettigheder og vestlig interventionisme.[48]

Kina og Rusland har anvendt forskellige midler i deres udfordring af den liberale orden. Kina har systematisk opbygget afhængighedsforhold, bl.a. gennem infrastrukturprojekter og långivning i regi af det såkaldte Belt and Road Initiative (BRI) siden 2013. Rusland har både benyttet sig af hybride virkemidler, herunder desinformationskampagner, sabotage og cyberangreb, og af decideret krigsførelse, først i Georgien og siden hen i Ukraine. Samtidig har begge lande engageret sig i BRICS-samarbejdet, Shanghai Cooperation Organization og en række mindre formelle organisationer og netværk, der

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

alle vægter en norm om ikke-indblanding i medlemsstaterne og giver mulighed for at koordinere kritik og modarbejde en vestlig, liberal international orden.

Kinas politik udgør en generel udfordring af den internationale orden og dermed Danmarks sikkerhed og udenrigspolitiske handlerum på længere sigt. Ruslands politik har medført en transformation af Danmarks nære strategiske miljø, hvor der nu er en reel militær trussel mod Danmark og dets allierede.

Den væsentligste værdipolitiske forskydning for Danmark kommer dog fra USA. I Trumps anden præsidentperiode har USA udfordret den liberale regelbaserede orden og det transatlantiske værdifællesskab. USA's nationale sikkerhedsstrategi fra november 2025 udtrykker bl.a., at EU i Trump-administrationens øjne underminerer frihedsrettigheder, suverænitet og nationale identiteter i Europa, at kontinentet står over for en ikke præcist defineret "civilisatorisk udviskning", og at man vil "kultivere modstand mod Europas aktuelle retning i europæiske lande".[49] Trump-administrationen bevæger sig i en fundamentalt anden retning end størstedelen af de europæiske lande, når det handler om klimapolitik, folkeret, reguleringen af big tech og andre værdispørgsmål.

Trump-administrationens tilgang indebærer, at samarbejdet mellem USA og dets allierede kun i begrænset grad defineres af fælles værdier og interesser og i højere grad udtrykker en 'noget-for-noget'-relation. Retten til national selvbestemmelse og lige rettigheder for stormagter og småstater stod helt centralt i visionen for en såkaldt 'ny verdensorden', som USA formulerede ved afslutningen af Den Kolde Krig. Den aktuelle amerikanske udenrigspolitik betoner derimod betydningen af indflydelsessfærer, hvor stormagterne legitimt kan tage lederskab, også når det udfordrer mindre landes interesser og suverænitet. Krisen om Grønland i vinteren 2026 er et klart eksempel på dette.

Siden afslutningen af Anden Verdenskrig har internationale institutioner spillet en central rolle i forsøget på at

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

skabe fælles spilleregler, formidle information og skabe medejerskab til den internationale orden gennem muligheder for indflydelse og indsigelse. I Trumps udenrigspolitik lægges vægten på bilaterale forhandlinger, hvor magt og personlige relationer erstatter formelle regler og etablerede diplomatiske praksisser. Dermed får mindre lande mindre forudsigelighed at navigere efter og dårligere muligheder for at søge indflydelse. I forhandlinger med stormagter vil de oftere befinde sig i situationer, hvor magtasymmetrien bliver afgørende for forhandlingsresultatet, uden beskyttelse af fælles regler og institutionelle mekanismer.

Endelig har det været en hjørnesten i amerikansk udenrigspolitik at fremme markedsglobalisering. Men Trumps udenrigspolitik fokuserer i stedet på at beskytte nationale industrier og balancere handelsunderskud gennem told. For et land som Danmark med et lille hjemmemarked og en åben økonomi svækker dette det økonomiske vækstpotentiale i en situation med et øget behov for store og vedvarende investeringer i Forsvaret.

Pragmatisk og aktivistisk værdipolitik

Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik er på mange måder blevet formet af de internationale magt- og værdipolitiske forskydninger i de seneste årtier. Dette blev f.eks. tydeligt under den regering, der i 2023 udgav en ny udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi som svar på krigen i Ukraine. Strategien identificerer en række pejlemærker for, hvordan Danmark kan navigere i en ny geopolitisk virkelighed præget af krig i Europa og øget global konkurrence og konflikt. Strategiens kernebegreb er 'pragmatisk idealisme'. Pragmatisk idealisme signalerer, at udenrigspolitikken skal være tosidet. Den skal tage udgangspunkt i, at stater handler ud fra egne interesser i et konkurrence- og konfliktpræget internationalt system. Samtidig skal dette udmøntes i "en aktiv, ambitiøs og optimistisk udenrigspolitik med udgangspunkt i de værdier, vi selv er rundet af".[50]

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Selv om strategien formuleres som et direkte svar på aktuelle udfordringer, har idéen om pragmatisk idealisme rødder tilbage til nederlaget til Preussen og Østrig i 1864. Nederlaget udgjorde med Rasmus Glenthøjs ord en 'Stunde Null', en ny begyndelse, i dansk udenrigspolitik.[51] Herfra betragtede de politiske beslutningstagere, befolkningen og omverdenen Danmark som en småstat, der måtte tolke sine interesser og værdier ind i de dagsordener, som blev sat af stormagterne.[52] Som opsummeret af tidligere udenrigsminister Per Hækkerup i 1965, så fritager dette ikke småstaten for et moralsk ansvar. Det betyder dog, "at et lille land, før det markerer en udenrigspolitisk stillingtagen eller tager et udenrigspolitisk initiativ, naturligvis altid nøje må vurdere de reale magtforhold og situationens reelle muligheder".[53]

Denne pragmatisme kendetegner også Danmark i dag.[54] Dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik har i årtierne efter Den Kolde Krig udviklet sig gennem flere faser, der afspejler samspillet mellem ændringer i det udenrigspolitiske handlerum og skiftende regeringers vægtning af værdier.[55]

Fra Berlinmurens fald i 1989 til terrorangrebene på New York og Washington i 2001 var sikkerhedspolitikken karakteriseret ved støtte til en udvidet international retsorden, inklusive menneskerettigheder, humanitær intervention og internationale domstole – den såkaldte 'aktive internationalisme'. I denne periode så mange politiske beslutningstagere den magtpolitiske pragmatisme og småstatsidealismen som to sider af samme sag. Opfattelsen var, at en liberal international orden med stærke internationale institutioner og styrkelse af frihandel, demokrati og menneskerettigheder både var nyttig og i overensstemmelse med danske værdier.[56]

Fra 2001 til Ruslands annektering af Krim i 2014 var sikkerhedspolitikken karakteriseret ved 'international aktivisme' med et fokus på demokratifremme og liberale frihedsværdier, herunder kamp mod autokratier i Mellemøsten. Danmarks militære aktivisme blev især tydelig med den omfattende deltagelse i de amerikanskledede krige i Afghanistan og Irak.[57]

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Efter 2014 blev dansk sikkerhedspolitik karakteriseret ved en 'balancerende aktivisme'. Denne tilgang videreførte idéen om, at dansk forsvar kunne bruges aktivt som et udenrigspolitisk instrument, men fokuserede samtidig på afskrækkelse af Rusland gennem NATO og EU.[58]

Fælles for disse perioder er en forsvars- og sikkerhedspolitisk afhængighed af USA. Afhængigheden blev grundlagt under Den Kolde Krig, hvor danske beslutningstagere betragtede forsvarsbudgettet som en forsikringspræmie, der skulle holdes så lav som mulig – samtidig med at man afviste tanken om en styrket sikkerhedspolitisk dimension i det europæiske samarbejde.[59] Afhængigheden blev forøget efter Den Kolde Krig, særligt med afskaffelsen af territorialforsvaret med forsvarsforliget 2005-2009 og villigheden til at deltage i internationale operationer for derigennem at søge status i NATO trods et lavt forsvarsbudget.[60]

Med Ruslands invasion af Ukraine i 2022 søgte Danmark et større europæisk engagement gennem afskaffelsen af EU-forsvarsforbeholdet. Danmark fik stemmeret, når Ministerrådet stemmer om forsvarspolitik, kom med i PESCO-samarbejdet og fik mulighed for at bidrage til EU's militære operationer. Efter indsættelsen af Donald Trump som USA's 47. præsident i 2025 valgte Danmark at lægge sig endnu tættere op ad EU's mange forsvars- og sikkerhedspolitiske initiativer, ikke mindst på det forsvarsindustrielle område. En parallel udvikling illustrerede imidlertid Danmarks fortsatte forsvars- og sikkerhedspolitiske afhængighed af USA: I juni 2025 vedtog Folketinget en bilateral forsvarsaftale med USA, der brød med næsten 70 års dansk politik ved at tillade amerikanske baser, udstationering af amerikanske soldater og opbevaring af amerikansk materiel på dansk grund.

Tre forandringer af de internationale rammevilkår

Der er siden begyndelsen af 00'erne sket dybe sikkerhedspolitiske forskydninger på strukturelt niveau – både globalt og i Europa. Med Ruslands invasion af Ukraine og Trumps præ-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

sidentskab siden 2025 er den internationale orden kastet ud i en krise, der forandrer rammevilkårene for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik.

For det første er Danmark fortsat afhængigt af USA. Denne afhængighed findes, mens USA's rolle i Europa er under forandring og sandsynligvis vil være både mere beskeden og mindre stabil i fremtiden. Trump-administrationen gør med sin ageren vedrørende Grønland de transatlantiske problemstillinger særligt vanskelige for Danmark. Alt dette udfordrer dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. På den ene side har Danmark en interesse i at fastholde et amerikansk engagement. På den anden side har Danmark en interesse i at fremtidssikre politikken til en tid med et mindre amerikansk engagement. Dette dilemma kan f.eks. komme til at udspille sig i spørgsmål om henholdsvis amerikanske og europæiske anskaffelser af forsvarsmateriel og i spørgsmål om relationen mellem NATO og EU.

For det andet er Danmarks strategiske miljø i både Østersøen og Arktis skiftet fra lavspænding til højspænding og hybrid konflikt. Krigen i Ukraine har vist, at de europæiske lande står over for en konventionel militær trussel fra Rusland. Invasion og annektering er igen instrumenter i stormagternes magtpolitik, også i Europa. Rusland har samtidig åbnet muligheden for at følge den konventionelle trussel op med anvendelsen af taktiske atomvåben. Dette udfordrer Danmark, der som småstat har en interesse i at fastholde traditionelle prioriteter om at sikre mulighed for dialog og afspænding for at undgå en eskalering af konfliktniveauet, men som også har et stærkt incitament til at opruste for at bidrage til militær afskrækkelse.

For det tredje har udviklingen i rammevilkårene ført til en oprustning, der af både tyngde og hastighed er uset i den nyere danmarkshistorie – i hvert fald siden 1953-grundlovens indførelse. Denne oprustning skal ske, *mens* de tektoniske plader i den globale og europæiske sikkerhedspolitik forskubbes. Dette udfordrer det samlede forsvars- og sikkerhedspolitiske

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

maskineri i Danmark – både med hensyn til den strategiske tænkning, den tekniske kapacitet og evnen til at styre og implementere i store og komplekse processer. Det rejser også vigtige spørgsmål om, hvordan man demokratisk holder hånd i hanke med forsvars- og sikkerhedspolitikken.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 3

Forsvars- og sikkerheds-politiske processer

Demokratisk kontrol med regeringen og forvaltningen kan være udfordrende på alle politikområder. Det hænger sammen med en række forandringer over tid, herunder vanskeligere vilkår for det parlamentariske arbejde, en styrkelse af regeringsmagten samt øget bureaukratisering, professionalisering og internationalisering af den politiske praksis.[61] Samtidig er der tre forhold knyttet til forsvars- og sikkerhedspolitikken, som gør den demokratiske kontrol på netop dette område særligt udfordrende.

For det første er forsvars- og sikkerhedspolitikken snævert forbundet med udenrigspolitikken. Det skyldes, at den vedrører statens relationer til både allierede og modstandere i det internationale system. Udenrigspolitikken opfattes traditionelt som væsensforskellig fra indenrigspolitikken.[62] Indenrigspolitik præges af magtkampe mellem partier og samfundsaktørers forsøg på interessevaretagelse. Udenrigspolitik præges derimod ofte af konsensus og et større handlerum for regeringen i forsøget på at fremme nationale interesser.[63]

Forskningen tyder dog på, at det er mere kompliceret end som så.[64] På den ene side formes de indenrigspolitiske kampe af udenrigspolitikken, herunder trusselsbilledet, alliance- og

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

handelsrelationer samt strategier, planer og lovgivning fra NATO og EU. På den anden side har indenrigspolitiske uenigheder og beslutninger om forsvar og sikkerhed udenrigspolitisk betydning, fordi de former, hvordan Danmark bliver opfattet, og hvad Danmark kan internationalt. Omdrejningspunktet for 'den militære aktivisme' har således været at anvende det militære instrument udenrigspolitisk.[65] En hård skillelinje mellem indenrigs- og udenrigspolitik er med andre ord ikke retvisende i forsvars- og sikkerhedspolitikken.

De politiske dynamikker er derfor anderledes på forsvarsområdet end på mere 'normale' indenrigspolitiske områder som f.eks. sundheds- eller uddannelsespolitik. Forsvars- og sikkerhedspolitikken har ligesom udenrigspolitikken i årtier været præget af konsensus, da en stor del af Folketingets partier kontinuerligt står bag den førte forsvars- og sikkerhedspolitik.[66] Samtidig fylder den interne regeringskoordination, især i regeringsledelsen, generelt mere i dansk politik end tidligere.[67] Dette gælder ikke mindst styringen af forsvars- og sikkerhedspolitikken, givet den tætte kobling til Danmarks udenrigspolitiske omstændigheder. Disse parlamentariske forhold må formodes at påvirke folketingspolitikernes tilgang til kontrolarbejdet.

Derudover gør hensyn til danske sikkerhedsinteresser det vanskeligt for folketingspolitikerne at gå imod den linje, som 'systemet', dvs. regeringen, centraladministrationen og Forsvaret, lægger i spørgsmål om Danmarks nationale interesser. I praksis kan dette betyde, at Folketingets kontrol er mere begrænset på forsvars- og sikkerhedspolitikken end på andre politikområder. Sidstnævnte gælder især i en international situation præget af krisestemning og stor omskiftelighed. Her er det ofte tilfældet, at et flertal – i tråd med den velbeskrevne 'rally around the flag'-effekt – samler sig bag den førte politik for at styrke staten eksternt.[68]

Et andet forhold, der gør den demokratiske kontrol udfordrende, er de særlige magt- og styringsrelationer på forsvarsområdet. Disse har rod dels i områdets militære karakter, dels

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

i sammenvævningen med udenrigspolitikken. Forskere har længe studeret de vanskeligheder, som civil-militære relationer indebærer for demokratisk kontrol.[69] Militært uddannede har ligesom andre fagprofessionelle en særlig viden, ekspertise og etik. Deres faglighed er imidlertid særegen, fordi den knytter sig direkte til statens og samfundets sikkerhed. Dette giver en magt- og forhandlingsposition over for civile beslutningstagere, som ikke findes i andre dele af den offentlige sektor. Blandt andet af denne årsag har Forsvaret en anden selvforståelse end andre samfundsaktører – som er at være uløseligt forbundet med selve nationen og dens historie.[70] Forsvaret møder derfor civile beslutningstagere med bestemte forventninger om faglig respekt og indflydelse.

Tilsammen skaber dette udfordringer og til tider spændinger i samspillet mellem Forsvaret og det politiske system. I en dansk kontekst er der f.eks. en konstruktion med en forsvarschef, som både er Forsvarets øverstbefalende og underlagt forsvarsministeren. Det kan være uklart, hvem der reelt træffer hvilke beslutninger på forsvarsområdet, og hvem der i praksis understøtter hvem. Debatten om, hvorvidt forsvarschefen kunne betragtes og ledes som en 'almindelig' styrelseschef, understreger, at civil-militære relationer løbende er til forhandling og til tider er konfliktfyldte.[71]

Uenigheden om, hvad henholdsvis fagprofessionelle (som i Forsvaret), 'djøffere' (som i Forsvars- og Finansministeriet) eller politikere (som i regeringen og Folketinget) skal bestemme, findes også på andre politikområder, men den er særligt udtalt i forsvars- og sikkerhedspolitikken. Her brydes militærfaglige, nationaløkonomiske, juridiske, forvaltningsmæssige og politiske logikker i et felt, hvor både nationale interesser og menneskeliv står på spil. Samtidig betyder de store og langsigtede investeringer og samspillet med internationale aktører, at mange beslutninger rækker årtier ud i fremtiden og kun vanskeligt kan omgøres uden store økonomiske og diplomatiske konsekvenser.

Blandt de internationale aktører har særligt NATO og USA

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

længe haft afgørende betydning, mens EU's rolle nu vokser. Militært er NATO's planer og styrkemål styrende for dansk forsvarsplanlægning. I et scenarie, hvor Danmark involveres i en konflikt i regi af NATO's artikel 5 med forpligtelsen til kollektivt forsvar, vil alliancens øverstkommanderende, SACEUR (Supreme Allied Commander Europe), disponere over danske styrker - medmindre Folketinget direkte modsætter sig dette og dermed tilsidesætter danske allianceforpligtelser. Politisk har USA's ønsker til Danmark haft indflydelse på danske forsvars- og sikkerhedspolitiske beslutninger, både i forbindelse med krigsdeltagelse og i spørgsmål om materielanskaffelser.[72] EU's voksende betydning i især forsvarsindustripolitikken former ligeledes det danske beslutningsrum.

Vigtigheden af de internationale aktører rejser spørgsmål om, hvor beslutningskraften og styringen reelt ligger. Samtidig komplicerer den internationale forankring de nationale styringsrelationer: Statsministeriet og Udenrigsministeriet har i praksis stor magt på forsvarsområdet, selv om Forsvarsministeriet formelt er styrende på området. Helt grundlæggende gør den internationale forankring det derfor mere uklart, hvad og hvem man reelt kontrollerer, når man kontrollerer dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Er det regeringen, Folketingets udvalg, forligspartierne, Forsvaret eller internationale allierede, der 'ejer' beslutningerne? Hvem fører kontrol, og hvem er denne kontrol egentlig rettet mod?

