

Niels Byrjalsen,
Kristian Søby Kristensen & Cornelia Baciú

FOLKETINGET I
FORSVARSPOLITIKKEN

Nordiske perspektiver, danske udfordringer

DJØF FORLAG
I SAMARBEJDE MED
CENTER FOR MILITÆRE STUDIER

Folketinget i forsvarspolitikken

Nordiske perspektiver, danske udfordringer

Niels Byrjalsen,
Kristian Søby Kristensen & Cornelia Baciú

Folketinget i forsvarspolitikken

Nordiske perspektiver, danske udfordringer



Djøf Forlag
i samarbejde med
Center for Militære Studier
2026

Niels Byrjalsen, Kristian Søby Kristensen & Cornelia Baciu
Folketinget i forsvarspolitikken –
Nordiske perspektiver, danske udfordringer

© 2026 Djøf Forlag og Center for Militære Studier

Denne bog er beskyttet af gældende dansk lov om ophavsret.
Kopiering må kun ske i overensstemmelse med loven.
Det betyder fx, at kopiering til undervisningsbrug
kun må ske efter aftale med Tekst & Node.

Publikationen er fagfellebedømt

Omslag: Kelly Chigozie Kjelsø Arazu

Print: Ecograf

Printed in Denmark 2026

ISBN 978-87-574-6903-5

Djøf Forlag
Gothersgade 137
1123 København K

Telefon: 39 13 55 00
E-mail: forlag@djoefforlag.dk
www.djoefforlag.dk

Redaktørernes forord

Denne udgivelsesrække indeholder ny forskning om forsvars- og sikkerhedspolitiske emner, som er relevante for især danske beslutningstagere og den danske offentlighed.

Udgivelsesrækken viderefører de studier, der hidtil har været udgivet som CMS-rapporter. Den udgør dermed en væsentlig del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget. Center for Militære Studier er omfattet af Københavns Universitets retningslinjer for forskningsbaseret myndighedsbetjening, herunder forskningsfrihed og armlængdeprincippet. Analyserne er udført uafhængigt og er ikke udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Rapporterne fokuserer på at tilvejebringe akademisk holdbar og anvendelsesorienteret viden. Udgivelsesrækkens analyser har gennemgået ekstern fagfællebedømmelse, og alle analyser afsluttes med anbefalinger til danske beslutningstagere. Det er vores håb, at vi med disse udgivelser både kan informere og styrke dansk politikformulering såvel som den demokratiske debat om forsvars- og sikkerhedspolitik i Danmark.

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. På centret forskes der i forsvars- og sikkerhedspolitik samt militær strategi. Læs mere om centret, dets aktiviteter og andre udgivelser på: <https://cms.polsci.ku.dk/>.

København, marts 2026

Katja Lindskov Jacobsen & Niels Byrjalsen

Indholdsfortegnelse

Oversigt over tekstbokse, figurer og tabeller	9
Resumé og anbefalinger	11
Anbefalinger	12
Abstract and recommendations	15
Recommendations	16
1. Indledning	23
1.1. Metode og kapiteloversigt	28
2. Forsvarsudvalgene i de nordiske lande	29
2.1. Danmark	29
2.2. Norge	32
2.3. Sverige	33
2.4. Finland	34
3. Forsvarsaftalerne i de nordiske lande	37
3.1. Forsvarsaftaleprocessernes grundlogik	37
3.2. Rammesætning og forberedelse	41
3.3. Forhandling og politisk aftale	47
3.4. Implementering og kontrol	52
3.5. De nordiske forsvarsaftaleprocesser – ligheder og forskelle	56
4. Folketingets forsvarspolitiske rolle – udfordringer og dilemmaer	61
4.1. Forsvarsforligsmodellen	62
4.2. Magtforhold i dansk forsvarspolitik	65
4.3. Betingelser for det parlamentariske arbejde	68
5. Konklusion	73
5.1. Anbefalinger	76
Referencer	79

Oversigt over tekstbokse, figurer og tabeller

Tekstbokse

1. Hvad er et forlig?..... 30
2. De nuværende forsvarsaftaler i de nordiske lande 40

Figurer

1. Centrale aktører og relationer i dansk forsvarspolitik 26
2. Forsvarsaftalens tre faser 39

Tabeller

1. Det parlamentariske arbejde i forsvarsaftalens tre faser i Norden 58

Resumé og anbefalinger

Der foregår i disse år en fundamental forandring af dansk forsvarspolitik. Ruslands krig mod Ukraine og usikkerheden om det transatlantiske forhold forværrer trusselbilledet og påvirker danske allianceforhold. De danske forsvarsbudgetter stiger kraftigt, hastighed prioriteres højere end økonomisk efficiens, og fokus er på opbygningen af et beredskabsforsvar, som kan indgå i NATO's kollektive forsvar og afskrækkelse. På samme tid forandres de underliggende processer i dansk forsvarspolitik. Med forsvarsforliget for 2024-2033 introducerede regeringen en ny model med et tiårigt økonomisk rammeforlig, som viderefhandles i delaftaler undervejs.

De store forandringer rejser vigtige spørgsmål om Folketingets rolle i forsvarspolitikken og forsvarsforligsprocessen. Som en småstat i en usikker tid er det for Danmark afgørende, at den parlamentariske styring understøtter statens evne til at varetage danske sikkerhedsinteresser og *samtidig* sikrer, at forsvarspolitikken og de store investeringer i dansk forsvar er demokratisk legitime og forankrede i Folketinget.

Rapporten undersøger derfor den forsvarspolitiske proces i Danmark – med et parlamentarisk fokus. Dette gøres igennem en komparativ analyse af parlamenternes rolle i forsvarspolitikken i de fire nordiske lande Danmark, Norge, Sverige og Finland.

Undersøgelsen viser, at bestræbelserne på at skabe en bred konsensus om forsvarspolitikken præger de politiske processer i hele Norden. Parlamentarikerne er på forskellige måder involveret i både forberedelsen, forhandlingerne og implementeringen af forsvarsaftalerne samt kontrollen heraf. I Danmark spiller forsvarsforligskredsen – bestående af partierne bag forsvarsforliget – en afgørende rolle i alle dele af den forsvarspolitiske proces. Det er en unik konstruktion, som ikke findes i de andre nordiske lande.

Organiseringen af Folketingets involvering i forsvarspolitikken betyder bl.a., at de folkevalgte i Danmark er centralt placeret i beslutnings-

processerne. Organiseringen indebærer også en høj grad af fleksibilitet, og den muliggør et højt beslutningstempo. Omvendt betyder forligskonstruktionens lukkethed og den lave grad af formaliserede processer, at der er begrænsede muligheder for at øge beslutningernes kvalitet gennem ekstern viden og offentlig debat. Samtidig er det vanskeligt for offentligheden at gennemskue magtforholdene i dansk forsvarspolitik – og dermed også at placere et politisk ansvar. Dertil kommer, at Forsvarsudvalgets rolle potentielt udvandes, dels fordi det mangler tyngde og relevans, dels fordi parlamentarikernes ressourcer og støtte er begrænsede.