Det tredje forhold, der særligt udfordrer den demokratiske kontrol på dette område, er, at man ofte kan tilsidesætte hensyn, som almindeligvis fremmer demokratisk kvalitetssikring af de politiske beslutninger. Det gælder især hensynet til offentlighed og transparens. En stor del af den relevante information for de politiske og militære beslutninger er klassificeret. Klassificeringen afspejler et legitimt behov for fortrolighed af hensyn til Danmarks internationale forhandlingspositioner, danske statsborgeres sikkerhed samt forholdet til internationale allierede og partnere. I praksis kan regeringen inden for lovgivningens rammer holde viden, der er tilveje-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

bragt af f.eks. efterretningstjenesterne eller via internationale forbindelser, internt. Dermed vil demokratisk kontrol i Folketingets udvalg og fora foregå på et mindre oplyst grundlag.

Derudover er der stærke regler og normer om fortrolighed forbundet med det forsvars- og sikkerhedspolitiske arbejde i Udenrigs- og Forsvarsudvalget, forsvarsforligskredsen og Det Udenrigspolitiske Nævn. Det betyder, at parlamentarikerne kan have svært ved at få den viden og information, som de modtager fra regeringen og myndighederne, vurderet eksternt. Medierne og offentligheden har desuden svært ved at understøtte parlamentarikernes kontrolarbejde, fordi også de har begrænset adgang til viden og information på området.

Forsvarsforligsprocessen

I Danmark er forsvarspolitikken styret i forlig. Derfor er både Udenrigs- og Forsvarsudvalget og forsvarsforligskredsen centrale parlamentariske aktører.

Udenrigs- og Forsvarsudvalget, der er en sammenlægning foretaget i 2026 af to hidtil separate udvalg, beskæftiger sig med udenrigspolitik, udviklingsbistand, forsvar og beredskab. Væsentligst i denne bogs kontekst er det, at udvalget drøfter og kontrollerer de beslutninger, som træffes i forbindelse med forsvarsforligene og øvrige aftaler angående forsvar, samfundssikkerhed og beredskab. Arbejdet for udvalgets 29 medlemmer består bl.a. i at indsamle information og høre interesseorganisationer, virksomheder og civilsamfundsrepræsentanter. Selv om udvalget beskæftiger sig med forligsimplementering, herunder materielanskaffelser, foregår godkendelsen af større forsvarsinvesteringer – over 70 mio. danske kroner – i form af aktstykker til Folketingets Finansudvalg.

Udenrigs- og Forsvarsudvalget behandler også lov- og beslutningsforslag på forsvarsområdet på Folketingets vegne. F.eks. behandlede udvalget i 2025 et lovforslag (L 188) og et dertilhørende beslutningsforslag (B 173) om et forsvarssamarbejde mellem Danmark og USA. Udvalget drøfter desuden mi-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

litære bidrag til internationale missioner, men Det Udenrigspolitiske Nævn er her den afgørende parlamentariske instans.

De partier, som står bag forsvarsforlig, indgår i forsvarsforligskredsen. Siden 1960 er dansk forsvarspolitik blevet aftalt i flerårige forlig, og forsvarsforligskonstruktionen er i dag en historisk indlejret praksis.[73] Da forsvarsforliget 2024-2033 blev indgået, inkluderede forligskredsen 10 ud af Folketingets 12 partier. Med så bred en aftale er en stor del af Udenrigs- og Forsvarsudvalget også repræsenteret i forligskredsen. Hvor udvalgets almindelige møder foregår på Christiansborg og ledes af udvalgsformanden, foregår forligskredsmøderne i Forsvarsministeriet med forsvarsministeren for bordenden.

Arbejdet med forsvarsforlig kan inddeles i tre faser, som dog reelt er overlappende.[74] I første fase rammesættes og forberedes forsvarsforliget. Man laver de analyser og sætter de pejlemærker, der tilsammen udgør grundlaget for forhandlingerne. Der er i Danmark ingen fast praksis for dette forløb. Man har tidligere anvendt forsvarskommissioner, der inkluderede medlemmer af Folketinget og producerede en kvalificeret elitekonsensus, som forsvarsforliget kunne baseres på.[75] Den seneste forsvarskommission var i 2008.[76] I de senere år har regeringen nedsat sikkerhedspolitiske analysegrupper med embedsfolk understøttet af repræsentanter fra det sikkerhedspolitiske forskningsmiljø, civilsamfundsorganisationer og erhvervslivet - men uden inddragelse af de folkevalgte politikere. Disse gruppers arbejde er mundet ud i større rapporter: Taksøe-rapporten i 2016 og Zilmer-rapporten i 2022. Generelt er regeringen og især Forsvarsministeriet og dets underliggende myndigheder centrale i den forberedende fase.[77]

I anden fase forhandles selve aftalen. Forligskredsen er sammen med forsvarsministeren de afgørende beslutningstagere i forhandlingsfasen. Med forsvarsforliget 2024-2033 er der både en overordnet økonomisk rammeaftale og delaftaler, som derefter udmønter rammeaftalen. Det betyder, at forberedelse såvel som forhandling foregår ad flere omgange inden

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

for samme forlig - og for de enkelte delaftaler potentielt sideløbende. Vi vender tilbage til den nye forligsmodel i kapitel 4.

I tredje fase implementeres forsvarsforliget, og politikerne på forsvarsområdet er igen afgørende, da de fører kontrol på Folketingets vegne. Denne kontrol kan både foregå i Udenrigs- og Forsvarsudvalget og i forligskredsregi. Også Rigsrevisionen kan kontrollere og evaluere forligsimplementeringen på Folketingets vegne.[78] Forsvarsområdet har i årene siden den første magtudredning været et fokuspunkt for Rigsrevisionens arbejde, herunder i form af en lang række meget kritiske beretninger. Det er i denne sammenhæng værd at bemærke, at Forsvarsministeriet i 2023-2024 efter kritik fra statsrevisorerne indførte et nyt koncept for forligsopfølgning og -rapportering rettet mod forsvarsforligskredsen.[79]

Med hensyn til relationen mellem de centrale aktører i det forsvarspolitiske arbejde er især to ting vigtige. For det første medfører eksistensen af en mangeårig og aktivt politikskabende forsvarsforligskreds nogle særegne dynamikker. Tyngden i det forsvarspolitiske arbejde ligger i forligskredsen, ikke i udvalgsarbejdet. I forligskredsen er der et anderledes rum for dialog og samarbejde, end hvad der almindeligvis karakteriserer interaktionen mellem regerings- og oppositionspartier i Folketinget. Der kan i forligskredsen potentielt opstå en slags fællesskab med en fælles identitet, hvor skellet mellem lovgivende og udøvende magt udviskes. Det store overlap mellem medlemmerne af henholdsvis Udenrigs- og Forsvarsudvalget og forsvarsforligskredsen giver dog også mulighed for at placere og flytte politiske dagsordener og drøftelser i og imellem de to fora.

For det andet er der spørgsmålet om, hvem der er 'inde' og 'ude'. Med forsvarsforliget 2024-2033 er det muligt at stå bag den overordnede forsvarsaftale - og dermed være en del af forligskredsen - men samtidig stå uden for udvalgte delaftaler. Denne mulighed blev relevant, da Liberal Alliance og Danmarksdemokraterne i 2024 indledningsvis valgte at stå uden for delaftalen om en ligestilling af værnepligten. Inde-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

ude-spørgsmålet indebærer desuden, at en flertalsregering kan vælge at flytte centrale politiske drøftelser og beslutninger ind i regeringens egne udvalg, også på forsvarsområdet. I så fald er det både udvalget og forligskredsen, der er 'ude'. Denne mulighed rejser bredere spørgsmål om, hvor magten reelt ligger i forsvarsforligsprocessen. Vi vender tilbage til disse spørgsmål i kapitel 5.

Beslutninger om anvendelse af militær magt

Anvendelsen af militær magt i krigsførelse og internationale operationer er et vigtigt element i forsvars- og sikkerhedspolitikken. Den demokratiske styring og kontrol tager her udgangspunkt i grundloven. Loven siger, at den udøvende magt – med undtagelse af selvforsvar – ikke kan anvende militære magtmidler mod fremmede stater uden Folketingets samtykke, og at regeringen skal rådføre sig med et udenrigspolitisk nævn forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde.

Det er dermed Det Udenrigspolitiske Nævn, som bemyndiger og kontrollerer regeringens beslutninger om anvendelse af militær magt. Nævnets opgave er at rådgive regeringen om udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål. Møderne foregår i fortrolighed, og det er lovbestemt, at medlemmerne er underlagt tavshed angående mødernes indhold. Udefrakommende kan med ganske få undtagelser ikke få foretræde og blive hørt i Det Udenrigspolitiske Nævn. Udenrigs- og Forsvarsudvalget drøfter også spørgsmål om anvendelse af militær magt, og Folketinget debatterer desuden selve beslutningsforslaget før en eventuel vedtagelse.

Det er nyttigt at sondre imellem tre kulturbegreber, som kan belyse interaktionen mellem Folketinget og regeringen i forbindelse med beslutninger om anvendelse af militær magt.[80] For det første er der strategisk kultur. Som beskrevet i kapitel 2 har Danmarks strategiske kultur siden 1990'erne været præget af udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme med et tydeligt militært islæt.[81] Dertil kommer en selvforståelse som

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

en småstat, der pragmatisk må afveje interesser og værdier i udenrigspolitikken.[82] Denne strategiske kultur er et fælles udgangspunkt for arbejdet i Det Udenrigspolitiske Nævn.

For det andet er der politisk kultur. Det er i Danmark praksis, at de store partier samt forsvarsforligskredspartierne har en særstilling i udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitikken. En del store beslutninger, f.eks. det nationale kompromis om sikkerhedspolitik fra marts 2022, er således blevet truffet i et samarbejde mellem centrum-venstre og centrum-højre.

For det tredje er der den administrative og juridiske kultur. Danske embedsfolk udtaler sig sjældent offentligt og interagerer primært med Folketinget via ministrene.[83] Samtidig opdyrker embedsværket politisk 'musikalitet', dvs. en evne til at fornemme, hvad de politiske ønsker er, og inkorporere dette i embedsførelsen, f.eks. i form af en relativt elastisk forståelse af international ret.[84]

Tilsammen betyder de tre kulturer, at der i spørgsmål om anvendelse af militær magt principielt er gode muligheder for at sikre politisk konsensus på Christiansborg såvel som resonans imellem flertallets ønsker, som er formidlet via nævnets drøftelser, og den førte politik. De fleste af denne slags beslutninger sker således uden megen politisk konflikt. I nogle tilfælde giver anvendelsen af militær magt omvendt anledning til store politiske konflikter. Dette gælder i nyere tid særligt den danske deltagelse i Irakkrigen og dele af den militære indsats i Afghanistan.[85]

Fra et demokratisk perspektiv skaber de tre kulturer nogle uklarheder og vanskeligheder, som kan afføde konflikter. I lyset af den strategiske og politiske kultur udformes denne del af forsvars- og sikkerhedspolitikken typisk i en snæver beslutningskreds, som omfatter statsministeren, udenrigsministeren, forsvarsministeren og andre ledende ministre samt topembedsfolk og særlige rådgivere. Dertil kommer eventuelt udvalgte partiledere med privilegeret og uformel adgang til beslutningskredsen. Det Udenrigspolitiske Nævn og Folketinget informeres derimod sent i processen og ofte ef-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

ter en 'minimalistisk informationspraksis', der kun inkluderer det juridisk nødvendige.[86]

Selv om inddragelsen af nogle partiledere i beslutningskredsen og af nævnet i de bredere drøftelser kan give politisk medbestemmelse, kan tilgangen medføre, at kontrollen reelt er begrænset. Det forstærkes af, at fokus i kraft af processens organisering rettes mod bestemte typer af spørgsmål, f.eks. lovlighedsspørgsmålet, og hvad der militært set er muligt, snarere end andre typer af spørgsmål, f.eks. hvad effekten af den militære indsats er.

I forlængelse heraf kan der være en tendens til, at den demokratiske kontrol bliver 'forende-tung', dvs. har fokus på de indledende, overordnede beslutninger snarere end på implementeringen og de efterfølgende justeringer af den militære indsats. Parlamentarikerne kan anskue sidstnævnte som administrative og tekniske snarere end politiske spørgsmål, hvilket kan gøre dem mindre tilbøjelige til at vægte disse forhold i kontrolarbejdet. Samtidig vil den politiske opmærksomhed almindeligvis flytte videre, når først de store beslutninger er truffet. Kriser eller skandaler kan ændre på dette, som det f.eks. var tilfældet i 'Jægerbogssagen', hvor Forsvaret forsøgte at stoppe udgivelsen af og miskreditere en bog af en tidligere dansk jægersoldat, og sagen mod piraten Lucky, der blev taget til fange og retsforfulgt i Danmark efter en væbnet konfrontation med en dansk fregat. Men i sådanne tilfælde bliver kontrollen typisk orienteret mod at placere et politisk ansvar frem for at forholde sig til den militære magtanvendelse og dens udenrigs- og sikkerhedspolitiske konsekvenser.

Både i opbygningen og anvendelsen af militær magt er de forsvars- og sikkerhedspolitiske processer altså organiseret omkring nogle bestemte aktører, deres interne forhold og deres bestræbelser på at sikre en vis konsensus. For bedre at kunne forstå betydningen af organiseringen i Danmark er det nyttigt at inddrage perspektiver fra de andre nordiske lande.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Nordisk sammenligning og danske kendetegn

Ligesom i Danmark er kontrolarbejdet i Norge, Sverige og Finland præget af ambitionen om at sikre konsensus.[87] Dette sker dog på ganske forskellige måder på tværs af Norden, som det ses i tabel 2. Her fremhæves de vigtigste karakteristika, der præger processerne i de tre lande, og som tydeliggør kendetegnene ved det danske system.

Tabel 2. Kendetegn ved de nordiske landes forsvars- og sikkerhedspolitiske processer

NORGE	SVERIGE	FINLAND	DANMARK
– Høj grad af formalisering og offentlig dokumentproduktion	– Høj grad af formalisering og offentlig dokumentproduktion	– Høj grad af formalisering og offentlig dokumentproduktion	– Lav grad af formalisering og offentlig dokumentproduktion
– Et samlet og stærkt udenrigs- og forsvarsudvalg	– Institutionaliseret forberedelse og evaluering af forsvarsaftaler	– Institutionaliseret og samtænkt forberedelse af forsvarsaftaler	– Forsvarsforligskredsen som central aktør og mekanisme
– Høj grad af faglig støtte til parlamentarikere	– Omfattende kontrolredskaber	– Omfattende kontrolredskaber	– Omfattende inddragelse af parlamentarikere i beslutningsprocesser
– Stort forsvars- og sikkerhedspolitisk vidensmiljø	– Stort forsvars- og sikkerhedspolitisk vidensmiljø	– Bredt kendskab til forsvars- og sikkerhedspolitiske emner	– Høj grad af fleksibilitet og muligheder for højt beslutningstempo

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

I Norge har man et samlet udenrigs- og forsvarsudvalg, der ligger i toppen af udvalgshierarkiet og tilbydes væsentlig faglig støtte af det norske parlament, Stortinget. I tillæg har man det 'udvidede udenrigs- og forsvarsudvalg', som består af de almindelige udvalgsmedlemmer samt partilederne og Stortingets præsident. Her drøftes særligt vigtige forhold i fortrolighed mellem regeringen og parlamentarikerne. Det udvidede udvalg minder om Det Udenrigspolitiske Nævn i Danmark, men giver direkte adgang for de parlamentarikere, som beskæftiger sig med kontrollen af forsvarspolitikken. Strukturen giver dermed muligheder for at samtænke det udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske i udvalgets kontrolarbejde. Omvendt er der en risiko for, at udvalgets fokus lægges mere på det udenrigspolitiske end det forsvarspolitiske, f.eks. fordi det af parlamentarikerne opfattes som vigtigere, mere interessant eller mere prestigiøst.

Derudover er især de store partier i Norge stærke aktører. Partierne bruger ressourcer på rådgivning om forsvarsområdet, og det kan betyde, at en del af kvalificeringen af kontrolarbejdet reelt foregår i regi af partierne. Det er uvist, hvad dette betyder for kvaliteten af kontrolarbejdet. Det er her værd at bemærke, at der også i Danmark er kommet flere politik-professionelle, som fokuserer på forsvar og sikkerhed. Det er dog ikke givet, at de danske partier vil prioritere, at deres ansatte fokuserer mere på forsvars- og sikkerhedspolitik.

I Sverige er det vigtigste kendetegn ved den forsvars- og sikkerhedspolitiske proces, at der som grundlag for forsvarsaftalerne gennemføres et institutionaliseret kommissionsarbejde i Försvarsberedningen. I kommissionen udarbejder en række parlamentarikere sammen med repræsentanter fra forsvarsministeriet og et sekretariat flere omfattende analyser, som direkte former den førte forsvars- og sikkerhedspolitik.[88] Dette inkluderer både evalueringer af implementeringen af tidligere forsvarsaftaler og fremadskuende forsvars- og sikkerhedspolitiske analyser. Med andre ord foregår en betydelig del af arbejdet frem mod forsvarsaftalen i regi af en kom-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

mission med forsvarsministeriet og forsvarsudvalget som de centrale aktører. Strukturen minder lidt om forligskredsinstitutionen i Danmark. Men i modsætning hertil favner Försvarsberedningen alle partierne i den svenske Riksdag, og dens arbejde fokuserer på grundig forberedelse af beslutningerne snarere end primært at være forhandlinger og orienteringer. Processen i Sverige er også mere formaliseret med produktion af omfattende offentligt tilgængelige rapporter.

Det er også værd at fremhæve, at den svenske forvaltningsmodel indebærer en mere selvstændig rolle for underordnede myndigheder, der ikke på samme måde som i Danmark er direkte underlagt ministerielle departementer. En konsekvens heraf er, at det svenske forsvarsudvalg – i modsætning til det danske – kan afholde møder og høringer med underordnede myndigheder, herunder repræsentanter fra det svenske forsvar, uden forsvarsministerens eller forsvarsministeriets tilstedeværelse.