Anbefalinger

Danmark står over for udfordringer med den konkrete organisering af de forsvarspolitiske processer og – mere grundlæggende – med hensyn til magtforholdene i og den demokratiske styring af forsvarspolitikken. Folketingets mulighed for effektivt at udfylde sin rolle i forsvarspolitikken er af samme grund et fælles anliggende for de centrale aktører. Anbefalingerne retter sig derfor både mod Folketinget, Forsvars-, Samfundssikkerheds- og Beredskabsudvalget (herefter Forsvarsudvalget), Forsvarsministeriet og regeringen.

Folketinget kan styrke den faglige understøttelse af Forsvarsudvalget. Dette kan konkret omfatte følgende initiativer:

- Man kan udvide opgaveporteføljen og de personalemæssige ressourcer i Folketingets administration med henblik på at styrke den faglige rådgivning af Forsvarsudvalget. Dette kan bl.a. tage form af øget dokumentproduktion i relation til forsvarsaftaler og delaftaler med embedsfolk allokeret til at understøtte sådanne processer, dedikeret rekruttering af specialiserede medarbejdere samt opkvalificering og videreuddannelse af ansatte.
- Man kan undersøge, hvordan Folketinget og eksterne aktører, herunder videnssektoren, bedre kan bidrage til at øge vidensniveauet i Forsvarsudvalget. Dette kan f.eks. ske i forbindelse med konstitueringen af et nyt forsvarsudvalg efter folketingsvalg og i forbindelse med udvalgsrejser. Der kan med fordel rettes fokus på at styrke forsvarsudvalgsmedlemmernes indsigt i forsvarsindustri, forsvarsøkonomi og forsvarsteknologi samt alliancepolitiske forhold.

- Man kan – inspireret af lignende organisationer i andre lande – overveje at indføre en decideret forsknings- og videnstjeneste, der skal understøtte alle Folketingets udvalg og organer, herunder på forsvarsområdet.

Folketinget kan i forbindelse med en eventuel omstrukturering af Folketingets udvalgsstruktur sikre, at forsvarsudvalgsmedlemmernes opgaver ikke overstiger den tid og de ressourcer, som afsættes til udvalgsarbejdet. Folketingets Præsidium kan med fordel opfordre partierne til at organisere sig på en måde, så forsvarsordførere har tilstrækkelig tid samt faglig støtte fra partiernes stabe og sekretariater til at udfylde netop denne rolle.

Folketingets Præsidium og Forsvarsudvalget kan sammen drøfte mulighederne for at øge graden af formalisering i udvalgets arbejde, herunder med inspiration fra de øvrige nordiske lande. Særligt bør man overveje at indføre en praksis, hvor Forsvarsudvalget kommer med skriftlige analyser, vurderinger og evalueringer (f.eks. i form af betænkninger) af regeringens strategier, aftaleudspil, beslutninger og implementering. Sådanne dokumenter kan eventuelt indeholde mindretalsudtalelser eller på anden vis tydeliggøre, hvordan Folketingets partier forholder sig til væsentlige spørgsmål.

Forsvarsudvalget kan styrke relationen til Rigsrevisionen med henblik på at fremme udvalgets kontrolarbejde, Rigsrevisionens revisionsarbejde på vegne af Folketinget samt udvalgsmedlemmernes forudsætninger for at indgå i forhandlingerne i forligskredsen. En stærkere relation kan f.eks. sikres gennem en fast aftale om, at Forsvarsudvalget og relevante repræsentanter fra Rigsrevisionen mødes én gang årligt for at udveksle information og opbygge viden. Som minimum bør det være fast praksis, at Forsvarsudvalget orienteres af repræsentanter fra Rigsrevisionen, når revisionen udgiver beretninger, der vedrører forsvarsområdet.

Forsvarsudvalget kan søge at styrke videns- og erfaringsudvekslingen med de øvrige nordiske forsvarsudvalg, herunder for at få inspiration til at justere på indretningen af udvalgsarbejdet og på udvalgets samspil med regeringen og eksterne aktører på forsvarsområdet.

Forsvarsministeriet kan iværksætte en analyse af fordelene og ulemperne ved at indføre mere standardiseret forberedelses- og evalueringsarbejde i forsvarsforligsprocessen med inddragelse af de forsvarspolitiske parlamentarikere. Analysen kan med fordel inddrage viden om og læring fra de tilsvarende processer i Sverige og Finland. Dette analysearbejde

kan f.eks. foretages i forlængelse af arbejdet i ”Ekspertudvalget for et vel-drevet forsvar rustet til fremtiden”.

Forsvarsministeriet kan tage initiativ til, at der midtvejs i forligsperioden (2028-2029) foretages en evaluering af den nye forligsmodel med et rammeforlig og delaftaler. Dette gøres med henblik på at sikre det bedst mulige samspil mellem regeringen og Folketinget på forsvarsområdet samt identificere nødvendige justeringer af dette samspil.

Forsvarsministeriet kan – under hensyntagen til behovet for fortro-lighed og andre væsentlige behov – så vidt muligt øge offentligheden omkring møderne i forligskredsen. Dette kan f.eks. omfatte offentliggørelse af information om dagsordenspunkter, mødetidspunkter og mødedeltagere. Det kan også omfatte formaliserede løbende (f.eks. månedlige eller kvartalsmæssige) statusopdateringer fra ministeriet om, hvad der aktuelt drøftes i forligskredsen samt planer for kommende drøftelser.

Regeringen kan overveje at indføre en decideret forsvarsstrategi for at tydeliggøre sin forsvarspolitik og rationerne bag. Dette gøres ikke blot for at styrke dansk forsvarsplanlægning, men også for at skabe en mere offentlig, konkret og detaljeret retning for udviklingen af dansk forsvar. Strategien skal medvirke til, at efterfølgende forsvarspolitiske beslutninger kan træffes hurtigere, så unødige forsinkelser kan undgås. En offentlig udgave af en sådan dansk forsvarsstrategi kan med fordel præsenteres for Folketinget og drøftes i en offentlig debat i Folketingssalen.

Regeringen kan – med inspiration fra præsidenten i Finland – lejlighedsvis invitere Forsvarsudvalget til uformelle drøftelser med statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren om Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitik. Dette kan foregå årligt, f.eks. i relation til NATO-topmødet. Et centralt formål med initiativet er at skabe øget samklang mellem de konkrete forsvarspolitiske beslutninger, som parlamentarikerne er med til at træffe, og Danmarks overordnede udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder især fremadrettede perspektiver og hensyn.