I Finland har man hverken en forligskreds, et samlet udenrigs- og forsvarsudvalg eller en institutionaliseret kommission forankret i parlamentet. Til gengæld er det finske system stærkt præget af landets strategiske og politiske kultur. Dette kommer bl.a. til udtryk i Finlands 'comprehensive security'-tilgang, som indebærer et tæt og tværgående samarbejde mellem myndigheder, virksomheder, civilsamfund og befolkning om at sikre og forsvare samfundet. De finske folkevalgte politikere har derfor en stor berøringsflade og i mange tilfælde praktisk erfaring med forsvarsområdet og forsvarssektoren. Der er således et andet kulturelt udgangspunkt for samspillet mellem parlamentet, regeringen og forsvaret i Finland.

Konkret er det finske system præget af en tæt sammenvævning af udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitikken. I forsvarsaftaleprocessen lægges en udenrigs- og sikkerhedspolitisk redegørelse og aftale til grund for en efterfølgende forsvarspolitisk redegørelse og aftale. Begge udarbejdes af regeringen med input fra en parlamentarisk følgegruppe samt fra

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

forsvarsudvalget i det finske parlament, Eduskunta. Med præsidentembedet har man tilmed en post, der samler kompetence på udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik. Parlamentet har ikke nogen formel kontrolfunktion over for præsidenten, men der er mindst én gang årligt uformelle drøftelser mellem forsvarsudvalget og præsidenten. Forsvarsudvalget har også omfattende muligheder for at høre personer i og uden for systemet, både for at opbygge viden og som grundlag for kontrolarbejdet.

Et afgørende fællestræk ved de forsvars- og sikkerhedspolitiske processer i Norge, Sverige og Finland er graden af formalisering. I de tre nordiske lande er der en klar adskillelse af regeringens udspil til forsvarsaftaler på den ene side og den parlamentariske behandling og forhandling heraf på den anden side. Man følger en formel og todelt proces. I Danmark er de to elementer derimod samlet i én proces i forsvarsforligskredsen.

Samtidig producerer forsvarsudvalgene i Norge, Sverige og Finland i langt højere grad end i Danmark offentligt tilgængelige dokumenter, herunder betænkninger, udtalelser, beskrivelser af parlamentarikernes uenigheder og positioner m.v. Dette opvejes ikke af forsvarsforligskredsen i Danmark, hvis arbejde foregår bag lukkede døre og uden nogen produktion af offentligt tilgængelige dokumenter ud over den korte tekst i selve forligsaftalerne. En væsentlig sideeffekt ved dokumentproduktionen er, at det skaber et behov for faglig understøttelse af parlamentarikerne, da embedsfolk ansat i enten centraladministrationen eller i parlamentet typisk er dybt involveret i at producere disse dokumenter.

Den nordiske sammenligning gør det tydeligt, hvad der kendetegner den forsvars- og sikkerhedspolitiske proces i Danmark. Det gælder først og fremmest forligsinstitutionens afgørende betydning. Forsvarsforligskredsen giver de folkevalgte politikere god adgang til regeringen og forvaltningen. De kan dermed i princippet gøre deres indflydelse gældende og føre den nødvendige kontrol. Samtidig gør organiseringen

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

i Danmark forsvars- og sikkerhedspolitikken smidig og fleksibel, og man kan arbejde i et højt beslutningstempo.

Forligskonstruktionen betyder dog også, at roller og opgaver blandes sammen. Det er langt hen ad vejen de politikere, der træffer beslutningerne, som kontrollerer selvsamme beslutninger. Det kan udfordre parlamentarikernes muligheder for effektivt at udfylde deres demokratiske kontrolfunktion og skabe uklarhed om, hvem der har magten og ansvaret.

Den nordiske sammenligning viser også, at den forsvars- og sikkerhedspolitiske proces i Danmark er karakteriseret ved manglen på institutionaliseret evaluering af tidligere aftaler og implementeringen af dem samt manglen på institutionaliseret forberedelse af nye aftaler. Medlemmerne af forsvarsforligskredsen og Det Udenrigspolitiske Nævn er tæt på den udøvende magt, men de folkevalgte politikere får – komparativt set – begrænset faglig støtte til vidensopbygning og rådgivning fra Folketinget og partierne. Derudover har vidensmiljøet på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område, som politikerne principielt kan trække på, et relativt begrænset omfang i Danmark, især sammenlignet med Norge og Sverige. Regeringen og myndighederne styrer og kuraterer dermed i høj grad de danske parlamentarikeres viden om og forståelse af forsvars- og sikkerhedspolitiske forhold.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 4

Demokratisk kontrol i en krisetid

Da den daværende regering annoncerede sin såkaldte Accelerationsfond for Forsvaret på ca. 40 mia. kroner den 19. februar 2025, gav statsminister Mette Frederiksen sit perspektiv på situationen:

> Hele vores europæiske måde at tænke på, og det privilegium det er at have lang tid til processer, spændende overvejelser, og sågar akademiske udredninger. Det er slut. Det er nu. Og vi har ikke ret lang tid.[89]

Citatet viser, at der er mere end almindelige styringsudfordringer forbundet med at genopbygge dansk forsvar. Opbygningen kræver ifølge Mette Frederiksen et opgør med vores europæiske måde at tænke på. Som minimum må et hensyn til hastighed vægtes højere end et hensyn til proces og overvejelser.

Tilbage til den krisepolitiske normaltilstand

Forsvars- og sikkerhedspolitik er blevet krisepolitik.[90] Siden den russiske invasion af Ukraine har dansk forsvars- og sikkerhedspolitik været præget af krisepolitikkens logik og dramaturgi. Allerede i marts 2022, mens Ukrainekrigens fulde omfang stadig var uklart, satte det nationale kompromis om dansk sikkerhedspolitik en ny retning og etablerede en par-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

lamentarisk konsensus for den kaskade af initiativer, der siden er taget på forsvarsområdet. Resten af foråret 2022 var præget af krisestemning med pressemøde efter pressemøde, der fulgte samme alvorlige koreografi som under covid-19-pandemien. NATO aktiverede sine forsvarsplaner for første gang i alliancens historie, og Danmark afskaffede EU-forsvarsforbeholdet.

Selv om Danmark efter Den Kolde Krigs afslutning har vænnet sig til at bruge militær magt, er der tale om en ny situation. Indsatserne i Eksjugoslavien, Irak og især Afghanistan var omkostningstunge både i danske liv og økonomisk. Men de var alle 'wars of choice', altså selvvalgte krigsindsatser, man kan vælge til og fra, skrue op og ned for og trække sig tilbage fra. I både Afghanistan og Irak var alliancerelationen til USA den primære danske interesse.[91] Anderledes forholder det sig med 'wars of necessity', altså krigsindsatser, som ikke kan vælges fra, og hvor nationale sikkerhedsinteresser uundgåeligt er i spil.[92] Trusler mod nationens overlevelse, suverænitet, styreform og identitet kan nødvendiggøre en krigsindsats. Med Mette Frederiksens ord ovenfor er det netop dette, det handler om: En ny forsvarspolitik er nødvendig, og det er den ifølge kriselogikken *nu*.

Eksistensen af en militær trussel er på mange måder en tilbagevenden til en historisk normaltilstand. Det har snarere været reglen end undtagelsen, at krig er en risiko, som stater skal forholde sig til. Årene fra Murens fald i 1989 og indtil 2022 fremstår i dag som et intermezzo mellem historisk normale perioder præget af krigstrusler i det danske nærområde.

Netop forsvarspolitikken i denne mellemtid var omdrejningspunktet for Bertel Heurlins bidrag til den foregående magtudredning.[93] Heurlin fremhævede en udvikling, han kaldte for demokratiseringen af forsvarspolitikken. Det indebar større åbenhed: Med anvendelsen af det danske forsvar i internationale operationer blev forsvars- og sikkerhedspolitikken debatteret mere – og mere offentligt – end tidligere. Samtidig mistede forsvarspolitikken noget af sin lidt støvede

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

særstatus. Mange af Forsvarets særlige privilegier som jagtselskaber, chauffører, parader og tjenesteboliger forsvandt, og Forsvaret mistede i sin selvforståelse status og definitionsmagt over sin indretning og sit budget. Soldaterne blev imidlertid anerkendt i befolkningen for deres professionelle og legitime brug af militær magt i kampen for at fremme demokratiske værdier og skabe en mere fredelig verden.

Heurlins konklusion var, at udviklingen styrkede den civile og demokratiske kontrol med Forsvaret, og at forsvarsområdet blev normaliseret.[94] Normaliseringen indebar, at de generelle politiske normer, kulturer og styringslogikker i stigende grad blev opfattet som naturlige og legitime også på forsvarsområdet.

Alt dette er ikke længere tilfældet. Risici for krig i Danmarks nærområde gør det derimod nærliggende for beslutningstagerne at undtage forsvarsområdet fra normale regler og procedurer. Området sikkerhedsliggøres i den forstand, at det gøres til et sikkerhedsproblem, som legitimerer særlige midler og metoder.[95] Forsvarsområdet trækkes ud af normalpolitikken og vender tilbage til sin traditionelle status som en særlig form for krisepolitik, der kan kræve, at man ser bort fra retssamfundets normer og regler for at kunne imødegå alvorlige trusler.

Et klart eksempel på sikkerhedsliggørelsens undtagelseslogik er den lov, som regeringen fremsatte den 26. juni 2025: lov om bygge- og anlægsprojekter samt driftsaktiviteter med væsentlige nationale forsvarsformål eller væsentlige civile beredskabsformål.[96] Kort fortalt fritager loven regeringen fra at tage hensyn til anden lovgivning og begrænser klageadgang, hvis forsvarsministeren eller ministeren for beredskab og samfundssikkerhed finder, at bestemte bygge- og anlægsprojekter eller driftsaktiviteter kræver det. Loven er vidtgående, og det anerkendes da også i teksten i form af en såkaldt solnedgangsklausul, der indebærer, at loven automatisk træder ud af kraft med udgangen af 2028. Behandlingen af loven var i sig selv et udtryk for krisepolitikkens krav om hastighed,

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

idet Folketinget undtagelsesvis blev indkaldt uden for normal folketingssamling for at vedtage lovforslaget.

Der sker også substantielle ændringer af forsvarsområdets styringslogik. Hastighed er en ny kardinaldyd. Det gælder i alt fra NATO-bidrag og Ukraine-støtte til den gentagne forøgelse af den økonomiske ramme på forsvarsområdet og beslutninger om materielanskaffelser. I efteråret 2025 besluttede Danmark f.eks. at indkøbe jordbaserede luftforsvarssystemer for ca. 58 mia. kroner. Det er den største enkeltstående militære anskaffelsesbeslutning nogensinde. Det skete under to år inde i den nye forligsperiode. Til sammenligning tog det omkring et årti at komme frem til den endelige beslutning i 2016 om at anskaffe 27 F-35-kampfly til en pris på ca. 40 mia. kroner.

Den økonomiske logik på forsvarsområdet er således skiftet fundamentalt. Tidligere eksisterede der en politisk konsensus om, at det var muligt at høste den såkaldte fredsdividende, dvs. at det var muligt at spare på forsvarsbudgettet i lyset af en forventet langsigtet fredstilstand. Forsvarspolitikken blev derfor genstand for normal finansministeriel budgetkontrol, sparekrav og effektiviseringslogikker. Sådan er det ikke mere. 'Nødvendighedens politik' – et begreb, som den tidligere finansminister Bjarne Corydon brugte – defineres ikke længere i Finansministeriets økonomiske prioriteter og stramme budgetstyring, men i forsvars- og sikkerhedspolitiske prioriteter.[97] Fra at være et besparelsesobjekt står forsvarsområdet nu forrest, når statens finanser skal prioriteres. Samtidig bryder man med embedsværkets sædvanlige nulfejlskultur, der ikke må stå i vejen for handling. Som tidligere forsvarsminister Troels Lund Poulsen udtrykte det: "Jeg vil hellere begå nogle fejl og lave den nødvendige oprustning, end at sidde og kigge ud i luften".[98]

Forsvars- og sikkerhedspolitikkens status som krisepolitik har også vundet gehør i den danske befolkning. F.eks. blev udenrigs- og forsvarspolitik rangeret som det vigtigste tema blandt respondenterne i en meningsmåling op til folketings-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

valget 2026.[99] Dette står i klar kontrast til undersøgelser fra før 2022, hvor forsvars- og sikkerhedspolitik knap blev registreret som et tema. Befolkningen har indtil videre bakket op om oprustningens ressourcetræk på statsfinanserne, støtte til Ukraine og ganske indgribende initiativer som forlænget og kønsneutral værnepligt.

Folketinget og forsvarspolitikken i en krisetid

Med skiftet i de internationale rammevilkår skifter tyngdepunktet i Folketingets arbejde med forsvarspolitikken fra Det Udenrigspolitiske Nævn til Udenrigs- og Forsvarsudvalget og især forsvarsforligskredsen. På spil nu er ikke så meget krigs*deltagelse* som krigs*forberedelse*. Politikområdet kendetegnes ved høj hastighed og uforudsigelighed, en høj grad af vidensasymmetri, international eksponering, store investeringer samt en tæt politisk kontaktflade med en stor driftsorganisation: Forsvaret. Dette var også tilfældet før den forandrede sikkerhedspolitiske situation. Krisepolitikkens logik ændrer imidlertid den betydning, som disse karakteristika har for de politiske processer.

Der er tre emner, som i særlig grad påvirker og komplicerer Folketingets arbejde: materiel og industri, internationale rammer og aktører samt hemmeligholdelse og fortrolighed. Forsvarspolitik handler ofte om store investeringer i komplekst militært udstyr. For medlemmerne af Udenrigs- og Forsvarsudvalget og især forligskredsmedlemmerne er de store beslutninger om materiel og industri blevet vigtigere, større, flere og underlagt højere tidspres. Det skyldes en kombination af stigende forsvarsbudgetter og et investeringspres fra et flertal i Folketinget, regeringstoppen, Forsvaret selv, forsvarsindustrien samt internationale allierede og partnere.

I kraft af forsvarsforligskredsens tætte inddragelse i anskaffelsesbeslutninger stiger arbejdspresset og ansvaret. Forligskredsens medlemmer har en forpligtelse på at sikre momentum i anskaffelserne. Det blev tydeligt, da aftalen om Accelerationsfonden blev indgået i februar 2025. Aftalen be-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

skriver, at forligskredsen skal behandle den valgte løsning for alle større materielanskaffelser, som samtidig er NATO-styrkemål, før disse behandles i Folketinget, men påpeger samtidig, at den politiske proces ikke må forsinke anskaffelserne.[100]

De folkevalgte politikere skal kontrollere – og dermed også kvalitetssikre – de mange og store beslutninger om Forsvarets opbygning. Det handler om, at pengene bruges fornuftigt og på det, de er afsat til, og at beslutningerne bedst muligt fremmer Danmarks sikkerhed. I en situation med omskiftelige allianceforhold og hastig militærteknologisk udvikling er der enorm usikkerhed forbundet med at skulle træffe og kontrollere beslutninger om forsvarsmaterielinvesteringer.[101]

Det kræver som beskrevet i kapitel 3, at forligskredsens medlemmer har et tilstrækkeligt vidensgrundlag, som de kun kan erhverve sig fra den udøvende magt. Spørgsmålet er, om der er tilstrækkelig tid til det, hvem der bestemmer, og hvor meget tid og viden der udgør 'tilstrækkeligt'. Den såkaldte Elbit-sag om anskaffelse af israelskproducerede artillerisystemer og raketkastere understreger de strategiske, politiske, økonomiske og forvaltningsretlige risici, der knytter sig til hasteindkøb på forsvarsområdet, ikke mindst i form af mangelfuld information til forligskredsen og Folketinget.[102]

Krisepolitikken forandrer samtidig den statslige styringslogik på forsvarsmaterielområdet. Tidligere fulgte anskaffelserne som udgangspunkt almindelige normer for offentlige udbudsprocesser: Bedst og billigst i relation til udbudsmaterialets kriterier burde udgøre beslutningsgrundlaget.[103] Med mere eksplicitte sikkerhedsinteresser på spil og med større fokus på hastighed og forsyningssikkerhed skifter denne styringslogik hen imod mere direkte statslig involvering. I de seneste år er flere større materielinvesteringer sket ved direkte anskaffelse hos en leverandør eller igennem en statslig aftale mellem Danmark og leverandørens hjemstat. Det sidste var f.eks. tilfældet ved indkøbet af 115 svenske infanterikampkøretøjer til en samlet pris af ca. 12 mia. kroner i 2024.[104]

Dermed forsvinder det armslængdeprincip i forsvarsan-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

skaffelserne, som udbudsreglerne etablerede. Dette gør anskaffelserne mere politisk risikable. Budgetoverskridelser og forsinkelser er i højere grad et politisk problem mellem ministeren, forligskredsen og Folketinget, hvor det tidligere primært var et kontraktligt problem mellem udbyder og vinder af et udbud. Det komplicerer Folketingets og især forligskredsens rolle som kontrolorgan, idet udmøntningen af beslutninger, som kredsen selv har været med til at træffe, rykker tættere på det politiske system. Tilsvarende åbner denne mere involverende rolle for, at private aktørers incitament til at forsøge at påvirke beslutningsprocessen igennem forligskredsen øges.

Tilsammen skabes et krydspres, hvor de enkelte forligskredsmedlemmer impliceres i komplekse og hastige økonomiske, erhvervspolitiske og forsvars- og sikkerhedspolitiske beslutninger om avanceret materiel og teknologi. Beslutninger, hvis kvalitet og legitimitet de efterfølgende selv skal kontrollere.

Internationale rammer og aktører er et andet emne, der påvirker og komplicerer Folketingets arbejde. At internationale forhold, ikke mindst indlejringen i NATO og EU, spiller en væsentlig rolle i forsvars- og sikkerhedspolitikken, er ikke nyt. Men de sikkerhedspolitiske forskydninger og truslen mod Danmarks nærområde betyder, at internationalt betingede hensyn og beslutninger sætter sig mere igennem i dansk politik og med nye udfordringer for Folketinget til følge. Her skal nævnes to vigtige eksempler.

Det første eksempel handler om NATO's styrkemål. Styrkemålene har større betydning i dansk forsvarspolitik end tidligere. Det er regeringens og forligskredsens prioritet at opfylde så mange som muligt af de militære mål, som NATO fastlægger for udviklingen af Danmarks militære styrker. Umiddelbart fremstår det som en naturlig prioritet på grund af Danmarks NATO-medlemskab og den sikkerhedspolitiske udvikling. Men det er faktisk et brud med tidligere praksis.[105] Især de sidste par årtier har dansk forsvarsplanlægning været

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

forholdsvis afkoblet fra NATO's forsvarsplanlægningsproces og alliancens styrkemål. Styrkemålene har mere været anset som en vejledning end en forpligtelse. Med den prioritet, som styrkemålene nu har i dansk forsvarspolitik, er resultatet, at mange centrale målsætninger for udviklingen og indretningen af dansk forsvar gives af NATO's forsvarsplanlæggere. Den proces, der leder til afgørende danske beslutninger, er dermed afkoblet fra Folketingets forsvarspolitiske beslutningsproces. Styrkemålene kan tilmed ikke debatteres offentligt, da de er hemmeligholdte.

Det andet eksempel handler om den hastige udvikling af det forsvarsindustrielle og forsvarsøkonomiske område i EU, som nu fylder mere i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik end tidligere. Således var førsteprioriteten for det danske EU-formandskab i andet halvår 2025 – blot tre år efter afskaffelsen af EU-forsvarsforbeholdet – netop at sikre og forsvare Europa.[106] Med EU-kommissionens ambitiøse ReArm Europe/Readiness 2030-plan begynder EU at føre egentlig forsvarspolitik, forstået som beslutninger om udvikling og indretning af militære styrker.[107] Med andre ord er der i disse år en udvikling i gang, hvor dansk forsvarspolitik skal forholde sig til, at beslutninger om udvikling og indretning af danske militære styrker påvirkes af EU. EU er stadig for Danmark og for Folketinget en ny aktør på det forsvarspolitiske område, og unionen fungerer anderledes end NATO. Beslutningsprocesserne er anderledes, også på forsvarsindustriområdet, og Kommissionen spiller en stor rolle. EU har samtidig lovgivningsmagt på områder af relevans for dansk forsvar. Som minimum kræver udviklingen i EU øget samarbejde mellem Udenrigs- og Forsvarsudvalget og Europaudvalget for at gennemskue beslutningsprocesserne og sikre parlamentarisk engagement og kontrol.

Den samlende pointe i de to eksempler er, at internationale rammer og beslutningsprocesser slår mere og anderledes igennem i dansk forsvarspolitik. NATO's styrkemål sætter konkrete, men hemmelige, mål for udviklingen af dansk forsvar, og EU's forsvarspolitik handler ikke kun om industri og

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

økonomi, men påvirker dansk forsvarsplanlægning. For Folketinget betyder det, at tyngdepunktet i beslutningsprocesserne skubbes yderligere væk fra den indenrigspolitiske relation mellem Folketing og regering og hen imod den udenrigspolitiske relation mellem regering og internationale partnere.

Hemmeligholdelse og fortrolighed er det tredje emne, der i særlig grad påvirker og komplicerer Folketingets arbejde. Forsvars- og sikkerhedspolitik er omgærdet af hemmelighed og fortrolighed. Jo mindre fjenden ved, jo bedre betingelser for at besejre ham. Den målsætning står i kontrast til demokratiets krav om åbenhed. Med et tydeligere fjendebillede fremstår dette dilemma klart, og argumenter om hemmeligholdelse og fortrolighed trumfer nemmere argumenter om offentlighed.

Eksemplet ovenfor med NATO's styrkemål viser tydeligt udviklingens retning. Tidligere var det muligt for individuelle allierede at få afklassificeret NATO's rapport om egne fremskridt i forhold til at nå styrkemålene og dermed også at få viden om selve styrkemålene. Rapporterne blev tilmed offentliggjort på Forsvarsministeriets hjemmeside. Den praksis stoppede med henvisning til den forværrede sikkerhedspolitiske situation i 2022.[108] I forsvarsforligstekster såvel som i udtalelser fra forsvarsministeren og diverse forsvarsordførere gentages vigtigheden af NATO's styrkemål. Men da de er stemplet som hemmelige, kan de ikke debatteres offentligt – heller ikke af de folkevalgte forligskredsmedlemmer, der er pålagt fortrolighed for at få de hemmelige dokumenter at se.

Et andet eksempel på den forøgede fortrolighed vedrører de 33 analyser, som Forsvarsministeriet fik udarbejdet i forbindelse med den anden delaftale under forsvarsforliget 2024-2033 om alt fra fremtidens kampplads til værnepligt.[109] Disse analyser udgjorde en væsentlig del af både regeringens og forligskredsens videns- og beslutningsgrundlag for den videre udvikling af Forsvaret, men de er ikke offentligt tilgængelige.

Som vist i kapitel 3 er Danmark i sammenligning med de

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

andre nordiske lande i forvejen kendetegnet ved en mere lukket og uformel politisk og administrativ kultur. Det betyder, at befolkningens viden om forsvarspolitiske beslutninger er begrænset. Det samme gør sig gældende på politisk niveau i Folketinget. De politiske forhandlinger foregår fortrinsvis i forsvarsforligskredsen på basis af fortrolig viden. Hermed skabes der en skillelinje mellem de politikere, der som ordførere deltager, og de, som står udenfor. Det politiske vidensniveau – uden for forligskredsen – er derfor mindre detaljeret. Derudover forringes betingelserne for at teste den udøvende magts i forvejen stærke vidensmonopol på området. Folketingets repræsentanter i forligskredsen kan ikke teste den fortrolige viden, de præsenteres for, eksternt. Og aktører uden for forligskredsen kender ikke den viden, som forligskredsen har adgang til, og kan derfor ikke teste eller udfordre det politiske beslutningsgrundlag.

Øget hemmeligholdelse betyder, at mulighederne for en åben og dermed demokratisk debat om dansk forsvars- og sikkerhedspolitik indskrænkes. Dette sker endda, netop når omfattende beslutninger med store politiske og økonomiske konsekvenser skal træffes. Den omfattende hemmeligholdelse betyder, at man risikerer reduceret legitimitet i den forsvarspolitiske beslutningstagning og dårligere kvalitetssikring af beslutningerne.[110]

Forsvarspolitikkens forligsmodel i forandring

I et essay i forbindelse med Magtudredningen 2.0 karakteriserer Jørgen Grønnegaard Christensen dansk parlamentarisme som forligsparlamentarisme. Det betegner ifølge Grønnegaard en parlamentarisk praksis, hvor ny og ændret politik bliver fastlagt gennem aftaler mellem den siddende regering og dens ministre og partier i Folketinget, som tilsammen har et flertal.[111] Det gælder også på forsvarsområdet, hvor politiske forlig frem for lovgivning er det primære redskab til at styre og udvikle Forsvaret.

I forbindelse med indgåelse af forsvarsforliget i 2023 in-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

troducerede man det nye begreb 'rammeforlig'. Rammeforligsmodellen står i kontrast til hidtidig praksis og er specifikt begrundet i nye sikkerhedspolitiske vilkår. Ifølge forligsteksten kræver den nye sikkerhedspolitiske situation:

> en anden tilgang til dansk forsvarspolitik og planlægning. Partierne er enige om at lave et 10-årigt rammeforlig, hvor der løbende kan tages stilling til nye behov og vilkår for dansk forsvar og sikkerhed.[112]

Forliget sætter den overordnede ramme om Forsvarets udvikling - økonomisk såvel som sikkerhedspolitisk - men anerkender samtidig, at der vil være behov for at kunne tage nye politiske beslutninger.

At behov og vilkår for dansk forsvar og sikkerhed ville ændre sig, viste sig at være sandt. I skrivende stund er forsvarsbudgettet i runde tal fordoblet, siden forliget blev indgået, og en lang række investeringer er blevet rykket frem. Danmark bruger i 2026 omkring 3,5 % af BNP på forsvar. Det er væsentligt mere end den NATO-målsætning på 2 %, som man i juni 2023 forventede først at nå i 2030. Siden 2023 er der således løbende blevet taget politiske beslutninger om at tilføre yderligere midler til Forsvaret. Disse er blevet udmøntet i en række delaftaler, der har karakter af milliardpakker af initiativer, der på forskellig vis skal styrke Forsvaret.

Rammeforligsmodellen har vist sig i stand til med høj fleksibilitet at kunne respondere på nye vilkår og forandringer med hastig politisk beslutningstagning. Modellen er fleksibel, fordi det politiske håndslag, som den er udtryk for, er et håndslag om fleksibilitet. Det afspejles i, at rammeforliget indgås af alle forligspartier, men at de efterfølgende delaftaler kun kræver simpelt flertal i Folketinget og et flertal af partierne i forligskredsen. Tilsvarende har ingen enkeltpartier vetoret for de efterfølgende delaftaler.[113]

Rammeforligsmodellen står i stærk kontrast til den forligsnorm, der gjaldt indtil 2024. Forsvarsforlig var normalt af

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

omkring fem års varighed, økonomien lå fast, og detaljerede beslutninger om Forsvarets udvikling var indeholdt i selve forligsteksten. Nye beslutninger, såkaldt 'åbning af forliget', hørte til sjældenhederne. På trods af kritik ledte Ruslands annektering af Krim i 2014 således ikke til en genovervejelse af Forsvarets udvikling eller den økonomiske ramme inden for forligsperioden.

På bekostning af fleksibilitet gav den tidligere model Forsvaret en fast og forudsigelig planlægningshorisont og regeringen en fast økonomisk styring af Forsvaret. Samtidig betød den tidligere forligsmodel, som beskrevet i kapitel 3, at forsvarsområdet blev styret i en cyklus bestående af tre forholdsvis klart opdelte faser i forligsprocessen: først rammesætning og forberedelse, så forhandling og til sidst implementering og kontrol.[114]

Forligskredsen og udvalget i den nye forligsmodel

Sammenligningen mellem rammeforligsmodellen og den tidligere model er vigtig, fordi rammeforligsmodellen bryder faseopdelingen og dermed forandrer betingelserne for, hvordan de folkevalgte politikere udfylder deres to primære roller i forsvarspolitikken: at indgå politiske aftaler og at kontrollere regeringens efterlevelse af de indgåede aftaler. Hvor de to roller i den tidligere model var tidsmæssigt adskilte, foregår de i rammeforligsmodellen parallelt. Dette har en række konsekvenser for både forsvarsforligskredsen og Udenrigs- og Forsvarsudvalget.

Medlemmerne af forligskredsen skal *på samme tid* forberede deres egne forhandlingspositioner, gennemføre forligsforhandlinger og kontrollere regeringens efterlevelse af indgåede aftaler. Ud over at det konkret betyder en større arbejdsbyrde for de enkelte forligskredsmedlemmer, blandes deres roller og arbejdsopgaver sammen. Forligskredsen indvæves i en langstrakt forhandlings- og beslutningsproces i samspil med regeringen, og den integreres og impliceres dermed i den udøvende magt. F.eks. nævnes det i forligsteksten,

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

at forligskredsen forventer at blive involveret i både tilpasninger og omprioriteringer og desuden inddraget i typevalg af diverse militære kapaciteter.[115] Samtidig skal den kontrollere regeringen. Det nævnes f.eks. eksplicit i forligsteksten, at forligskredsen ser det som sit ansvar at sikre implementeringen af forligets initiativer, bl.a. gennem samlede statusmøder hvert halve år samt kvartalsvise drøftelser af fremdriften og risici i implementeringen af de væsentligste forligsinitiativer.[116]

Forligskredsmedlemmerne skal med andre ord ikke bare kontrollere den part, de samtidig forhandler med. Den tætte involvering betyder i realiteten, at de nærmer sig at skulle kontrollere deres egne beslutninger. Hvis det viser sig, at en type af militære kapaciteter, f.eks. et fly eller en kampvogn, bliver for dyr, for dårlig eller forsinket, deler forligskredsen ansvaret for den beslutning, den selv skal kontrollere. Kontrollen foregår endda, mens der foregår nye forhandlinger, som bygger direkte oven på de beslutninger, der kontrolleres.

Denne konstruktion svækker forligskredsens incitament til at lægge kræfter i at føre effektiv kontrol med regeringen – og sig selv. Dette forstærkes af krisepolitikkens hastighedskrav. Også forligskredsens medlemmer er under pres for at ekspedere sager videre, så opbygningen af Forsvaret ikke forsinkes af overvejelser, debat og kontrolindsats på politisk niveau.

Et perspektiv på denne udvikling er, at det tættere engagement under rammeforligsmodellen styrker forligskredsen, fordi den nu må antages at opnå dybere detailviden på forsvarsområdet. Omvendt bliver det svært for forligskredsen at gennemskue beslutningernes konsekvenser. Det skyldes bl.a. øget pres for hastig beslutningstagning, tidsmæssig sammenblanding af beslutnings- og kontrollantrollen, Forsvarets og Forsvarsministeriets fortsatte vidensmonopol samt en begrænset analyse- og sagsbehandlingskapacitet hos forligskredsens enkelte folketingsmedlemmer. Det bliver dermed også svært for forligskredsmedlemmerne at gennemskue,

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

om deres vidensgrundlag er tilstrækkeligt meningsfuldt til at kunne stille spørgsmål til og kontrollere implementeringen.

Ligegyldigt hvilket perspektiv man lægger på forligskredsens magt i relation til regeringen, er det uomtvisteligt, at det er relationen mellem regeringen og forligskredsen, der er omdrejningspunktet for dansk forsvarspolitik. Det er her, beslutninger tages og indflydelse kan gøres gældende. Det betyder, især med den længere forligsperiode, at incitamentet til at deltage i forligskredsen er stort. Det afspejler sig også i forligskredsens størrelse. Syv partier – ud over de daværende tre regeringspartier – er med. Udenfor står kun Alternativet, Enhedslisten og, siden folketingsvalget 2026, Borgernes Parti.

Med de få folketingsmandater tilbage uden for forligskredsen er resultatet, at Udenrigs- og Forsvarsudvalgets betydning reduceres yderligere. Den hidtidige erfaring med den nye forligsmodel er, at regeringen og forligskredsens medlemmer sjældent gør udvalget til arena for substantielle politiske drøftelser, og forligskredsen påtager sig store dele af den kontrolopgave, som formelt ligger i Folketinget og dets udvalg. Kontrol, opfølgning og orienteringer om fremdrift foregår ikke i rammen af Folketingets udvalg, men i forligskredsen. Deraf følger mindst tre udfordringer.

For det første er forligskredsen en uformel politisk kreds, der fungerer efter sine egne normer og regler. Dette indebærer bl.a., at kredsens drøftelser er fortrolige, og at det materiale, der drøftes på forligskredsmøder, er tilsvarende fortroligt, hvis ikke direkte klassificeret. Der er med andre ord meget lidt offentlighed forbundet med forligskredsens arbejde. Dermed er der få muligheder for at teste og debattere regeringens og forligskredsens videns-, analyse- og beslutningsgrundlag. Denne udfordring synes forstærket under den nye forligsmodel.

For det andet unddrager regeringen sig med forligskredsen som politisk arena de almindelige regler, der ellers gælder mellem Folketinget og regeringen. Selv om det nok ville være ualmindeligt politisk uklogt af en forsvarsminister at skjule

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

viden for forligskredsen eller give usande oplysninger, medfører det ikke ansvar på samme måde som over for Folketinget. Tilsvarende er det svært for folketingsmedlemmer – både i og uden for forligskredsen – at benytte andre parlamentariske redskaber som § 20-spørgsmål, åbne samråd m.v., fordi drøftelserne er underlagt en norm om fortrolighed.

For det tredje debatteres forsvarspolitik sjældent i folketingssalen.[117] Et forlig skal ikke behandles i salen. Her adskiller forsvarspolitikken sig fra f.eks. udenrigs- og sikkerhedspolitikken og finanspolitikken. Når regeringen vil anvende militær magt, kræver det et beslutningsforslag, som skal drøftes i folketingssalen. Og når regeringen i forbindelse med finansloven vil lave en aftale om næste års statsbudget, debatteres forslaget i Folketinget. Der er derimod ikke nogen parlamentarisk forankret proces, der sikrer forsvarspolitisk debat i Folketinget, selv ikke når der tages beslutninger med store økonomiske og sikkerhedspolitiske konsekvenser.

Samlet set har rammeforligsmodellen skabt øget fleksibilitet og responsivitet i dansk forsvarspolitik. Det var en erkendt udfordring i den tidligere model, og de seneste års begivenheder har understreget værdien af reorganiseringen af forligsmodellen. Samtidig har rammeforligsmodellen vist sig som et tilsyneladende effektivt redskab til at integrere og engagere grønlandske og færøske repræsentanter i forhandlingsprocessen for områder af relevans for Grønland og Færøerne igennem de dedikerede delaftaler om Arktis.

Rammeforligsmodellen har imidlertid på samme tid forringet betingelserne for Folketingets varetagelse af sine opgaver. Forligskredsens arbejdsbetingelser er blevet mere komplicerede, og det reducerer effekten af forligskredsens kontrolrolle. Samtidig er forligskredsen blevet større og mere politisk central. Magten i dansk forsvarspolitik er nu i endnu højere grad end tidligere koncentreret i relationen mellem forligskredsen og forsvarsministeren. Det er i forligsinstitutionens fleksible, uformelle og fortrolige rammer, at dansk forsvarspolitik forhandles, aftales og kontrolleres.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Dette rykker endnu mere politisk aktivitet væk fra Udenrigs- og Forsvarsudvalget og dermed væk fra de formelle regler, der regulerer relationen mellem regeringen og Folketinget. Betingelserne for parlamentarisk kontrol og offentlighedens indsigt i de forsvarspolitiske beslutninger er dermed ikke styrket af den forandrede forligsmodel på forsvarsområdet.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 5

Balancer i den legitime magtudøvelse

De seneste års udviklinger har udfordret Folketingets kontrol på forsvarsområdet. Det er nyttigt at zoome ud og reflektere over, hvad de nationale og internationale forskydninger betyder for magtrelationerne og den demokratiske legitimitet i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik.