Abstract and recommendations

Danish defence policy is undergoing a fundamental shift. Russia's war on Ukraine and the uncertainty of transatlantic relations affect the European threat landscape and Danish alliance relationships. Denmark is significantly increasing its defence spending, speed is prioritized above economic efficiency, and the focus is on rebuilding the Danish Armed Forces to effectively function as part of NATO's collective deterrence and defence. Meanwhile, the underlying processes of Danish defence policy are changing. With the defence agreement for 2024-2033, the government introduced a new model centered around a 10-year financial framework agreement, with concrete decisions subsequently negotiated in additional agreements throughout the period.

These changes raise important questions about the role of the Danish parliament in defence policy. For Denmark, as a small state in an increasingly insecure strategic environment, it is vital that parliament's control supports the ability of the state to advance Danish national security interests *while also* ensuring that the overall direction of defence policy and the major public investments in defence are legitimate and grounded in parliament as the key representative body in Danish democracy.

Accordingly, the report examines the defence policy process in Denmark with a parliamentary focus. This is done by means of a comparative analysis of the defence policy role of parliament in the four Nordic countries Denmark, Norway, Sweden, and Finland.

The analysis shows that efforts to produce a broad consensus characterize defence policy processes across the Nordic countries. In different ways, parliamentarians are involved in preparing, negotiating, and implementing defence agreements as well as in carrying out oversight of defence policy. In Denmark, the parties to the defence agreement (*forsvarsforligskredsen*) play a major role in all parts of the defence policy process.

The way in which parliament's involvement in defence policy is organized in Denmark means that Danish parliamentarians are placed at

the centre of decision-making processes. The setup also entails a high degree of flexibility in decision-making and governance, and it allows for fast decision-making processes when needed. However, the work among the parties to the defence agreement is closed off to the public, and there are few formalized processes to help structure and clarify the role of parliamentarians. As a result, it is difficult to improve decision-making through engagement with external expertise and a well-founded public debate on defence policy. Also, it is difficult for the public to understand power relations in Danish defence policy – and thus to determine who is responsible for various decisions and problems. In addition, the Danish setup risks diluting the role of the defence committee, partly because it lacks significance and relevance (compared to *forsvarsforligskredsen*), partly because parliamentarians lack resources and support.

Recommendations

Denmark faces challenges regarding the concrete organization of defence policy processes as well as in relation to fundamental questions about power relations in and democratic control of defence policy. As such, enabling the Danish parliament to effectively fulfil its role in defence policy is a common matter for all the major actors involved in these processes. Accordingly, the following recommendations are aimed at the Danish parliament, the Danish Defence, Resilience, and Preparedness Committee (below referred to as the Defence Committee), the Danish Ministry of Defence, and the Danish Government.

The Danish Parliament can improve the professional support and resources available to the Defence Committee. This can include the following initiatives:

- Broadening the set of tasks and increasing personnel resources in the Administration of the Danish Parliament in order to strengthen the substantive professional advice to the Defence Committee. This can e.g. involve increased production of committee documents related to defence agreements with civil servants allocated to support such processes, dedicated recruitment of specialized administrative staff as well as upskilling and continuing education of employees.

- Examining how the Danish parliament and external actors can help ensure a higher level of relevant knowledge among members of the Defence Committee. This can e.g. be relevant when a new Defence Committee is established following a general election and in the context of committee study trips. Improving committee members' understanding of defence industry, defence economy, defence technology, and Danish alliance relationships would be important focus areas for such efforts.
- Establishing a parliamentary research service to support the work of the Danish parliament and its various committees, including the Defence Committee. Inspiration can be drawn from similar arrangements in other countries.

In the context of a forthcoming restructuring of the parliamentary committee structure, **the Danish Parliament** can work to ensure that the workload of the members of the Defence Committee corresponds with the time and resources of individual committee members. The Presidium of the Danish Parliament can e.g. encourage the political parties to organize themselves in such a way that their members of the Defence Committee have sufficient time and professional support from party staff to effectively fulfil their role in the committee.

Together, **the Presidium of the Danish Parliament and the Defence Committee** can discuss opportunities for increasing the degree of formalization in the committee's work, including lessons to be learned from the setup in the other Nordic countries. In particular, the Defence Committee should consider introducing a practice of producing written analyses and assessments of relevant government strategies, written agreements, decisions, and implementation efforts. Such parliamentary documents could include minority statements or other mechanisms to clarify how the different political parties view key defence policy issues and decisions.

The Defence Committee can strengthen its cooperation with the Danish National Audit Office. This would be done to bolster the oversight tasks of the Defence Committee, to advance the work that the audit office is doing on behalf of the Danish Parliament, and to improve the ability of committee members to effectively engage with government representatives in the meetings of the parties to the defence agreement (*forsvarsforligskredsen*). Stronger cooperation can e.g. be pursued

through annual meetings focused on sharing information and building up knowledge. At a minimum, it should be standard procedure that the Defence Committee is briefed by representatives from the audit office whenever the office publishes reports concerning security and defence.

The Defence Committee can seek to strengthen knowledge exchange among the defence committees of the Nordic countries. Part of the purpose would be to get input for ways of adjusting how the Defence Committee's work is organized as well as how it can improve its engagement with governmental and external actors in the defence policy domain.

The Ministry of Defence can initiate an analysis of the pros and cons of introducing more standardized ways of doing preparation and evaluation in cooperation with parliamentarians as part of the defence agreement process. Particularly, the analysis can encompass learning from and knowledge about similar processes in Sweden and Finland. This analytical work could e.g. be carried out in continuation of the work of the expert group examining the organization and administration of Danish defence policy (*"Ekspertudvalget for et veldrevet forsvar rustet til fremtiden"*).

The Ministry of Defence can take the initiative to carry out a comprehensive assessment of the new defence agreement model. This can be done in 2028-2029, i.e. halfway through the 10-year period. The purpose would be to ensure that cooperation between the government and the Danish parliament works as well as possible in the defence policy domain as well as to identify necessary adjustments to the defence agreement process.

With the need for confidentiality and other relevant concerns in mind, **the Ministry of Defence** can increase the level of openness vis-à-vis the public regarding meetings among the parties to the defence agreement (*forsvarsforligskredsen*) as much as possible. This can e.g. include publishing information about points on the agenda, meeting times, and lists of meeting participants. It can also include formalized and recurrent (e.g. monthly or quarterly) status updates from the ministry about what is being discussed in *forsvarsforligskredsen* as well as plans for topics to be addressed at future meetings.

The Government can consider introducing a national defence strategy in order to clarify its defence policy and the rationales behind this policy. This would not only be done to improve Danish defence plan-

ning, but also to create a clearer, more concrete, and more detailed direction for the development of the Danish Armed Forces. The strategy would help ensure that subsequent decisions can be made faster and without unnecessary delays. A public version of such a national defence strategy could be presented and debated in the Chamber of the Danish Parliament.

With inspiration from the Finnish president, **the Government** can occasionally invite the Defence Committee to informal discussions about Danish security and defence policy with the prime minister, the minister of foreign affairs, and the minister of defence. This can be done annually, e.g. in relation to the annual NATO summit. A key purpose of this initiative would be to improve the coherence between the concrete decisions about defence made by parliamentarians and government officials, on the one hand, and Denmark's overall foreign and security policy, on the other hand.

TAK

Forfatterne vil gerne takke den anonyme fagfellebedømmer for nyttige kommentarer og ændringsforslag. Også stor tak til de eksperter, praktikere og kollegaer på tværs af Norden, som bidrog med viden, indsigt og feedback i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten.

1

Indledning

Dansk forsvarspolitik gennemgår i disse år en fundamental forandring. Som konsekvens af Ruslands krig mod Ukraine forøger Danmark forsvarsbudgetterne kraftigt. Fokus er på genopbygningen af et slagkraftigt forsvar, der kan indgå effektivt i NATO's kollektive forsvar og afskrækelse, ikke mindst i lyset af Sveriges og Finlands medlemskab af alliancen.¹ Samtidig forandres den måde, hvorpå man laver dansk forsvarspolitik. Fra tidligere at have indgået ét samlet forlig gældende for fem år introducerede regeringen med forsvarsforliget i 2023 en ny model: et økonomisk rammeforlig gældende for ti år med forhandlinger af delaftaler undervejs. Med den nye tilgang er hastighed i oprustningen vigtigere end økonomisk efficiens.

Forandringerne af forsvarspolitikken – både i politikens substans og i de processer, hvorigennem den udvikles og justeres – rejser vigtige spørgsmål om den demokratiske styring af området. Det gælder ikke mindst Folketingets, Forsvarsudvalgets og forsvarsforligskredsens involvering i forsvarspolitikken. På den ene side er forsvarspolitikken ligesom andre politikområder præget af bredere forskydninger i magtforholdene i Danmark.² På den anden side har den politiske styring af netop forsvarsområdet en særlig karakter i kraft af områdets betydning for nati-

-
1. Niels Byrjalsen og Kristian Søby Kristensen, "Den nordiske udvidelse af NATO: Forsvars- og sikkerhedspolitiske implikationer for Danmark", Center for Militære Studier og Djøf Forlag, 2024.
 2. David Nicholas Hopmann et al., *Magt i et forandret Danmark*, Aarhus Universitetsforlag, 2025. Udvalget hedder på nuværende tidspunkt Forsvars-, Samfundssikkerheds- og Beredskabsudvalget, men i rapporten refererer vi blot til det som Forsvarsudvalget.

onal sikkerhed og den særlige relation mellem det politiske system og Forsvaret.³

Danmark er en demokratisk småstat. Det er derfor afgørende, at styringen af forsvarsområdet understøtter statens evne til at varetage Danmark sikkerhedsinteresser i lyset af den forværrede sikkerhedssituation i Europa – og *samtidig* tilsikrer, at de store beslutninger og offentlige investeringer er demokratisk legitime og forankrede i Folketinget. Det gælder især, fordi de politiske forandringer er omfattende og sker i et højt tempo, og fordi der er en længerevarende historik med store styringsudfordringer på forsvarsområdet, hvilket tydeligst kommer til udtryk i en række kritiske beretninger fra Rigsrevisionen.⁴

Der er således et stort behov for at styrke vidensgrundlaget omkring Folketingets rolle i dansk forsvarspolitik. Eksisterende danske og internationale analyser giver et relevant forskningsbaseret grundlag at stå på.⁵ Den særlige organisering af de forsvarspolitiske processer i Danmark og de igangværende forandringer på området kalder imidlertid på en opdateret og målrettet undersøgelse af spørgsmålet.

Denne rapport undersøger derfor den forsvarspolitiske proces i Danmark – og de udfordringer, den skaber – med et parlamentarisk fokus. Det gøres gennem en komparativ analyse af parlamenternes rolle i forsvarspolitikken i Danmark, Norge, Sverige og Finland. De politiske systemer og den forsvars- og sikkerhedspolitiske situation er relativt ensartede på tværs af Norden (med Finland som en delvis outlier), men der er ikke desto mindre betydelige forskelle på, hvordan de nordiske lande har

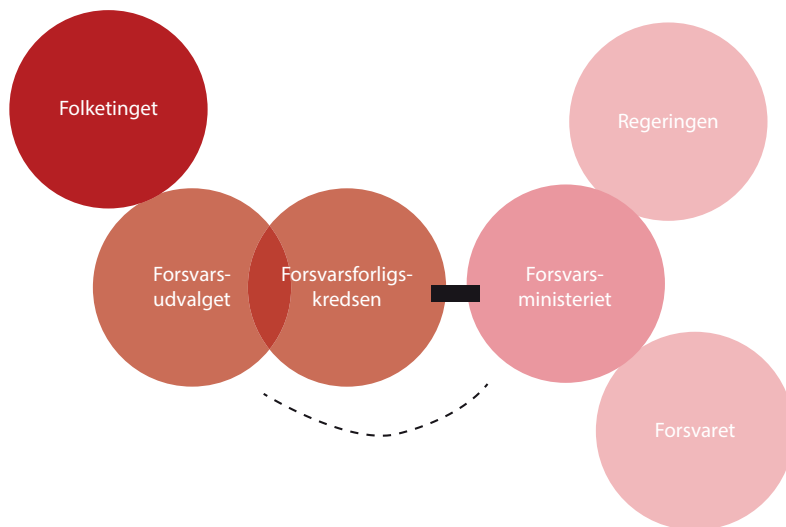
-
3. Niels Byrjalsen et al., "Demokratisk kontrol med forsvars- og sikkerhedspolitikken: Folketingets rolle i en mere usikker verden", Magtudredningen 2.0, 2024.
 4. Se også Jørgen Grønnegård Christensen, "Forsvarsforvaltningens trængsler", *Administrativ Debat*, nr. 3 (2024): 22-28.
 5. Se bl.a. Vibeke Schou Tjalve og Anders Henriksen, "Vi diskuterer jo ikke politik på den måde": Regeringen, Folketinget og sikkerhedspolitikken", Dansk Institut for Militære Studier, 2008; Teodora Fuior, "Parliamentary Powers in Security Sector Governance", DCAF Parliamentary Programmes, 2011; Magnus Håkenstad og Kristian Knus Larsen, "Long-term defence planning: A comparative study of seven countries", Institutt for Forsvarsstudier, 2012; Kristian Søby Kristensen, "Demokratiet og krigen: danske civil-militære relationer i krig", s. 85-108 i Kristian Søby Kristensen, red., *Danmark i krig: Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013; Margriet Drent og Minke Meijnders, "Multi-Year Defence Agreements: A Model for Modern Defence?", Clingendael, 2015; Patrick A. Mello og Dirk Peters, "Parliaments in Security Policy: Involvement, Politicisation, and Influence", *The British Journal of Politics and International Relations* 20, nr. 1 (2018): 3-18; Transparency International, *Government Defence Integrity Index 2020*.

indrettet deres forsvarspolitiske processer. Den nordiske sammenligning tydeliggør dermed både lighederne og forskellene på tværs af landene, og det giver en mere nuanceret forståelse af den danske organisering af området.⁶ Samtidig giver sammenligningen indsigt i strukturer og mekanismer i de andre nordiske lande, som kan fungere som en inspiration for justeringer og reformer i en dansk kontekst.