Spørgsmålet om legitim magtudøvelse er ikke så simpelt, som man kunne tro. Man kan skelne mellem forskellige typer af legitimitet, som er væsentlige her. I en demokratisk-politisk kontekst handler legitimitet om sammenhængen mellem befolkningens ønsker og input og den førte forsvars- og sikkerhedspolitik, om de forsvars- og sikkerhedspolitiske processers form og kvalitet og om, hvorvidt beslutningstagerne faktisk leverer reelle resultater på området.

Analytisk kommer man længst med et blik for, at der er forskellige komponenter i magtudøvelsen, at forskellige aktører agerer på tværs af komponenterne, og at komponenterne hænger sammen. Pointen er nemlig, at magtudøvelse for at være legitim skal være aktiv og skabende, men også forhandlet, koordineret og i samklang med demokratiske ønsker.

Handling, styring og demokratisk kontrol

Det er nyttigt at skelne mellem tre komponenter af magtudøvelsen. Som tandhjul i et maskineri er alle tre komponenter

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

og koblingen imellem dem afgørende for en både effektiv og legitim magtudøvelse.

Den første komponent er *handling*. Forsvars- og sikkerhedspolitikkens omdrejningspunkt er en række substantielle beslutninger og implementeringen af dem: indkøb af våbensystemer, omorganisering af Forsvarets enheder, ny lovgivning med forsvars- og sikkerhedspolitisk betydning, bilaterale forsvarsaftaler med andre lande, indsættelse af danske militære kapaciteter ude i verden osv. Handleevne fremstår vigtigere, når forsvars- og sikkerhedspolitik bliver til krisepolitik.

Den anden komponent er den *styring*, som ligger neden under substansbeslutningerne og deres implementering. Noget af styringen består af etablerede praksisser og procedurer for, hvordan man organiserer forsvars- og sikkerhedspolitikken. Andre dele af styringen er mere aktive. Man drøfter og udformer strategier, man planlægger og koordinerer på tværs af aktører, niveauer og sektorer, og man træffer andre typer af beslutninger, bl.a. om strukturer og processer. Hvem skal gøre hvad, hvornår, hvordan og hvorfor? Hvad er sammenhængen og logikken i forsvars- og sikkerhedspolitikken? Styringen af forsvarsområdet ændrer karakter i en situation med mange samtidige forandringer, investeringer og initiativer.

Den tredje komponent er den *demokratiske kontrol* af forsvars- og sikkerhedspolitikken. Dette indebærer demokratisk deliberation i Folketinget og i den offentlige debat samt kontrol med magthaverne. Gør beslutningstagerne det, de siger? Er den førte politik lovlig? Holder man sig inden for de aftalte rammer? Opnås der gode resultater? Den demokratiske kontrol handler om at forbinde relevant kritik af magthaverne med bestræbelser på at skabe samklang mellem forsvars- og sikkerhedspolitiske hensyn og demokratiske hensyn, herunder hensyn til demokratiske principper, til det demokratiske flertals ønsker eller til sammenhængskraften i det demokratiske samfund. Denne forbindelse er særligt væsentlig pga. forsvars- og sikkerhedspolitikkens særegne karakter, der kan betyde, at demokratiske hensyn tilsidesættes.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Både Folketinget og andre aktører er involveret på tværs af de tre komponenter. I Det Udenrigspolitiske Nævn er der handling (f.eks. tages der beslutninger om anvendelse af militær magt), styring (f.eks. drøftes underliggende strategier) og demokratisk kontrol (f.eks. gør parlamentarikerne indsigelser mod regeringens forslag). Det samme gælder i forsvarsforligskredsen. Regeringen og de underliggende myndigheder er tilsvarende handlende (f.eks. i enkeltbeslutninger som principbeslutningen om at anskaffe langtrækkende præcisionsvåben),[118] styrende (f.eks. i regeringsudvalgenes løbende arbejde med forsvarspolitiske spørgsmål) og kontrollerende (f.eks. i kontrollen af lovligheden i forbindelse med militær magtanvendelse). Dele af regeringsapparatet, f.eks. Finansministeriet og Justitsministeriet, er måske endda lige så væsentlige for kontrollen med forsvars- og sikkerhedspolitikken som for udøvelsen af den.

Disse overlap ændrer ikke på, at regeringen og myndighederne hovedsageligt er handlende og styrende, mens Folketinget og dets understøttende aktører i overvejende grad står for demokratisk kontrol. Alligevel indikerer overlappene, at forskellige aktører kan involveres på forskellige måder, hvis man vil fremme den demokratiske kontrol med forsvars- og sikkerhedspolitikken.

En helhedsforståelse af magtudøvelsen

Handling, styring og demokratisk kontrol er forbundne og gensidigt afhængige af hinanden. Handlingskomponenten er konstituerende for den samlede styring af forsvars- og sikkerhedspolitikken. De mange enkeltstående beslutninger og deres implementering udgør over tid en helhed, som giver den førte politik retning. Samtidig skaber beslutningerne feedback, som former de underliggende overvejelser og processer. Når man f.eks. gentagne gange køber amerikanske våbensystemer, bliver det over tid til en generel tilgang til materielanskaffelser og forsvarsindustrielt samarbejde – og en del af styringslogikken.[119] Samtidig får staten feedback, bl.a.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

vedrørende fordele og ulemper ved forskellige våbensystemer samt de muligheder og risici, der følger med disse systemer.

Styringskomponenten rammesætter handlingerne ved at anvise de målsætninger og hensyn, der lægges til grund for forsvars- og sikkerhedspolitikken, og ved at tydeliggøre de juridiske, organisatoriske og økonomiske rammer for beslutningerne og deres implementering. En beslutning om at købe et amerikansk våbensystem sker ikke i et vakuum. Den er derimod bl.a. styret af idéer om forskellige våbensystemers kvalitet, af vurderinger af alliancepolitiske krav og dynamikker, af planer for finansiering, anvendelse og vedligehold m.v.

Den demokratiske kontrol retter sig både mod handling og styring, men på forskellige måder. Det er ofte konkrete handlinger, der bliver genstand for kontrol og kritik, især fra politikere og medier. Det er typisk her, man har noget håndfast og gennemskueligt at vurdere legitimiteten ud fra. Der er også kontrol og kritik, som rettes mod styringen og implementeringen, men dette afhænger mere af støttende aktører, herunder ikke mindst Rigsrevisionen, hvis betydning for kontrollen synes at blive vigtigere. Også forskningsinstitutionerne og tunge 'procesministerier' som Finansministeriet og Justitsministeriet har gode muligheder for at følge komplekse forhold og se mønstre over tid. I eksemplet med amerikanske våbensystemer vil demokratisk kontrol fokuseret på styring bl.a. kunne omfatte kontrol med integrationen af de respektive systemer i dansk forsvar. Det kunne også omfatte de overordnede anskaffelses-, forsvarsindustri- og alliancepolitikker, der ligger til grund for de konkrete indkøb.

Den demokratiske kontrol er med andre ord retningsgivende for både den handlende og styrende del af magtudøvelsen. Det er den offentlige samtale og parlamentariske kontrol, der kanaliserer demokratiske ønsker og forventninger ind i statsapparatet, uanset om disse vedrører brede strategiske eller organisatoriske spørgsmål eller konkrete substansvalg. Det er derfor væsentligt, at kontrol og kritik ikke

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

kun fokuseres på konkrete beslutninger og fejl eller svigt i implementering, men også på den underliggende styring.

Forandringernes betydning

De store forandringer, som vi har beskrevet i de foregående kapitler, udfordrer alle tre komponenter af magtudøvelsen. Handleevnen er især udfordret af, at der hurtigt skal træffes mange beslutninger i et omskifteligt internationalt miljø. Det er svært for forsvarsforligskredsen at nå at sætte sig ordentligt ind i de mange spørgsmål, den skal træffe beslutninger om. Samtidig er grundlaget for beslutningerne omskifteligt, som når dronehændelser præger igangværende beslutningsprocesser om beredskab og luftforsvar, og når den amerikanske administration lægger pres på dansk og grønlandsk suverænitet og selvbestemmelse. Dertil kommer vanskeligheden ved at sikre den nødvendige implementering, når de beslutte nde aktørers fokus hurtigt rykker videre, og når implementerende aktører er overbebyrdede af de mange beslutninger.

Denne vanskelighed forstærkes af den samtidige udfordring af styreevnen. Trusselsbilledet er forandret, de globale forsvarsindustrielle markeder er i opbrud, og disruptive teknologier bringer nye militære, politiske og etiske overvejelser i spil. Tilmed er NATO i krise og under forandring som følge af Trump-administrationens ambitioner om at overtage Grønland og usikkerheden om USA's villighed til at forsvare de europæiske allierede. Det påvirker både de politiske rationaler og den praktiske organisering af forsvarsområdet, som langt hen ad vejen er udformet i en NATO-defineret logik. Man skal i Danmark rekalibrere sin strategiske tænkning og adfærd.[120] Når man oven i alt dette lægger de omfattende strukturelle ændringer af forsvarsområdet *i* Danmark – først og fremmest de enorme investeringer, den nye styringslogik fokuseret på hastighed og den nye forligsmodel – er det rimeligt at formode, at det er blevet vanskeligere at styre området.

Den demokratiske kontrol udfordres af den samlede palet af forandringer. Høj hastighed gør det vanskeligere for

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

parlamentarikerne at udfylde deres kontrolfunktion. Forøget lukkethed forringer betingelserne for en vidensbaseret offentlig samtale om den førte politik - og vanskeliggør Folketingets mulighed for effektivt at agere med- og modspiller for regeringen. Kontinuerlig krisestemning gør det sværere for regeringen at prioritere den demokratiske samtale - og sværere for parlamentarikerne at stille sig i vejen for 'nødvendige beslutninger'. Og når grundlaget for beslutninger, implementering og styring er i konstant forandring og mere uklart, bliver det sværere at vurdere, om delelementer af den førte politik er gode eller dårlige set med demokratiske briller.

Den demokratiske kontrol bliver endnu vigtigere, når usikkerhed, beslutnings- og implementeringstempo og offentlige investeringer i forsvar stiger. Men den demokratiske kontrol må ikke underminere handling og styring. Så bliver magtudøvelsen passiv og ukoordineret frem for legitim, netop fordi kontrollen så gør det sværere for beslutningstagerne at føre en politik, der både resonerer med befolkningens ønsker og rent faktisk skaber de tilstræbte forandringer.

Den legitime magtudøvelse afhænger derfor af et kontinuerligt fokus på at finde balancen imellem handling, styring og demokratisk kontrol. Et første skridt til at finde denne balance er at forstå de vigtigste spændinger og afvejninger i forsvars- og sikkerhedspolitikken.

Med begrebet 'spænding' mener vi politiske og administrative konflikter og modsatrettede hensyn, der er indlejrede i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Disse spændinger kan ikke løses, men skal kontinuerligt håndteres. Det kræver opmærksomhed omkring dem.

De tre spændinger, vi diskuterer nedenfor, udgør ikke en udtømmende liste. Der er f.eks. også spændinger knyttet til afvejningen af national og international beslutningskraft og prioritering samt til placeringen af beslutningskompetence og -kapacitet internt i regeringen og mellem civile og militære aktører. De udvalgte spændinger har dog en karakter, der gør

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

dem afgørende for de overordnede magtdynamikker mellem regeringen og Folketinget.

For hver af spændingerne besvarer vi to spørgsmål: Hvori består spændingen? Og hvad er Folketingets rolle i statens samlede bestræbelser på at navigere i og håndtere spændingen?

Strategi over for fleksibilitet

For en småstat som Danmark er det et grundvilkår at agere i en verden, der primært formes af andre: stormagter, internationale organisationer og store globale virksomheder. Det betyder, at man skal tænke sig grundigt om, før man handler, og være mådeholden i sin ressourceanvendelse. Men det betyder også, at man skal være omstillingsparat og tilpasningsdygtig, så man kan reagere og navigere effektivt, når de internationale omstændigheder forandres.[121] Dette indebærer en forsvars- og sikkerhedspolitisk spænding imellem strategi og fleksibilitet.

Hensynet til strategi handler for det første om at sikre, at forsvarspolitikken og det militære instrument understøtter forfølgelsen af nationale interesser i udenrigspolitikken. For det andet handler det om at sikre forsvars- og sikkerhedspolitikkens 'indre' strategiske logik, dvs. at der er en strategi for opbygningen og organiseringen af Forsvaret. For det tredje handler det om at skabe sammenhæng med andre relevante politiske hensyn, herunder hensyn til statens finanser og demokratiske værdier og principper. Strategisk tænkning og handling er dermed både et spørgsmål om styring internt i staten og om at skabe et udgangspunkt for en offentlig debat om meningen med og sammenhængene i forsvars- og sikkerhedspolitikken.[122]

Over for strategihensynet står et hensyn til fleksibilitet. Det handler om at skabe manøvrerum, så danske beslutningstagere kontinuerligt kan reagere og skifte kurs eller sigte i flere forskellige retninger på samme tid. Dette indebærer bl.a.,

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

at det militære instrument skal kunne anvendes fleksibelt i udenrigspolitikken.

Der er forhold i Danmarks politiske og administrative kultur, der lægger vægt på fleksibilitet. Det gælder den pragmatiske tilgang til udenrigs- og sikkerhedspolitik, embedsværkets musikalitet over for politiske dagsordener og den lave grad af formalisering. Danmark har tradition for at finde kreative metoder til ikke at binde sig: forsvarsforbeholdet i EU, den 'pragmatiske idealisme', der sikrer fleksibilitet angående værdier i udenrigspolitikken, samt nu rammeforsvarsforliget, der synes designet til at tillade løbende justeringer af kursen.

Historisk er det bemærkelsesværdigt, at man begyndte at formulere eksplicitte udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategier i perioden efter Den Kolde Krigs afslutning – og dermed i en periode, hvor Danmark var relativt sikkert, og hvor der derfor ikke var så meget på spil i forbindelse med disse strategier. I de seneste år synes bevægelsen at være gået mere i retning af fleksibilitet, dels fordi der er tilbageholdenhed med at udgive eksplicitte strategier, f.eks. om forsvar, forsvarsindustri og allianceforhold, og dels fordi de strategidokumenter, der præsenteres, er mere tvetydige og uklare.[123] Dette er forståeligt i en situation præget af øget usikkerhed og uforudsigelighed, herunder i Danmarks primære allianceforhold: NATO og det transatlantiske forhold. Men det er også paradoksalt, da strategiske pejlemærker synes endnu vigtigere end tidligere.

Dette paradoks kalder på politiske vurderinger. Folketingets politikere spiller da også en central rådgivende rolle for regeringen i bestræbelserne på at finde balancen mellem strategi og fleksibilitet. Særligt i Det Udenrigspolitiske Nævn og i forsvarsforligskredsen kan politikerne gennem kritiske spørgsmål, debat og sparring holde regeringen op på, at der er sammenhæng imellem forsvars- og sikkerhedspolitiske mål og midler, og at den ikke låser Danmark fast på uhensigtsmæssige måder. Omvendt er det givetvis vanskeligt for politikerne at forholde sig til, hvornår regeringen har den rette strategi eller har 'nok' strategi, og hvornår regeringen sikrer

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

sig et tilstrækkeligt fleksibelt manøvrerum. Det er netop i sådanne spørgsmål, at adgangen til viden er mest afgørende.

Folketinget har principielt muligheder for at påvirke de grundlæggende spilleregler, som ligger neden under disse spørgsmål, gennem lovgivningen. Sådanne ændringer er dog sjældne, og det er næppe mange folketingsmedlemmer, der ser det som deres hovedopgave at regulere højtravende processpørgsmål om strategi og politisk fleksibilitet i lovgivningsarbejdet. På et mere konkret niveau kan forligskredsen lægge styring vedrørende disse typer af spørgsmål ind i forsvarsforlig og delaftaler, f.eks. krav om strategier, krav om specifik målstyring, krav om muligheder for at trække sig fra specifikke aftaler m.v.

En øget eksplicitering af strategier på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område – inklusive 'fleksibilitetsstrategier', altså strategier, der søger at øge graden af fleksibilitet – ville gøre det nemmere for Folketinget at bidrage til at finde den rette form for og det rette niveau af strategi. Eksplicitering kan dog opfattes som noget, der indsnævrer manøvrerummet, fordi Folketinget så har bedre muligheder for at udøve kontrol og vurdere regeringens målopfyldelse eller fraværet af samme.

Hastighed over for kvalitet

Skiftet i styringslogik fra økonomisk effektivitet til maksimering af kampkraft sætter forsvars- og sikkerhedspolitikkens tidsdimension i spil på en ny måde. Som statsminister Mette Frederiksen udtalte ved lanceringen af den føromtalte Accelerationsfond i februar 2025: "Der er kun én ting, der tæller nu, og det er hastighed".[124]

Udtalelsen udtrykker et tungtvejende hensyn til at sikre hastighed i opbygningen af dansk forsvar. Fra dette perspektiv er der i den nye æras forsvars- og sikkerhedspolitik en række grunde til at handle hurtigt. Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine medførte et akut forværret trusselsbillede med en reel militær trussel i Danmarks nærområde.[125] Usikkerheden

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

om det transatlantiske forhold under Trumps præsidentskab har efterfølgende skærpet de danske trusselsvurderinger. I den årlige risikovurdering fra Forsvarets Efterretningstjeneste, udgivet i december 2025, stod der bl.a., at den militære trussel fra Rusland mod Kongeriget Danmark vil stige i de kommende år, og at Rusland, under visse forudsætninger, kan være klar til en regional krig i 2028.[126] Dertil kommer Forsvarets Efterretningstjenestes vurdering af den hybride trussel mod Danmark fra oktober 2025, som konkluderede, at Rusland for øjeblikket fører en hybrid krig mod NATO og Vesten, og at det er meget sandsynligt, at den hybride trussel fra Rusland mod NATO vil stige i de kommende år.[127]

Over for hastighedshensynet står et hensyn til kvalitet, på den måde at de forsvars- og sikkerhedspolitiske beslutninger er velforberedte, velovervejede, baseret på viden og faglighed, og at de er indlejret i relevante kontrol- og evalueringsmekanismer. Én begrundelse for at vægte dette hensyn er, at beslutningerne skal have en vis kvalitet for at kunne opbygge dansk forsvar på en måde, der er bæredygtig på længere sigt. Kvalitet kræver konsistens i og sammenhæng mellem beslutningerne – og er derfor knyttet til det føromtalte hensyn til strategi. Gennemtænkte og fagligt funderede beslutninger skaber et godt grundlag for langsigtet planlægning og implementering, fordi man ikke kontinuerligt skal træffe nye beslutninger, der skal korrigere fejl eller håndtere de problemer, som følger af tidligere beslutninger.