Rapporten fokuserer specifikt på forsvarsudvalgene – samt forsvarsforligskredsen i Danmark – og især på arbejdet med forsvarsaftalerne.⁷ Fokus er med andre ord på de politiske processer, der vedrører styrkeopbygning (*force generation*) og overordnet forsvarsplanlægning.⁸ Det parlamentariske arbejde er selvsagt kun et delelement i forsvarspolitikken, og analysen undersøger af samme grund parlamenternes rolle i sammenhæng med andre centrale aktører i de forsvarspolitiske processer. Figur 1 giver et overblik over de væsentligste aktører og relationer i dansk forsvarspolitik.

-
6. Det er ikke formålet med den komparative analyse at lave kausale slutninger om årsagerne til udfordringerne i Danmark. Formålet er derimod mere beskedent: at kaste nyt lys på disse udfordringer. Tilgangen betyder desuden, at analysen ikke kan – og ikke har til hensigt at – klargøre, hvilke forskelle (og ligheder) på tværs af landene, som skyldes strukturelle forhold, og hvilke der skyldes aktuelle udviklinger og omstændigheder som f.eks. Sveriges og Finlands indlemmelse i NATO.
 7. Aftalerne kaldes hhv. "forsvarsforliget" (Danmark), "langtidsplanen for forsvaret" (Norge), "forsvarsbeslutet" (Sverige) og "forsvarsredogørelsen" (Finland).
 8. *Anvendelse af militær magt (use of force)* er en vigtig selvstændig del af forsvars- og sikkerhedspolitikken og er organiseret anderledes – i Danmark med en afgørende rolle for Det Udenrigspolitiske Nævn. Dette aspekt er uden for rapportens undersøgelsesfelt. Se bl.a. Søby Kristensen, *Danmark i krig*; Wolfgang Wagner et al., "The Party Politics of Legislative-executive Relations in Security and Defence Policy", *West European Politics* 40, nr. 1 (2017): 20-41; Rasmus Mariager og Anders Wivel, *Hvorfor gik Danmark i krig? Uvildig udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak*, Københavns Universitet, 2019; Rasmus Brun Pedersen og Yf Reykers, "Invitation games and the politics of joining US-led coalition warfare: a small state perspective", *International Relations* 39, nr. 3 (2025): 414-435.

Figur 1. Centrale aktører og relationer i dansk forsvarspolitik



Undersøgelsen viser, at forsvarspolitikken i alle de fire nordiske lande er drevet af en stræben efter en bred politisk konsensus. I dette arbejde er de nordiske forsvarsudvalg – og i Danmarks tilfælde også forsvarsforligskredsen, som i høj grad overlapper med Forsvarsudvalget – de primære parlamentariske aktører. De interagerer på forskellige måder med regeringerne og især forsvarsministerierne i relation til forberedelsen, forhandlingen og implementeringen af forsvarsaftalerne.

Der er på tværs af Norden siden 2022 taget skridt, som ændrer betingelserne for de forsvarspolitiske processer. Det gælder bl.a. længere aftaleperioder i Danmark og Norge, en ny form for inddragelse af Stortinget i norsk forsvarspolitik samt nye aktører på regeringssiden i både Danmark (med oprettelsen af Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab) og Sverige (med oprettelsen af en funktion som national sikkerhedsrådgiver).

Danmark skiller sig samtidig ud på en række punkter. Det skyldes først og fremmest den danske forligsparlamentarisme, som er særligt stærk på forsvarsområdet.⁹ Den markante linje på figur 1 indikerer den

9. Om forligsparlamentarismen, se Helene Helboe Pedersen, "Etableringen af politiske forlig som parlamentarisk praksis", *Politica* 43, nr. 1 (2011): 48-67; Jørgen Grønnegård Chris-

tætte forbindelse mellem forsvarsforligskredsen og Forsvarsministeriet. Den stiplede linje indikerer den tyndere forbindelse, men dog formelle interaktion mellem Forsvarsudvalget (på vegne af Folketinget) og Forsvarsministeriet (på vegne af regeringen).

Forligskredsens afgørende betydning i både de politiske forhandlinger og kontrollen med forsvarspolitikken indebærer en høj grad af inddragelse af de partier, der står bag forliget, men også en høj grad af lukkethed og nogle særegne politiske dynamikker. Dette hænger endvidere sammen med den lave formaliseringsgrad, som bl.a. kommer til udtryk i en ikke-standardiseret forberedelse af forsvarsforligsprocessen samt en – i en nordisk sammenligning – lav grad af selvstændig dokumentproduktion fra Forsvarsudvalgets side. Dertil kommer en relativt begrænset faglig understøttelse af Forsvarsudvalgets arbejde og en særligt stor vidensasymmetri for Folketinget over for regeringen.

Danmark står dermed over for et udfordrende problemkompleks, som både knytter sig til selve forsvarsforligsmodellen, til magtforholdene i dansk forsvarspolitik og til betingelserne for det parlamentariske arbejde på forsvarsområdet. Forligskonstruktionen og den nye forligsproces giver vide muligheder for parlamentarisk medbestemmelse og politisk fleksibilitet. Men der er også risici forbundet med den danske organisering af forsvarspolitikken. Implementeringen af og kontrollen med forsvarsforliget kan blive undermineret af processen og parlamentariskernes mange opgaver. Forsvarsudvalgets rolle kan blive udvandet, fordi det mangler tyngde og relevans. Og den demokratiske forankring af forsvarspolitikken er med lukketheden og sammenblandingen af regeringens og Folketingets magt i bedste fald uigennemskuelig.