Samtidig kan befolkningen i et demokratisk land som Danmark forvente, at politikerne og forvaltningen prioriterer kvalitet højt i beslutningsprocesserne.[128] Når forsvarsinvesteringerne vokser betydeligt, bliver det endnu vigtigere at sikre kvalitet i de forsvars- og sikkerhedspolitiske beslutninger, så befolkningen kan se meningen med og værdien af den førte politik. Mere generelt er det fra et demokratisk perspektiv værdifuldt, at forsvars- og sikkerhedspolitikken kvalificeres gennem meningsfuld kontrol fra de valgte politikere i Folke-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

tinget, selv hvis dette sænker hastigheden i beslutningerne og implementeringen.

I kraft af forsvarsforligskredsen har de folkevalgte politikere gode muligheder for at styre beslutningstempoet på forsvarsområdet.[129] Disse muligheder er stærkere under den nuværende forligskonstruktion med løbende forhandlinger og beslutninger, end hvad der var tilfældet tidligere.

Politikerne kan dog ikke styre implementeringstempoet. Dermed er der en risiko for, at beslutninger og implementering afkobles fra hinanden. I nogle tilfælde kan embedsværket og Forsvaret implementere hurtigere, end politikerne kan træffe beslutninger. Det kan have den konsekvens, at forligskredsen føler sig nødsaget til at træffe hastige beslutninger, hvilket kan føre til ringere kvalitet. I andre tilfælde tager det lang tid at implementere beslutninger, f.eks. fordi der er lang leveringstid på våbensystemer, eller fordi implementering indebærer nye analyser og beslutningsprocesser på underliggende niveauer. Det kan have den konsekvens, at forudsætningerne for den oprindelige beslutning ændrer sig i mellemtiden og gør beslutningen mindre relevant eller god.

Politikerne kan forsøge at presse hastigheden op, bl.a. ved at lægge konkrete milepæle ind i styringsdokumenterne. Reelt er det dog vanskeligt for dem at få systemet til at arbejde hurtigere. Og man kan også spørge, om det er Folketingets opgave at øge hastigheden i den førte politik.

Det virker mere klart, at de folkevalgte politikere skal fremme forsvars- og sikkerhedspolitikkens kvalitet. De kan sænke tempoet med henblik på at øge kvaliteten, dels ved at træffe beslutningerne langsommere, dels ved at lægge kvalitetskrav ind som betingelse for implementeringen. Problemet er imidlertid, at de har begrænsede muligheder for rent faktisk at sikre kvalitet i den førte politik. Det skyldes, at kompetencen og kapaciteten til at forme forsvars- og sikkerhedspolitikken primært ligger i centraladministrationen og Forsvaret. Desuden mangler de forsvarspolitiske parlamentarikere i Danmark viden og støtte, som det er beskrevet ovenfor.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Folketingets repræsentanter har altså svære betingelser for at navigere effektivt i spændingen mellem hastighed og kvalitet. Fire forhold kan have betydning for, hvor svært det er. For det første er tid en afgørende ressource. Jo mere tid de ansvarlige politikere har til at fokusere på forsvars- og sikkerhedspolitikken, jo hurtigere kan de agere, og jo mere kvalitet kan de selv bringe ind i processerne. For det andet skal politikerne have redskaber til at forstå, hvornår de skal prioritere hastighed over kvalitet – og vice versa. For det tredje kan man, internt i Folketingets og forligskredsens processer, skabe betingelser, der muliggør kvalitetssikring. Ud over tid handler dette bl.a. om faglig understøttelse og kendskab til relevant viden. For det fjerde kan politikerne skabe betingelser for, at der sker kvalitetssikring af den førte forsvars- og sikkerhedspolitik ad andre veje. Selv hvis de ikke kan 'styre' systemet, har de muligheder for at styrke aktører og institutioner, som fremmer kvalitetssikring 'udefra', herunder bl.a. Rigsrevisionen, forskningssektoren og medierne. Dette bringer os til den tredje og sidste spænding.

Åbenhed over for fortrolighed

Det er et tilbagevendende kritikpunkt, at der er meget lukkethed på forsvarsområdet. Kritikken kommer fra mange sider. Medierne er generelt skeptiske over for lukkethed, og det gælder også i forsvars- og sikkerhedspolitikken. Nogle politikere mener, at de får for lidt information af regeringen. Og forskere har ofte begrænset adgang til data, der skal underbygge deres analyser og konklusioner. Omvendt er det alment accepteret, at der må være ganske snævre grænser for, hvad der er åbent og offentligt på forsvarsområdet. Der er dermed en spænding i forhold til, hvor åbne og inkluderende de forsvars- og sikkerhedspolitiske processer skal være.

På den ene side er det et demokratisk grundprincip, at der skal være en åben og offentlig debat om væsentlige politiske spørgsmål af betydning for det demokratiske fællesskab. Det er dét, der adskiller åbne samfund som det danske fra

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

autokratier, og dette kan ikke fuldt ud tilsidesættes på noget politikområde.

Dertil kommer, at der er gode grunde til at tro, at åbenhed og inklusion har positive konsekvenser. En åben, konstruktiv og kritisk samtale om forsvars- og sikkerhedspolitiske spørgsmål må forventes at styrke kvaliteten af den førte politik. Bredere inklusion fremmer også konsensusdannelsen og kan medvirke til at sikre, at den førte politik vækker genklang hos de folkevalgte politikere og i befolkningen, ganske enkelt fordi offentligheden har bedre indsigt i de beslutninger, der træffes, og den viden og de overvejelser, der ligger til grund for beslutningerne. Særligt når det kommer til anvendelsen af militær magt – og de personlige risici, dette typisk indebærer for soldater og andre – er der et vægtigt hensyn til at føre en politik, som resonerer bredt. Dette taler for en åben og inkluderende tilgang.

På den anden side er der et behov for, at noget viden og nogle drøftelser er fortrolige – og dermed lukkede. Klassificering og hemmeligholdelse er nødvendig, fordi det kan svække Danmarks sikkerhed, hvis eksterne aktører får adgang til visse typer af information. I mange tilfælde kan man også blive nødt til at hemmeligholde information, fordi danske allierede kræver det. Ikke mindst fra et småstatsperspektiv er det centralt, at allierede lande kan stole på Danmark. Der kan desuden være konkurrencehensyn, som nødvendiggør hemmeligholdelse, f.eks. i understøttelsen af dansk forsvarsindustri.

Derudover gør inklusion beslutningsprocesser mere besværlige, fordi man skal forholde sig til et større spænd af uenigheder og indsigelser. Inklusion – både politisk og med en bredere vifte af aktører – kan også øge risikoen for, at specifikke forsvars- og sikkerhedspolitiske spørgsmål bliver politiserede på en måde, der svækker styringen med og handlekraften på området. En mere fortrolig, men ekskluderende proces kan med andre ord fremme effektiv styring og handling.

Ligesom ved de andre spændinger spiller de folkevalgte

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

politikere en vigtig, men udfordret rolle med hensyn til åbenhed og fortrolighed. Det er i kraft af den demokratiske kontrolfunktion Folketingets ansvar at sikre, at regeringen er tilstrækkeligt åben og offentlig omkring begrundelserne for og logikken bag de forsvars- og sikkerhedspolitiske beslutninger, herunder beslutningernes legitimitet og lovlighed. Det gælder i særdeleshed i spørgsmål om anvendelse af militær magt, som drøftes i Det Udenrigspolitiske Nævn og debatteres i folketingssalen. Det gælder dog også den 'almindelige' forsvarspolitik, der kan gøres mere åben gennem spørgsmål, samråd og andre parlamentariske kontrolredskaber. Folketinget kan kun agere retsstatens vogter, hvis dets medlemmer har adgang til relevant information og viden.

Derudover har et forsvarspolitisk flertal i Folketinget mulighed for at regulere, hvilke spørgsmål der skal drøftes i forligskredsen som et lukket forum, og hvilke der i stedet skal drøftes i Udenrigs- og Forsvarsudvalget som et åbent forum, dvs. åbent for alle Folketingets partier og underlagt almindelige parlamentariske procedurer. Politikerne er desuden centrale i at håndtere og regulere deres egen deltagelse i og adgang til det forsvars- og sikkerhedspolitiske maskinrum i nævnet og forligskredsen. De skal kontinuerligt lave skønsmæssige vurderinger af, hvilken viden de må dele som politikere i den offentlige debat, og hvilken de ikke må dele som medlemmer af en fortrolig kreds i det statslige apparat.

Nogle gange handler politikernes vurderinger ikke om, hvorvidt de *må* dele viden, men om de *bør* dele viden, selv hvis det går imod indgåede aftaler, f.eks. fordi de mener, at offentligheden bør have kendskab til et bestemt forhold. I sådanne tilfælde skal de overveje mulige reaktioner fra det statslige system, dvs. fra regeringen, centraladministrationen og Forsvaret, og potentielle konsekvenser for den fremadrettede balance mellem åbenhed og fortrolighed.

Folketingets vigtige rolle i at håndtere spændingen mellem åbenhed og fortrolighed gør den store forsvars- og sikkerhedspolitiske vidensasymmetri afgørende. Vidensasymmetri-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

en betyder nemlig ikke kun, at det er relativt svært for de folkevalgte politikere at udfylde deres forskellige funktioner i den forsvars- og sikkerhedspolitiske magtudøvelse. Den gør det også vanskeligt for dem at vurdere, hvilke spørgsmål der er relevante eller ligefrem nødvendige at have en mere åben og offentlig debat om.

Viden er magt, og politikernes viden om forsvars- og sikkerhedspolitik er afgørende, hvis de effektivt skal kunne udfolde deres del af magten på området. Et øget vidensniveau kan være en nøgle til en bedre offentlig debat, hurtig og effektiv parlamentarisk beslutningstagning samt en fortsat fortrolighed imellem de magthavere, der skal varetage Danmarks sikkerhed.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 6

Forsvar, sikkerhed og det danske demokrati

Krigen i Ukraine og et reduceret og ustabilt amerikansk engagement i Europa har øget forsvars- og sikkerhedspolitikkens betydning i Danmark. Forsvarsområdet fylder i dag væsentligt mere – politisk, økonomisk og i den enkelte danskers bevidsthed og hverdag – end på noget tidspunkt siden Den Kolde Krigs afslutning.

De seneste års udvikling indebærer en gentænkning af Forsvarets formål. Der er fokus på territorialforsvar og afskrækkelse. Der sker en voldsom forøgelse af både forsvarsbudgettet og antallet af værnepligtige og ansatte. Og materielanskaffelser foregår i et tempo, der ikke er set lignende, siden nederlaget i 1864 endegyldigt gjorde Danmark til en småstat. Som de foregående kapitler har vist, udfordrer denne udvikling den demokratiske kontrol af dansk forsvars- og sikkerhedspolitik.

Krig, krise og dansk forsvar

Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik er karakteriseret ved en pragmatisk og aktivistisk værdipolitik. Denne politik afspejler på den ene side ønsket om aktivt at fremme velfærdsstatens mål om stærke institutioner, en international retsorden med

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

fælles ansvar for fælles problemer og værdier som menneskerettigheder og demokrati. På den anden side afspejler politikken erkendelsen af at være underlagt småstatens begrænsede kapacitet til at føre målene ud i livet uden langt stærkere samarbejds- og alliancepartnere.

I årtierne efter Den Kolde Krigs afslutning førte denne særlige kombination af værdipolitiske ambitioner og begrænset magt til et tæt forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde med USA. Danske beslutningstagere så samarbejdet som en mulighed for at fremme en fælles international dagsorden med vægt på liberalt demokrati og menneskerettigheder. Samtidig blev Danmarks bidrag til internationale militære operationer set som en modydelse til USA's militære beskyttelse af Danmark og Europa. For danske beslutningstagere var afhængigheden af USA en nødvendig pris at betale for sikkerhed og indflydelse. USA havde påtaget sig lederskabet i den liberale og regelbaserede orden, og det gav Danmark mulighed for at fremme sine værdier gennem internationale institutioner og øge sin velstand gennem international handel.

Denne orden er over det seneste årti i stigende grad blevet udfordret. Magtpolitisk fylder Nordamerika og Europa stadig mindre i forhold til en række opstigende magter i det globale syd. Værdipolitisk blev den gamle orden udfordret først af Rusland og Kina og siden - med valget af Donald Trump som præsident i 2016 og 2024 - også af USA. Under Trumps ledelse har USA både mindre vilje og mindre evne til at fastholde den liberale og regelbaserede orden.

Disse udviklinger indebærer en grundlæggende forandring i rammevilkårene for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Konsekvenserne af krisen i den internationale orden er voldsomme i Europa, fordi Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine tydeliggør, at der er en reel militær trussel. Konsekvenserne er særligt voldsomme i Østersøen og Arktis, der fra tidligere at være karakteriseret ved lavspænding og samarbejde nu er centrum for konflikter. Danmark har en interesse i at understøtte dialog og afspænding, men har samtidig stærke

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

incitamenter til at bidrage til militær afskrækkelse gennem oprustning. Oven i dette skal man fra dansk side håndtere den unikke og svære situation, der følger af Trump-administrationens pres på Grønland og rigsfællesskabet.

I den proces vil Danmark i de kommende år fortsat være sikkerhedspolitisk afhængigt af USA og derfor have en interesse i at fastholde et amerikansk engagement i Europa. Ikke desto mindre er Danmark samtidig nødt til at fremtidssikre politikken til en tid med mindre amerikansk engagement. Situationen stiller krav om hastighed og handlekraft. Men processen kompliceres af, at NATO's forsvarsplanlæggere i højere grad end tidligere har defineret målsætningerne for udviklingen af dansk forsvar, mens EU i stigende grad træffer beslutninger med konsekvenser for opbygningen og indretningen af medlemslandenes militære styrker.

Danmark befinder sig med andre ord ikke blot i en region præget af krig og militær oprustning, men også i en svær alliancepolitisk navigationsproces. Forsvars- og sikkerhedspolitikken bliver efter alt at dømme både vigtigere og vanskeligere.

Demokratisk kontrol under forandring

Krisepolitikkens logik med høj hastighed, store beslutninger og undtagelser fra normalpolitikkens normer og procedurer sætter et nyt pres på rammerne for Folketingets kontrolmuligheder i forsvars- og sikkerhedspolitikken. Samtidig udfordrer NATO's og EU's øgede betydning for dansk forsvarsplanlægning den demokratiske kontrol, fordi den flytter dele af beslutningsprocessen væk fra Danmark. Udviklingen forstærker de særlige demokratiske udfordringer, som karakteriserer forsvars- og sikkerhedspolitikken. Den militærfaglige ekspertise bliver i endnu højere grad rammesættende for politiske valg, og disse valg bliver mindre transparente, både hvad angår beslutningsproces og ansvar. Desuden indsnævres rummet for politisk debat: Hvordan kan man som parlamentariker sætte NATO's styrkemål, forsvarschefens anbefalinger eller en

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

EU-køreplan for forsvarsinvesteringer til debat, når Danmark befinder sig i en alvorlig krisetid?

Med vedtagelsen af et tiårigt rammeforlig for 2024-2033 indførte den daværende regering i 2023 en ny model for den politiske styring og udvikling af dansk forsvar. Forliget fastsætter de overordnede økonomiske og sikkerhedspolitiske rammer, som efterfølgende udfyldes og udmøntes i delaftaler mellem regeringen og forsvarsforligskredsen. Siden forligets indgåelse er der løbende blevet tilført yderligere økonomiske midler til forsvarsområdet. Forandringen af forligsmodellen indebærer, at forsvarspolitikken nu i endnu højere grad fungerer som forligsparlamentarisme frem for udvalgsparlamentarisme.

Fleksibiliteten i den nye forligsmodel giver mulighed for løbende tilpasning til geopolitiske udfordringer og er dermed velegnet til en tid med store og hastige forandringer. Den er også et stærkere kommunikationsværktøj til publikum uden for beslutningskredsen i den forstand, at regeringen hurtigt og tydeligt kan signalere over for internationale samarbejdspartnere og modstandere såvel som Forsvaret og den danske befolkning, at man forholder sig til og handler på aktuelle udfordringer og udviklinger.

Samtidig rummer den nye model en række udfordringer for den demokratiske kontrol af forsvars- og sikkerhedspolitikken. For det første betyder modellen et stort arbejds- og ressourcepres for forligskredsens medlemmer. I den tidligere model indgik forligskredspartierne en aftale med regeringen, hvorefter arbejdet hovedsageligt bestod i at kontrollere regeringens gennemførelse af aftalen. I den nye model er disse to roller ikke længere tidsmæssigt adskilt. Det betyder, at medlemmer af forligskredsen løbende skal forberede egne forhandlingspositioner, deltage i forligsforhandlinger og kontrollere efterlevelse og implementering af indgåede aftaler.

For det andet risikerer forligskredsen nu i højere grad at skulle kontrollere egne beslutninger. Det skyldes, at forligspartierne løbende inddrages i tilpasninger og omprioriteringer.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

De bliver i den forstand integreret i den udøvende magt. Dermed svækkes incitamenterne til at bruge ressourcer på kontrol af regeringen. Store dele af ressourcerne bruges på at være involveret i den løbende beslutningsproces, og forligspartierne skal reelt kontrollere beslutninger, som de selv er involveret i og medansvarlige for, f.eks. indkøb af for dyrt eller for dårligt materiel. Forligspartierne har da også allerede erkendt, at det hurtige tempo for opbygning af dansk forsvar kan medføre fejlkøb, fordyrelser og fejl i håndteringen af anskaffelser.[130] I den forstand lægges der, allerede før beslutningerne træffes, op til accept af fejl og fordyrelser – og dermed til en mere begrænset demokratisk kontrol.