De mange udfordringer medfører, at både større reformer og mere snævre og målrettede ændringer kan være relevante i forsøget på at styrke Folketingets forsvarspolitiske arbejde. Ikke mindst i lyset af den nyere historik på området – med bl.a. nedskæringer, skandalesager, konfliktfyldt offentlig interaktion samt kritisabel styring – er det afgørende at afsøge, hvordan man bedst muligt kan understøtte en mere effektiv og mere demokratisk legitim forsvarspolitik i Danmark.

tensen, "Essay – Forligsparlamentarismen, ministerstyret og centraladministrationen", Magtudredningen 2.0, 2024.

1.1. Metode og kapiteloversigt

Metodisk står analysen på to ben. For det første tager undersøgelsen udgangspunkt i 12 semistrukturerede interviews med centrale beslutningstagere, embedsfolk og eksperter i Danmark, Norge, Finland og Sverige. Disse interviews blev gennemført i løbet af det første halvår 2024, og de er anonymiseret for at sikre den nødvendige åbenhed om de undersøgte spørgsmål. For det andet baseres undersøgelsen på et *desk study* af de seneste forsvarsaftaledokumenter i de nordiske lande, forskellige dokumenter produceret af de nordiske forsvarsudvalg samt udtalelser fra nordiske regeringsrepræsentanter og centrale parlamentarikere. Ydermere har vi anvendt en række nyere redegørelser og analyser om forsvarspolitikken fra forsknings- og revisionsinstitutioner i Norden samt den relevante forskningslitteratur om parlamenters rolle i forsvars- og sikkerhedspolitikken. Både med hensyn til interviews og det udførte *desk study* har vores fokus været på at forstå de parlamentariske processer snarere end processerne internt i de nordiske landes respektive regeringer, forvaltninger og forsvarsmyndigheder. Disse andre processer er selv sagt også væsentlige i forsvarspolitikken, men i denne rapport fungerer de udelukkende som kontekst for det parlamentariske hovedfokus.

Rapporten er struktureret som følger. Kapitel 2 redegør for organisationen af forsvarsudvalgene som de væsentligste parlamentariske aktører på området i de nordiske lande. Derudover fremhæves de seneste års vigtigste ændringer af de forsvarspolitiske processer i Norden. Kapitel 3 analyserer derudfra parlamenternes rolle i forsvarsaftaleprocesserne i de fire nordiske lande gennem en sontring mellem tre forskellige, men i praksis overlappende faser i disse processer: rammesætning og forberedelse, politisk forhandling samt kontrol og implementering. De væsentligste ligheder og forskelle mellem landene uddrages i kapitlets sidste afsnit. Kapitel 4 diskuterer på dette grundlag de vigtigste danske dilemmaer og udfordringer angående Folketingets rolle i forsvarspolitikken. Kapitlet understreger, at udfordringer knyttet til hhv. forligsmodellen, magtrelationer mellem de centrale aktører og det parlamentariske arbejde er tæt forbundne og derfor bør ses i sammenhæng. Det tydeliggøres også, at bestræbelserne på at sikre en forsvarspolitisk konsensus i stigende grad kan få uheldige følgevirkninger. Endelig opridses kapitel 5 de vigtigste konklusioner og kommer med en række anbefalinger til Folketinget, Forsvarsudvalget, Forsvarsministeriet og regeringen.

2

Forsvarsudvalgene i de nordiske lande

I de nordiske lande foregår parlamentets involvering i forsvarspolitikken først og fremmest igennem de stående parlamentariske udvalg.¹⁰ Disse udvalg er, som kapitel 3 belyser, i varierende grad involveret i både forbedelse, udformning, implementering, kontrol og evaluering af forsvarspolitiske beslutninger og initiativer.

Dette kapitel redegør for organiseringen af forsvarsudvalgene i de fire lande og fremhæver de væsentligste øvrige aktører, som udvalgene agerer i relation til. Derudover identificeres nylige forandringer i de parlamentariske strukturer og processer på forsvarsområdet. Kapitlet giver således komparativ basisviden om de fire landes systemer, som ligger til den grund for den følgende analyse.

2.1. Danmark

I Danmark har Forsvarsudvalget til opgave at føre kontrol med regeringens politik og forvaltning angående forsvar, samfundssikkerhed og beredskab. Forsvarsudvalget behandler også lov- og beslutningsforslag

10. Som Fuior beskriver i sin analyse af parlamenters rolle i forsvars- og sikkerhedspolitikken, er stærke udvalg "det primære redskab for parlamentarisk indflydelse på policyprocessen". Se Fuior, "Parliamentary Powers", 15.

– der er dog relativt få forslag sammenlignet med andre ressortområder. Udvalget drøfter desuden danske militære bidrag til internationale missioner, men Det Udenrigspolitiske Nævn er den centrale parlamentariske aktør i beslutninger om krigsførelse og militær magtanvendelse. Dertil kommer, at Finansudvalget står for godkendelsen af større forsvarsinvesteringer (over 70 mio. danske kroner).

En væsentlig del af Forsvarsudvalgets arbejde består i at afholde høringer og tage imod eller besøge interesseorganisationer, virksomheder, civilsamfundsaktører og forskere. F.eks. havde udvalget i foråret 2024 32 deputationer i forbindelse med udvalgmøder – en stor stigning fra tidligere.¹¹ Udvalget tager også på studieture, og det mødes årligt med de tilsvarende udvalg i de andre nordiske og baltiske lande til et interparlamentarisk forum.

Forsvarsudvalget har 29 medlemmer (per januar 2026) og mødes almindeligvis én gang ugentligt. De medlemmer, som står bag det gældende forsvarsforlig, er også en del af *forsvarsforligskredsen*, og de mødes i dette regi ved siden af udvalgsarbejdet. Denne særlige danske konstruktion behandles i kapitel 3.

Tekstboks 1. Hvad er et forlig?¹²

Forlig kan forstås som forhandlede politiske aftaler mellem regerings- og oppositionspartier i Folketinget. Indgåelsen af forlig er en etableret politisk praksis i Danmark, som er med til at regulere partiernes adfærd og sikre, at Folketinget er beslutningsdygtigt.

Rammerne for forlig er baseret på uskrevne regler og normer. Kredsen af partier, som indgår i et givent forlig, er derfor politisk – men ikke juridisk – forpligtet på at stemme for den tilhørende lovgivning i Folketinget. Det forventes, at forlig overholdes, og forligskredsen har en uformel vetoet vedrørende eventuelle ændringer af forliget inden for den aftalte forligsperiode.

Forsvarspolitikken har været aftalt og styret i forlig siden 1960.

11. Interviews, 2024.

12. Helboe Pedersen, "Etableringen af politiske forlig"; Grønnegård Christensen, "Forligs-parlamentarismen". Se også Flemming Juul Christiansen, "politisk forlig", Danmarks Nationalleksikon.

Forsvarsudvalgsmedlemmer har traditionelt været en del af danske forsvarskommissioner – den seneste i 2008. Sådanne kommissioner samler politikere, embedsfolk og eksperter i et analysearbejde, der munder ud i anbefalinger til udviklingen af forsvaret. De bestilles og drives af regeringen, men udgør samtidig en platform for parlamentarikerne til at få indsigt i og indflydelse på forsvarspolitikken.¹³

Mens kommissionsredskabet ikke har været anvendt i en årrække, er der i de seneste år lavet store ændringer med betydning for det forsvarspolitiske arbejde. Med det nuværende forsvarsforlig (2024-2033) ændrede man konstruktionen fra én samlet femårig aftale om både økonomi og konkrete beslutninger til en tiårig aftale om den økonomiske ramme, der efterfølgende udmøntes i en række politisk forhandlede delaftaler. Det betyder bl.a., at forligskredspartier kan vælge at stå uden for udvalgte delaftaler, men forblive i forligskredsen. I forlængelse af kritik fra statsrevisorerne har Forsvarsministeriet desuden indført et nyt koncept for løbende orientering af forligskredsen angående forligsimplemtering.¹⁴

I 2024 oprettede regeringen desuden et Ministerium for Samfundssikkerhed og Beredskab. Det nye ministerium har bl.a. overtaget ressortansvar fra Forsvarsministeriet på beredskabs- og cyberområdet. Parlamentarisk ”dækkes” det af Forsvarsudvalget og forsvarsforligskredsen.

I februar 2025 besluttede partierne bag forsvarsforliget at lave en accelerationsfond, der omfatter organisatoriske ændringer på det forsvarspolitiske område. Aftalen indebærer, at forligskredsen ”forud for behandling i Folketinget skal behandle den valgte løsning for alle større materielanskaffelser, som samtidig er NATO-styrkemål”.¹⁵ Det kan tolkes som en intention om, at politikerne i forligskredsen skal involveres i færre af disse beslutninger end tidligere. Aftalen understreger da også, at ”den politiske proces ikke må forsinke anskaffelserne”.¹⁶

13. Trine Villumsen Berling, ”Hvem kan måle sikkerhed? Opbrud og stilstand på det sikkerhedspolitiske område”, *Samfundøkonomen*, nr. 2 (2021): 82-93.

14. Rigsrevisionen, ”Rigsrevisionens notat om beretning om Forsvarsministeriets økonomistyring af forligsmidler i perioden 2018-2023”, 2025.

15. Forsvarsministeriet, ”Aftale om styrkelse af Forsvarets kampkraft”, 2025.

16. *Ibid.*

2.2. Norge

I Norge har man et fælles udenrigs- og forsvarsudvalg (*utenriks- og forsvarskomiteén*) med 17 medlemmer (per januar 2026). At det udenrigs- og forsvarspolitiske område er slået sammen, er unikt i en nordisk sammenhæng, og det påvirker udvalgets sammensætning og arbejde.

Udvalget har medlemmer med betydelig regeringserfaring, herunder i skrivende stund både en tidligere statsminister og udenrigsminister i Norge. Det er fast praksis, at udvalget ledes af et medlem fra det største oppositionsparti, hvilket både kan give en slags *check and balances*-effekt og fremme konsensudannelsen. Samtidig ligger udenrigs- og forsvarsudvalget i den absolutte top i udvalghierarkiet i Stortinget, og udvalget har – komparativt set – stor gennemslagskraft i samspillet mellem regeringen og parlamentet.¹⁷

I modsætning til i Danmark indebærer udvalgsarbejdet, at man behandler og gør sin parlamentariske indflydelse gældende i forhold til regeringens udkast til en plan for forsvaret (se også kapitel 3). Denne proces kørte senest i foråret 2024. Der var som noget nyt omfattende drøftelser mellem regeringen og parlamentet, inden regeringens udkast til en plan blev præsenteret.

Derudover minder udvalgsarbejdet om det tilsvarende arbejde i de andre nordiske lande. Dog har det norske udenrigs- og forsvarsudvalg en bred portefølje, som ud over militært forsvar indebærer udenrigspolitik, udviklingspolitik samt de særlige forhold, der vedrører Svalbard og Norges arktiske egne. Forsvarsinvesteringer over 500 mio. norske kroner skal godkendes af Stortingets finansudvalg.

Ud over det "almindelige" udenrigs- og forsvarsudvalg findes et såkaldt "udvidet" udenrigs- og forsvarsudvalg (*den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé*). Det udvidede udvalg består af medlemmer fra det almindelige udvalg samt partilederne og Stortingets præsident – og samler dermed Norges centrale parlamentarikere. I det udvidede format drøftes særligt vigtige forsvars- og udenrigspolitiske spørgsmål med regeringen. Det sker i fortrolighed og derfor også med en åben politisk udveksling

17. Interviews, 2024.

af idéer og synspunkter.¹⁸ I den forstand minder det udvidede udenrigs- og forsvarsudvalg om Det Udenrigspolitiske Nævn i Folketinget, men det inkluderer de forsvarspolitiske parlamentarikere og giver plads til at drøfte forsvarspolitiske forhold.

Ligesom i Danmark anvendes forsvarskommissioner *ad hoc* og relativt sjældent (fire gange siden Anden Verdenskrig), typisk i relation til større forandringer i det sikkerhedspolitiske miljø. Den seneste forsvarskommission blev nedsat i 2021, bl.a. med medlemmer fra Stortingets partier, men ikke specifikt fra udenrigs- og forsvarsudvalget.

2.3. Sverige

I Sverige består forsvarsudvalget (*försvarsutskottet*) af 17 medlemmer, og det ledes aktuelt (per januar 2026) af en tidligere forsvarsminister (fra det største oppositionsparti). Udvalget beskæftiger sig med spørgsmål om militært og civilt forsvar samt beredskab, mens udenrigsudvalget varetager udenrigs- og sikkerhedspolitikken i bred forstand. Ligesom i Norge og Finland er det en væsentlig del af udvalgsarbejdet at behandle regeringens udkast til en forsvarsaftale. Riksdagen er desuden involveret i at godkende og styre større materielinvesteringer, herunder i relation til Sveriges langsigtede investeringsplan for forsvarsmateriel.¹⁹

Den særlige svenske forvaltningsmodel indebærer en stor selvstændig rolle for underordnede myndigheder. Det betyder bl.a., at forsvarsudvalgets arbejde mere direkte berører både det svenske forsvarsministerium (som i de andre nordiske lande) og de centrale selvstændige forsvarsmyndigheder, herunder først og fremmest det svenske forsvar (*Försvarsmakten*) og den svenske forsvarsmaterieltjeneste (*Försvarets materielverk*). Det betyder også, at udvalget skal medvirke til at sikre, at regeringen ikke overskrider sine beføjelser med hensyn til styring af de selvstændige myndigheder.