For det tredje styrkes forligspartierne, en uformel politisk kreds, på bekostning af Udenrigs- og Forsvarsudvalget, et formelt folketingsudvalg underlagt de almindelige regler for relationen mellem regeringen og Folketinget. Møderne i forligskredsen er fortrolige og giver ikke mulighed for, at andre aktører kan debattere, teste og udfordre det forsvars- og sikkerhedspolitiske videns-, analyse- og beslutningsgrundlag. Møderne afholdes desuden ikke i Folketinget, men i Forsvarsministeriet med ministeren som mødeleder. Selv om meget information deles i forligskredsen, forstærker den lukkede og uformelle konstruktion Forsvarets og Forsvarsministeriets i forvejen stærke forsvarspolitiske og militærfaglige vidensmonopol. Forligskonstruktionen giver adgang og indflydelse for de politiske beslutningstagere. Men den manglende formalisering, den begrænsede offentlige dokumentproduktion og den lave transparens skaber udfordringer med hensyn til kvalitetssikringen, den offentlige debat og den parlamentariske kontrol på forsvarsområdet. Kort sagt bliver det med den nye forligsmodel endnu sværere for offentligheden at forstå beslutningerne og gennemskue, hvem der har ansvaret for dem.

Pejlemærker for en styrket demokratisk kontrol

En legitim og effektiv forsvars- og sikkerhedspolitisk magtudøvelse er afhængig af et samspil mellem handling, styring og

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

demokratisk kontrol. Den demokratiske kontrol omfatter debat i Folketinget og i befolkningen, en implementering af de demokratiske beslutninger, der både er lovlig og loyal over for beslutningsgrundlaget, samt ikke mindst muligheden for at føre kontrol med magthaverne igennem spørgsmål, høringer, samråd, granskninger, tilsyn, revision og andre parlamentariske redskaber. Folketinget har et særligt ansvar med hensyn til kontrolarbejdet. Bogen har vist, hvordan de tre komponenter i den legitime magtudøvelse – og samspillet mellem dem – udfordres af et hastigt skiftende sikkerhedspolitisk miljø, hvor der træffes mange store beslutninger hurtigt.

Udfordringerne tydeliggør de vigtigste spændinger, der skal håndteres i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Hastighed i beslutningsprocessen kan være nødvendigt for at imødegå de sikkerhedspolitiske udfordringer. Men dilemmaet er, hvordan hastigheden opretholdes, samtidig med at kvaliteten af beslutningerne sikres, herunder gennem en systematisk og grundig inddragelse af relevant viden. Småstaten har brug for strategi og en langsigtet strategisk retning for meningsfuldt at kunne planlægge udviklingen af sine forsvarskapaciteter. Omvendt er der behov for fleksibilitet til at kunne justere og tilpasse sig nye udviklinger. Diskussioner og forhandlinger om forsvars- og sikkerhedspolitik må ofte være fortrolige, både for at forholde fjender og modstandere oplysninger og for at sikre, at man er en troværdig samarbejdspartner for allierede. Men fortrolighed og hemmeligholdelse besværliggør per definition mulighederne for en inkluderende dialog og åbne demokratiske processer.

Tidens bevægelser i forsvars- og sikkerhedspolitikken trækker i retning af fleksibilitet, hastighed og fortrolighed. Det er et vigtigt opmærksomhedspunkt at sikre, at man ikke overkorrigerer, når man foretager disse bevægelser – især med henblik på at sikre en god styring og en tilstrækkelig demokratisk kontrol.

Forsvars- og sikkerhedspolitikken vil formentlig altid være demokratisk udfordret. Det hænger sammen med om-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

rådets store videns- og informationsasymmetri samt kravene om fortrolighed og hemmeligholdelse. Dertil kommer den internationale forbundethed, som betyder, at danske beslutninger ofte er rammesat af eksterne aktører, og at beslutningerne forhandles og medieres mellem disse aktører og den danske regering. Men de seneste års udvikling, i Danmark og internationalt, gør udfordringen endnu større. Hvordan sikres eller styrkes den demokratiske kontrol af forsvars- og sikkerhedspolitikken under de mange vanskelige vilkår? Er det muligt – og hensigtsmæssigt – at foretage en kurskorrektion, så krisepolitikkens handlingsorientering demokratiseres?

Analyserne i de foregående kapitler indikerer, at svaret er ja – *hvis* man samtidig har blik for balancerne. Den nuværende organisering tilbyder uformel fleksibilitet og hastighed, og dermed handlekraft, men indebærer risici i relation til styring og demokratisk kontrol. Som et sidste punkt i bogen opstiller vi derfor tre forbundne pejlemærker, der kan inspirere til en fortsat debat om en demokratisk styrket forsvars- og sikkerhedspolitik i Danmark. Pejlemærkerne skal ses i lyset af de forskelligartede udfordringer, som bogen har identificeret. Specifikt kan man sigte efter at:

- øge kvaliteten af de forsvars- og sikkerhedspolitiske beslutningsprocesser
- sikre tilstrækkelig åbenhed om de forsvars- og sikkerhedspolitiske beslutninger
- styrke Folketingets rolle gennem formalisering og støtte.

Det bør først og fremmest overvejes, hvordan man kan sikre, at tempo ikke går ud over Folketingets mulighed for at understøtte kvalitet i beslutningsprocesserne. De sikkerhedspolitiske vilkår angives ofte som begrundelse for hurtige beslutningsprocesser. Men netop når vilkårene er under hastig forandring, er det nødvendigt med en grundig kvalitetssikring. Beslutninger om f.eks. milliarddyre materielindkøb

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

eller omlægninger af Forsvaret rækker årtier ud i fremtiden og skal være robuste nok til at rumme fremtidige forandringer. Det bør derfor overvejes, om flere beslutninger kan lægges ud til offentlig debat, samt hvordan sikkerhedsgodkendte eksperter i højere grad kan inddrages i rådgivningen – ad hoc eller i form af referencegrupper inden for særlige områder. Det vil give en lavere hastighed i beslutningsprocessen, men samtidig give større transparens og bedre kvalitetssikring.

Kvaliteten af den demokratiske kontrol handler også om kompetencer. I en situation, hvor viden og information fra og om det internationale niveau samt militærfaglig indsigt bliver vigtigere, kan man med fordel søge at øge kompetenceniveauet hos både folketingspolitikerne og det civile embedsværk. Formålet vil være at adressere den videns- og magtasymmetri, som i stigende grad trækker i retning af henholdsvis regeringen og Forsvaret. Dette kan f.eks. ske ved at tilbyde folketingsmedlemmer og civile embedsfolk et forsvars- og sikkerhedspolitisk grundkursus og ved at normalisere en praksis, hvor uklassificerede udgaver af militærfaglige analyser sendes til det politiske niveau.[131]

Med hensyn til det andet pejlemærke er det væsentligt at være opmærksom på, at forligsmodellen skaber et fortroligt og dermed effektivt forhandlingsrum, hvor politikerne kan træffe beslutninger hastigt, uformelt og fleksibelt. Det sker dog på bekostning af åbenhed. Den manglende åbenhed er demokratisk udfordrende og gør det uklart, hvor legitim magtudøvelsen reelt er på forsvarsområdet. Man kan derfor overveje tiltag, der kan øge åbenheden, herunder f.eks. den tidligere foreslåede idé om, at forsvarschefen med mellemrum stiller sig til rådighed for at besvare spørgsmål i folketingssalen, samt muligheder for at øge offentligheden omkring status for implementeringen af forsvarsforliget.

Derudover produceres der, som drøftet i kapitel 3, meget lidt offentlig forsvars- og sikkerhedspolitisk tekst i Danmark. Sammenlignet med de andre nordiske lande har offentligheden i Danmark kun begrænset indsigt i begrundelser for

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

og uenigheder om beslutninger og valg på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område. Konsekvensen er, at mulighederne for offentlig debat om og kvalitetssikring af de forsvars- og sikkerhedspolitiske beslutninger reduceres. Både i regeringssystemet, i forsvarsforligskredsen og i Udenrigs- og Forsvarsudvalget er det værd at overveje, om det vil være gavnligt at øge produktionen af offentligt skriftligt materiale eller øge offentlighedsniveauet omkring allerede eksisterende dokumenter. Det gælder både i relation til forsvarsforliget og dets delaftaler og i forbindelse med udenrigspolitiske beslutninger med betydning for dansk forsvar.

Med hensyn til det tredje pejlemærke tydeliggør bogens analyser, at de folkevalgte politikere i Danmark principielt inddrages meget i de forsvars- og sikkerhedspolitiske beslutningsprocesser. Analyserne viser dog også, at udviklingen gør det sværere for Folketingets medlemmer at gøre sig gældende i praksis og sætte sig igennem over for regeringen, centraladministrationen og Forsvaret.

Dette skyldes bl.a. den lave grad af formalisering, som er indbygget i forligsmodellen. Folketinget og regeringen bør derfor tage stilling til, om det forsvars- og sikkerhedspolitiske arbejde bør formaliseres mere. Det kan gøres i forligskredsregi, f.eks. ved mere faste og mere offentlige rammer og procedurer for arbejdet i kredsen. Det kan også gøres ved at placere mere af det forsvars- og sikkerhedspolitiske arbejde i Udenrigs- og Forsvarsudvalget, både med hensyn til forberedelse, beslutninger og kontrol. Formalisering er et væsentligt element i den demokratiske proces, fordi det forankrer politikken i Folketinget og forbedrer betingelserne for systematik, saglighed, lovlighed, ensartet sagsbehandling og en transparent inddragelse af relevante aktører.

Samtidig kan der være ræson i at øge støtten til Folketinget generelt og til Udenrigs- og Forsvarsudvalget specifikt. Det synes rimeligt, at Folketinget understøttes bedre på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område i en tid, hvor området bliver vigtigere, men også sværere og mere tidskrævende

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

at håndtere. Støtten kan komme indefra, f.eks. i en styrket understøttelse af Folketinget, i tættere samarbejde på tværs af Folketingets udvalg og partier eller i øget faglig rådgivning til Udenrigs- og Forsvarsudvalgets medlemmer. Den kan også komme fra styrket vidensudveksling og samarbejde med andre aktører, herunder Rigsrevisionen, Europa-Parlamentet og NATO's Parlamentariske Forsamling. Måske kunne man endda i regi af Udenrigs- og Forsvarsudvalget få briefinger direkte fra relevante embedsfolk og officerer fra NATO, EU og allierede lande.

I hvert fald står det klart, at de sikkerhedspolitiske udfordringer ude i verden rykker tættere på Danmark. Allerede få dage efter Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine lagde den danske regering en ny forsvars- og sikkerhedspolitisk kurs. Det er derimod fortsat et åbent spørgsmål, om man også ønsker at foretage en kursændring i den måde, hvorpå dansk forsvars- og sikkerhedspolitik kontrolleres. Dette er ultimativt et politisk spørgsmål, og derfor bør spørgsmålet om demokratisk kontrol i sig selv blive genstand for politiske drøftelser.

Det er muligt, at regeringen har serveretten i forsvars- og sikkerhedspolitikken. Men et flertal i Folketinget har magten til at bestemme, hvordan politikken indrettes og kontrolleres.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Litteratur

Abrahamsen, R., Andersen, L.R. & Sending, O.J. (2019). Introduction: Making Liberal Internationalism Great Again? *International Journal 74*(1), 5-14

Adler-Nissen, R. & Zarakol, A. (2021). Struggles for Recognition: The Liberal International Order and the Merger of Its Discontents. *International Organization 75*(2), 611-634

Andersen, D. & Skaaning, S.-E. (2025). *Dansk demokrati i perspektiv*. Aarhus Universitetsforlag

Archer, C., Bailes, A.J.K. & Wivel, A. (red.). (2014). *Small States and International Security: Europe and Beyond*. Routledge

Baciu, C. & Wivel, A. (2024). Junior Allies in Wars of Choice: Party Politics and Role Conceptions in Danish and Romanian Decisions on the Iraq War. *European Journal of International Security 9*(2), 241-262

Baldacchino, G. & Wivel, A. (2020). Small States: Concepts and Theories. I: Baldacchino, G. & Wivel, A. (red.), *Handbook on the Politics of Small States* (s. 2-19). Edward Elgar

Breitenbauch, H. (2008). *Kompas og kontrakt: For en dansk sikkerhedsstrategi*. Dansk Institut for Militære Studier

Breitenbauch, H. & Byrjalsen, N. (2019). Subversion, Statecraft and Liberal Democracy. *Survival 61*(4), 31-41

Breitenbauch, H. & Mathiesen, J.V. (2023). *Små stater og store våben: Materielanskaffelse i europæiske småstater*. Center for Militære Studier & Djøf Forlag

Brooks, R.A. (2019). Integrating the Civil-Military Relations Subfield. *Annual Review of Political Science 22*(1), 379-398

Brooks, S.G. & Wohlforth, W.C. (2023). The Myth of Multipolarity: American Power's Staying Power. *Foreign Affairs 102*(3), 76-91

Bull, H. (1977). *The Anarchical Society*. Columbia University Press

Burk, J. (2002). Theories of Democratic Civil-Military Relations. *Armed Forces & Society 29*(1), 7-29

Busch, M. (2020). *Bjarne Corydon og nødvendighedens politik*. People's Press

Buzan, B., Wæver, O. & De Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers

Byrjalsen, N. (2023). Nødvendighedens internationale politik: Den strategiske konkurrence efter Ukraine-krigen. *Ræson* (54), 10-16

Byrjalsen, N. (2026). Krisepolitisk aktivisme: Dansk forsvarspolitik i en ny sikkerhedspolitisk æra. *Økonomi & Politik 99*(3), 29-43

Byrjalsen, N. & Kristensen, K.S. (2024). *Den nordiske udvidelse af NATO: Forsvars- og sikkerhedspolitiske implikationer for Danmark*. Center for Militære Studier & Djøf Forlag

Byrjalsen, N., Kristensen, K.S. & Baciu, C. (2026). *Folketinget i forsvarspolitikken: Nordiske perspektiver, danske udfordringer*. Center for Militære Studier & Djøf Forlag

Bækgaard, M., Christensen, J., Madsen, J.K. & Mikkelsen, K.S. (2020). Rallying around the flag in times of COVID-19: Societal

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Lockdown and Trust in Democratic Institutions. *Journal of Behavioral Public Administration 3*(2), 1-12

Christensen, J.G. (2024a). *Forligsparlamentarismen, ministerstyret og centraladministrationen*. Essay til Magtudredningen 2.0

Christensen, J.G. (2024b). Forsvarsforvaltningens trængsler. *Administrativ Debat* (3), 22-28

Christensen, J.G. & Opstrup, N. (2025). *Forvaltningen i folkestyret*. Aarhus Universitetsforlag

Cooley, A. & Nexon, D. (2020). *Exit from Hegemony: The Unraveling of the American Global Order*. Oxford University Press

Correlates of War. National Material Capabilities. correlatesofwar.org/data-sets/national-material-capabilities/

Danmarks Statistik (2022). *Folkeafstemning onsdag 1. juni 2022: Resultater – Valgaften – Hele landet*. dst.dk

Dansk formandskab – Rådet for Den Europæiske Union (2025). *Program for det danske EU-formandskab*. danish-presidency.consilium.europa.eu

Dansk Institut for Internationale Studier (2005). *Danmark under den kolde krig: Den sikkerhedspolitiske situation 1945-1991*. diis.dk

Det Europæiske Råd (2022). *Versaillese-rklæringen, 10. og 11. marts 2022*. consilium.europa.eu

Dybvad-udvalget (2023). *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*. Djøf Forlag

European Commission (2025). *White Paper for European Defence – Readiness 2030*. defence-industry-space.ec.europa.eu

European Commission & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2025). *Joint Communication to the European Parliament, the European Council, and the Council: Preserving Peace – Defence Readiness Roadmap 2030*. eur-lex.europa.eu

Folketinget (2015). *Beretning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 26. februar 2015: Beretning om ministres ansvar over for Folketinget*. ft.dk

Folketinget (2025). *Forslag til lov om bygge- og anlægsprojekter samt driftsaktiviteter med væsentlige nationale forsvarsformål eller væsentlige civile beredskabsformål*. ft.dk

Folketinget (u.å.). *Forsvars-, Samfundssikkerheds- og Beredskabsudvalgets arbejde*. ft.dk

Forsvaret (2025). *Overblik: Forligets indsatsområder*. forsvaret.dk

Forsvarets Efterretningstjeneste (2025a, 3. oktober). *Vurdering af den hybride trussel mod Danmark*. fe-ddis.dk

Forsvarets Efterretningstjeneste (2025b, 10. december). *Udsyn 2025: En efterretningsbaseret vurdering af de ydre vilkår for Kongeriget Danmarks sikkerhed*. fe-ddis.dk

Forsvarskommissionen (2008). *Dansk forsvar, globalt engagement: Beretning fra Forsvarskommissionen af 2008*, Hovedbind. fmn.dk

Forsvarsministeriet (2023). *Vilje og evne til at tage ansvar: Dansk forsvar og sikkerhed 2024-2033*. fmn.dk

Forsvarsministeriet (2024, 30. april). *Anden delaftale under forsvarsforliget 2024-2033*. fmn.dk

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Forsvarsministeriet (2025a, 25. marts). *Fuld ligestilling i værnepligten fremrykkes*. fmn.dk

Forsvarsministeriet (2025b, 25. juni). *NATO-landene enige om at hæve målsætningen*. fmn.dk

Forsvarsministeriet (2025c, 22. februar). *Forsvarets kampkraft skal accelereres med yderligere 120 mia. kr.* fmn.dk

Forsvarsministeriet (2026, 24. februar). *Økonomisk plan: Regeringen øger forsvarsudgifterne markant allerede fra 2026*. fmn.dk

Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (2024, 6. december). *Forsvaret styrker Hæren med 115 infanterikampkøretøjer*. fmi.dk

Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Hamish Hamilton

Glenthøj, R. (2018). 1864 før, nu og i fremtiden. Fortællinger i nyere og ældre dansk 1864-historiografi. *Historisk Tidsskrift 117*(2), 566-598

Gutmann, A. & Thompson, D. (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton University Press

Haass, R. (2009). *War of Necessity, War of Choice: A Memoir of Two Iraq Wars*. Simon & Schuster

Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. MIT Press

Heurlin, B. (2004). *Riget, magten og militæret: Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under forsvarskommissionerne af 1988 og af 1997*. Aarhus Universitetsforlag

Hopmann, D.S., Meyer, N.M. & Petersen, M.B. (2025). *Magt i et forandret Danmark*. Aarhus Universitetsforlag

Huntington, Samuel P. (1957). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. The Belknap Press of Harvard University Press

Hækkerup, P. (1965). *Danmarks udenrigspolitik*. AOF/Fremad

Håkenstad, M. & Larsen, K.K. (2012). *Long-Term Defence Planning: A Comparative Study of Seven Countries*. Institutt for Forsvarsstudier

Jakobsen, P.V. (2019). Policy-fællesskaber, standard- og krisestyringsprocedurer: Det oversete institutionelle grundlag for den brede opbakning til Danmarks aktivistiske udenrigspolitik. *Politica 51*(2), 139-167

Jakobsen, P.V. & Rynning, S. (2019). Denmark: Happy to Fight, Will Travel. *International Affairs 95*(4), 877-895

Korsager, M. (2021, 6. februar). *Tidligere forsvarschefer: Derfor nedgør Bramsen embedet og sætter general skakmat, når hun siger 'styrelseschef'*. dr.dk. Lokaliseret 29.06.2026

Krauthammer, C. (1990). The Unipolar Moment. *Foreign Affairs 70*(1), 23-33

Kristensen, K.S. (red.). (2013a). *Danmark i krig: Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Kristensen, K.S. (2013b). Demokratiet og krigen: Danske civil-militære relationer i krig. I: Kristensen, K.S. (red.), *Danmark i krig: Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme* (s. 85-108). Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Kristensen, K.S. (2020). Sikkerhedspo-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

litikkens rolle og Udenrigsministeriets udfordring. *Økonomi & Politik 93*(1), 75-83

Kristensen, K.S. (2022). Kampen om forsvaret - mellem alliancehensyn og indenrigspolitik. I: Kristensen, K.S. & Byrjalsen, N. (red.), *Efter freden: Ukrainekrigens betydning for dansk og europæisk sikkerhed* (s. 66-73). Center for Militære Studier

Kristensen, K.S. & Byrjalsen, N. (2020). *Aktiv afventning: Nordiske perspektiver på europæisk forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde*. Center for Militære Studier

Kristensen, K.S. & Byrjalsen, N. (red.). (2022). *Efter freden: Ukrainekrigens betydning for dansk og europæisk sikkerhed*. Center for Militære Studier

Kristensen, K.S., Byrjalsen, N. & Jakobsen, M.B. (2024). *Sikkerhedspolitisk barometer: CMS Survey 2024*. Center for Militære Studier

Lee, J.R. (1977). Rallying around the Flag: Foreign Policy Events and Presidential Popularity. *Presidential Studies Quarterly 7*(4), 252-256

Leira, H. (2019). The Emergence of Foreign Policy. *International Studies Quarterly 63*(1), 187-198

Lønstrup, K.L. (2025, 22. januar). *To år efter det hele begyndte: Her er alt, du skal vide om Elbit-sagen.* altinget.dk. Lokaliseret 07.08.2026

Løvold, A. (2004). Småstatsproblematikken i internasjonal politikk. *Internasjonal Politikk 62*(1), 7-32

Mariager, R. & Wivel, A. (2019). *Hvorfor gik Danmark i krig? Uvildig udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak*. Københavns Universitet

Mendes, P.E. (2023). The Dynamics of Change in United States Foreign Policy: Contexts, Leadership, and Hegemonic Legitimacy. *Social Sciences* (12), 560

Mortensen, C.L. & Wivel, A. (2019). Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018. I: Mariager, R. & Wivel, A. (red.), *Hvorfor gik Danmark i krig? Irak og tværgående analyser - Bind 3* (s. 541-638). Københavns Universitet

Mouritzen, H. (2023, 24. maj). *Forsker: Virvar af udenrigspolitiske strategier udvander deres troværdighed*. altinget.dk. Lokaliseret 07.08.2026

Nielson, E.G. (2026, 26. februar). *Oppositionen er "sat skakmat" på danskernes vigtigste politiske tema*. nyheder.tv2.dk. Lokaliseret 03.09.2026

Our World in Data (a). UN World Population Prospects. ourworldindata.org/grapher/population-unwpp

Our World in Data (b). Maddison Project Database. ourworldindata.org/grapher/gdp-maddison-project-database

Owen IV, J.M. (2020). Sino-Russian Cooperation Against Liberal Hegemony. *International Politics 57*(5), 809-833

Pedersen, H.H., Mortensen, P.B. & Herby, J. (2025). *Det effektive men fortravlede Folketing*. Aarhus Universitetsforlag

Pedersen, R.B. (2023). Fra aktivistisk internationalisme til balancerende aktivisme: Dansk aktivisme i

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

den nye verdensorden. *Økonomi & Politik 96*(2), 74-85
Pedersen, R.B. & Reykers, Y. (2025). Invitation Games and the Politics of Joining US-led Coalition Warfare: A Small State Perspective. *International Relations 39*(3), 414-435
Pedersen, R.B. & Wivel, A. (2026). Den udenrigs-, sikkerheds- og europapolitiske koordinationsproces. *Økonomi & Politik 99*(3), 14-28
Petersen, N. & Bjørnsson, I. (2026, 13. februar). *Sikkerhedspolitik*. lex.dk
Rasmussen, M.V. (2021). *Krisesamfundet*. Informations forlag
Raunio, T. & Wagner, W. (2020). The Party Politics of Foreign and Security Policy. *Foreign Policy Analysis 16*(4), 515-531
Regeringen (2021, 13. august). *Regeringens strategi for dansk forsvarsindustri: Styrket samarbejde for dansk sikkerhed*. fmn.dk
Regeringen (2022, 6. marts). *Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik*. regeringen.dk
Regeringen (2023, maj). *Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi*. um.dk
Regeringen (2025, 17. september). *Regeringen melder klart ud: Danmark skal i fremtiden råde over længererækkende præcisionsvåben*. regeringen.dk.
Rigsrevisionen (2025, 24. april). *Rigsrevisionens notat om beretning om Forsvarsministeriets økonomistyring af forligsmidler i perioden 2018-2023*. rigsrevisionen.dk
Rijksoverheid (2024, 10. juni). NATO Defence Planning Capability Review 2023/24, The Netherlands, Overview. rijksoverheid.nl
Ringsmose, J. (2009). Paying for Protection: Denmark's Military Expenditure during the Cold War. *Cooperation and Conflict 44*(1), 73-97
Ritzau (2025, 24. juni). FAKTA: Danmarks forsvarsudgifter er mere end firedoblet på ti år. berlingske.dk. Lokaliseret 03.09.2026
Rytter, J.E. (2015). Ministres oplysningspligt over for Folketinget. *Juristen* (4), 148-158
Rytter, J.E. & Henriksen, A. (2019). Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet. I: Mariager, R. & Wivel, A. (red.), *Hvorfor gik Danmark i krig? Irak og tværgående analyser – Bind 3* (s. 639-665). Københavns Universitet
Schmidt, J.L. (2026, 10. marts). *Forsvarsforlig*. lex.dk
Statsministeriet (2022, 27. februar). *Statsminister Mette Frederiksens tale til demonstration for Ukraine ved den russiske ambassade den 27. februar 2022*. stm.dk
Statsministeriet (2025, 19. februar). *Pressemøde den 19. februar 2025*. stm.dk
Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Military Expenditure Database. sipri.org/databases/milex
Styrelsen for Samfundssikkerhed (2024, 8. april). *Forberedt på kriser*. samsik.dk
The White House (2025). *National Security Strategy of the United States of America*. whitehouse.gov
Wildavsky, A. (1966). The Two Presidencies. *Trans-action* (4), 7-14
Wivel, A. (2005). Between Paradise and Power: Denmark's Transat-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

lantic Dilemma. *Security Dialogue 36*(3), 417-421
Wivel, A. (2013). Danmarks militære aktivisme. I: Kristensen, K.S. (red.), *Danmark i krig: Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme* (s. 27-51). Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Wivel, A. (2020a). Evig aktivisme i uendelig krig: Sikkerhed, status og strategisk kultur i dansk udenrigspolitik. *Internasjonal Politikk 78*(3), 411-420
Wivel, A. (2020b). In War and Peace: Security and Defence Policy in a Small State. I: Christiansen, P.M., Elklit J. & Nedergaard, P. (red.), *The Oxford Handbook of Danish Politics* (s. 453-469). Oxford University Press
Wohlforth, W.C. (1999). The Stability of a Unipolar World. *International Security 24*(1), 5-41
World Bank (a). Military expenditure (% of GDP). data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS
World Bank (b). Military expenditure (current USD) https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.CD
Zilmer-Johns, M., Yücel, H. & Bruun, S.P. (2026). *Dansk sikkerhed og forsvar efter Trump – En opdatering af den sikkerhedspolitiske analysegruppes rapport: "Dansk sikkerhed og forsvar frem mod 2035"*. Det Udenrigspolitiske Selskab

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Noter

1 Statsministeriet 2022
2 Regeringen 2022
3 Danmarks Statistik 2022
4 Forsvarsministeriet 2026
5 Forsvarsministeriet 2025b
6 Kristensen & Byrjalsen 2022
7 Byrjalsen 2023
8 Heurlin 2004
9 Wivel 2013; Mortensen & Wivel 2019
10 Forsvarsministeriet 2026
11 Christensen 2024b: 22
12 Ritzau 2025
13 Forsvaret 2025
14 Christensen 2024b
15 Kristensen 2013b
16 Christensen 2024b: 23-24
17 Leira 2019
18 Mariager & Wivel 2019
19 Byrjalsen 2026
20 Pedersen & Wivel 2026. Se også Mariager & Wivel 2019: 325-326.
21 Pedersen, Mortensen & Herby 2025
22 Forsvaret 2025: 1
23 Styrelsen for Samfundssikkerhed 2024
24 Forsvarsministeriet 2024; Forsvarsministeriet 2025a
25 Petersen & Bjørnsson 2026. Se også Kristensen 2020
26 Pedersen & Wivel 2026: 18
27 Rytter 2015: 152-154
28 Folketinget 2015: 3. Se også Rytter & Henriksen 2019: 649-651. Også andre love har betydning, herunder bl.a. forsvarsloven og lov om Det Udenrigspolitiske Nævn.
29 Andersen & Skaaning 2025: 54
30 Byrjalsen et al. 2026: 29-31
31 Folketinget (u.å.)
32 Christensen 2024a
33 Schmidt 2026; Byrjalsen et al. 2026: 31
34 Baldacchino & Wivel 2020: 7
35 Fukuyama 1992
36 Løvold 2004
37 Abrahamsen et al. 2019: 13
38 Wohlforth 1999
39 Krauthammer 1990
40 Mendes 2023
41 Brooks & Wohlforth 2023
42 Kristensen & Byrjalsen 2020
43 Det Europæiske Råd 2022
44 Byrjalsen & Kristensen 2024
45 Adler-Nissen & Zarakol 2021
46 Owen 2020: 812
47 Breitenbauch & Byrjalsen 2019
48 Cooley & Nexon 2020
49 The White House 2025
50 Regeringen 2023: 5
51 Glenthøj 2018
52 Wivel 2020b
53 Hækkerup 1965: 16
54 I en undersøgelse fra 2024 af 200 danske sikkerhedspolitiske eksperter fandt 62 % af respondenterne, "at Danmark bør prioritere pragmatisme over idealisme i udenrigs- og sikkerhedspolitikken". 21 % var hverken enige eller uenige i udsagnet, mens kun 17 % var uenige. Se Kristensen et al. 2024: 38
55 Pedersen 2023
56 Wivel 2005
57 Kristensen 2013a
58 Pedersen 2023
59 Ringsmose 2009
60 Jakobsen & Rynning 2019
61 Christensen & Opstrup 2025; Hopmann et al. 2025; Pedersen, H.H. et al. 2025
62 Wildavsky 1966; Bull 1977
63 Jakobsen 2019; Pedersen & Reykers 2025

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

64 Raunio & Wagner 2020; Baciu & Wivel 2024
65 Kristensen 2013a
66 Jakobsen 2019; Wivel 2020a. Se også Christensen 2024a.
67 Christensen & Opstrup 2025
68 Lee 1977; Bækgaard et al. 2020
69 Burk 2002; Brooks 2019
70 Huntington 1957
71 Korsager 2021
72 Wivel 2020a; Breitenbauch & Mathiesen 2023
73 Dansk Institut for Internationale Studier 2005. Se også Christensen 2024a.
74 Byrjalsen et al. 2026
75 Heurlin 2004
76 Forsvarskommissionen 2008
77 Håkenstad & Larsen 2012
78 I tillæg hertil kommer øvrige offentlige instanser, som (nogle gange) beskæftiger sig med forsvars- og sikkerhedspolitiske spørgsmål, herunder Tilsynet med Efterretningstjenesterne og Folketingets Ombudsmand.
79 Rigsrevisionen 2025
80 Jakobsen giver et supplerende perspektiv – at konsensusdannelsen angående danske beslutninger om anvendelse af militær magt kan ses som et resultat af brede policy-fællesskaber, der anvender standard- og krisestyringsprocedurer til at skabe kompromiser. De to forklaringer er delvist overlappende, da policy-fællesskaberne og deres procedurer er forankret i og samtidig med til at forme den strategiske, politiske og administrativt-juridiske kultur. Se Jakobsen 2019.
81 Kristensen 2013a; Pedersen 2023
82 Wivel 2020a
83 Dybvad-udvalget 2023
84 Mariager & Wivel 2019
85 Mariager & Wivel 2019
86 Mariager & Wivel 2019
87 Sammenligningen er baseret på Byrjalsen et al. 2026. Island udelades af analysen, da landet ikke har et nationalt forsvar og derfor heller ikke en sammenlignelig forsvars- og sikkerhedspolitik.
88 Försvarsberedningens arbejde tager almindeligvis et par år, og da aftalecyklussen er 4-5-årig, udgør det en ganske væsentlig del af parlamentarikernes arbejdstid i hver valgperiode.
89 Statsministeriet 2025
90 Rasmussen 2021; Byrjalsen 2026
91 Mariager & Wivel 2019
92 Haass 2009
93 Heurlin 2004
94 Heurlin 2004
95 Sikkerhedsliggørelse er et kernebegreb i den såkaldte Københavnerskole inden for studiet af international politik, se Buzan et al. 1998.
96 Folketinget 2025
97 Busch 2020. Se også Byrjalsen 2023
98 Statsministeriet 2025
99 Nielson 2026
100 Forsvarsministeriet 2025c
101 Breitenbauch og Mathiesen 2023
102 For en gennemgang af Elbitsagen se f.eks. Lønstrup 2025.
103 Regeringen 2021: 22
104 Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse 2024
105 I forsvarsforliget for 2013-2017 nævnes NATO's styrkemål én gang, mens det i 2024-2033-forliget (som i øvrigt er betydeligt kortere) nævnes 11 gange.
106 Dansk formandskab – Rådet for Den Europæiske Union 2025
107 European Commission 2025;

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy 2025

108 Andre allierede lande fortsatte med at offentliggøre styrkemålsrapporterne. Den hollandske rapport fra 2024 kan f.eks. tilgås på internettet. Se Rijksoverheid 2024.

109 Se bilag 4 ved anden delaftale under forsvarsforliget 2024-2033, jf. Forsvarsministeriet 2023.

110 Habermas 1996; Gutmann & Thompson 2004

111 Christensen 2024a

112 Forsvarsministeriet 2023: 3

113 Forsvarsministeriet 2023: 3-4

114 Kristensen 2022; Byrjalsen et al. 2026

115 Forsvarsministeriet 2023

116 Forsvarsministeriet 2023

117 Der er naturligvis undtagelser, og der lovgives med jævne mellemrum på forsvarsområdet. Det gælder f.eks. lov om bygge- og anlægsprojekter samt driftsaktiviteter med væsentlige nationale forsvarsformål fra 2025, nævnt tidligere i dette kapitel. Tilsvarende krævede ændringen af værnepligten og tilladelsen til at etablere amerikanske baseområder på dansk territorium også ny lovgivning.

118 Regeringen 2025

119 Breitenbauch & Mathiesen 2023

120 Zilmer-Johns et al. 2026

121 Archer et al. 2014

122 Breitenbauch 2008

123 For en kritik se f.eks. Mouritzen 2023.

124 Statsministeriet 2025

125 Kristensen & Byrjalsen 2022

126 Forsvarets Efterretningstjeneste 2025b

127 Forsvarets Efterretningstjeneste 2025a

128 Christensen & Opstrup 2025

129 Dette gælder formodentlig i mindre grad i spørgsmål om anvendelse af militær magt, som primært styres af regeringen og centraladministrationen. Et flertal kan bremse beslutninger via Det Udenrigspolitiske Nævn og afstemninger i folketingssalen, men dette handler mindre om hastighed i end om accept af den førte politik.

130 Forsvarsministeriet 2025c

131 Se også Byrjalsen et al. 2026.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

De seneste års store forandringer i Danmarks sikkerhedspolitiske situation udfordrer vores demokratiske muligheder for at føre kontrol med forsvars- og sikkerhedspolitikken. En ny forligsmodel for forsvaret sikrer fleksibilitet og gør det muligt at inddrage forligspartierne. Men modellen gør det også sværere at placere ansvar, og beslutningsprocessen bliver mindre gennemsigtig. Samtidig sætter NATO og EU i stigende grad rammerne, og militærfaglig ekspertise får større vægt.

Forsvar, sikkerhed og demokratisk kontrol undersøger, hvordan Folketingets kontrol på forsvarsområdet ændrer sig under de nye rammevilkår. Bogen diskuterer udviklingens betydning for magt og legitimitet i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik og peger på veje til at styrke den demokratiske kontrol.

Aarhus Universitetsforlag