Kommissionsarbejde foregår i *Försvarsberedningen*. I modsætning til de øvrige nordiske lande er dette en fast og vigtig del af forsvarsudvalgets

18. Interviews, 2024. Referater fra møderne i det udvidede udenrigs- og forsvarsudvalg holdes hemmelige, men kan offentliggøres efter 30 år.

19. Regeringskansliet, "Investeringsplanering för försvarsmateriel: En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess", 2014.

arbejde i Sverige. I Försvarsberedningen, der er forankret i det svenske forsvarsministerium, indgår en række medlemmer fra udvalget sammen med embedsfolk og fageksperter fra ministerier og myndigheder. Det centrale formål med kommissionsarbejdet er at facilitere konsultationer mellem regeringen og Riksdagen samt forberede svenske forsvarsaftaler (se også kapitel 3).

Fra et udvalgsperspektiv er der sket flere væsentlige ændringer i de seneste år. Det gælder oprettelsen af en post som national sikkerhedsrådgiver i 2022 – en funktion, som følges og granskes af forsvarsudvalget – og etableringen af et nationalt sikkerhedsråd med udvalgte ministre samme år. Det gælder også oprettelsen af *Myndigheten för totalförsvarsanalys* i 2023. Myndigheden følger, analyserer og evaluerer aktiviteter inden for svensk forsvar og skal bistå regeringen med kvalificeret viden. Den er dermed en central ny vidensaktør, også for forsvarsudvalget. Endelig kan det svenske NATO-medlemskab også forventes at påvirke arbejdet i udvalget, herunder i interaktionen med andre aktører i Riksdagen og med regeringen.²⁰

2.4. Finland

I Finland er forsvarsudvalget (*Puolustusvaliokunta*) et af 16 stående udvalg i parlamentet (*Eduskunta*). Udvalget har 17 medlemmer, og det er normen, at medlemmerne har omkring to udvalgsposter, de skal dække. Arbejdet i forsvarsudvalget fylder med andre ord en betydelig del af deres parlamentariske arbejde. Ligesom i Danmark og Sverige er udvalgets status i det parlamentariske hierarki forøget i de seneste år.²¹

Udvalget beskæftiger sig med alle aspekter af den nationale forsvarspolitik, mens finske bidrag til fredsbevarende indsatser, EU's forsvars- og sikkerhedspolitik samt den bredere sikkerhedspolitik også adresseres i det udenrigspolitiske udvalg. Som i Norge og Sverige er det en central opgave for forsvarsudvalget at behandle regeringens udspil til forsvarsaftaler (se også kapitel 3). Der er ingen formel regel om parlamentarisk

20. Den nærmere parlamentariske betydning af NATO-medlemskabet i Sverige var imidlertid uklar for interviewpersonerne, da interviews til denne rapport blev foretaget.

21. Interviews, 2024.

godkendelse af våbenindkøb, men i praksis godkendes større beslutninger (f.eks. indkøbet af F35-kampfly) af finansudvalget.²²

I nordisk sammenhæng er det mest særegne ved det finske system tilstedeværelsen af en præsident, som har stor indflydelse på forsvars- og sikkerhedspolitikken og formelt er øverstbefalende (*commander-in-chief*) for det finske forsvar. Parlamentet i Finland har – i modsætning til dets muligheder over for regeringen – ikke nogen direkte kontrolfunktion over for præsidenten. Det er dog etableret praksis, at forsvarsudvalget mødes med præsidenten mindst én gang årligt til drøftelser, og at udvalgsformanden er i løbende kontakt med præsidentens stab.²³

Der er ikke tradition for at anvende forsvarskommissioner i Finland. Man besluttede dog i november 2025 at nedsætte en parlamentarisk arbejdsgruppe, som indtil sommeren 2026 skal beskæftige sig indgående med den videre udvikling af finsk forsvar, bl.a. i samarbejde med myndigheder og eksperter.²⁴

Samtidig er der flere formelle instanser på regeringssiden, som forsvarsudvalget agerer i relation til. Det gælder den udenrigs- og sikkerhedspolitiske ministerielle komité, som typisk afholder fælles møder med præsidenten (i det såkaldte *tp-utva*-format). Det gælder også sikkerhedskomiteén, som understøtter regeringens arbejde med det, man i Finland kalder *comprehensive security* – en tilgang, som tilsiger, at samfundets vitale funktioner sikres gennem samarbejde mellem myndigheder, erhvervsliv, civilsamfundsaktører og borgere.

22. Interviews, 2024.

23. Interviews, 2024.

24. Ministry of Defence (Finland), "Parlamentarisk arbetsgrupp för försvaret inleder sitt arbete", 2025.

3

Forsvarsaftalerne i de nordiske lande

I de nordiske lande er forsvarsaftalerne – som i Danmark kaldes forsvarsforlig – forsvarspolitikens omdrejningspunkt.²⁵ Forsvarsaftalerne er dokumenter, der indeholder strategiske signaler, politiske prioriteter og budgetanvisninger. Samtidig udgør de processer med særegne logikker og dynamikker.

Dette kapitel ser nærmere på forsvarsaftalerne som den centrale mekanisme, hvorigennem parlamenterne i samspil med regeringen og forsvaret søger at styre og kontrollere forsvarspolitikken. Det gøres ved at konceptualisere forsvarsaftalerne som en cirkulær proces og undersøge de vigtigste ligheder og forskelle i denne proces på tværs af Danmark, Norge, Sverige og Finland.

3.1. Forsvarsaftaleprocessernes grundlogik

Forsvarsaftalerne er politiske styringsredskaber. Aftalerne indeholder konkrete initiativer, der skal implementeres. Eksempelvis indeholdt aftaleteksten i det danske forsvarsforlig for 2018-2023, at der frem mod 2024 skulle etableres en deployerbar brigade på ca. 4.000 soldater.²⁶ Forsvarsaftalerne fungerer dermed som et bindeled mellem overordnede strategier og planer (både nationale og fra NATO) og mere konkrete do-

25. I den engelsksprogede litteratur omtales aftalerne ofte som *defence bills* eller *defence resolutions*.

26. Forsvarsministeriet, "Aftale på forsvarsområdet 2018-2023". Brigade-initiativet blev ikke implementeret i praksis.

kumenter og beslutninger (f.eks. om indkøb af kapaciteter eller bidrag til NATO-missioner). Samtidig er aftalerne med til at forme det politiske systems og offentlighedens forståelse af den sikkerhedspolitiske situation og de forsvarspolitiske prioriteter.²⁷

I Norden er *konsensus* den centrale logik i forsvarspolitikken udformning. Dette skal ikke forstås sådan, at forsvarspolitikken er uden politiske konflikter. Derimod er konsensus mellem centrale aktører drivende i den måde, hvorpå konflikter håndteres, og forsvarspolitikken derigennem forhandles og udmøntes.

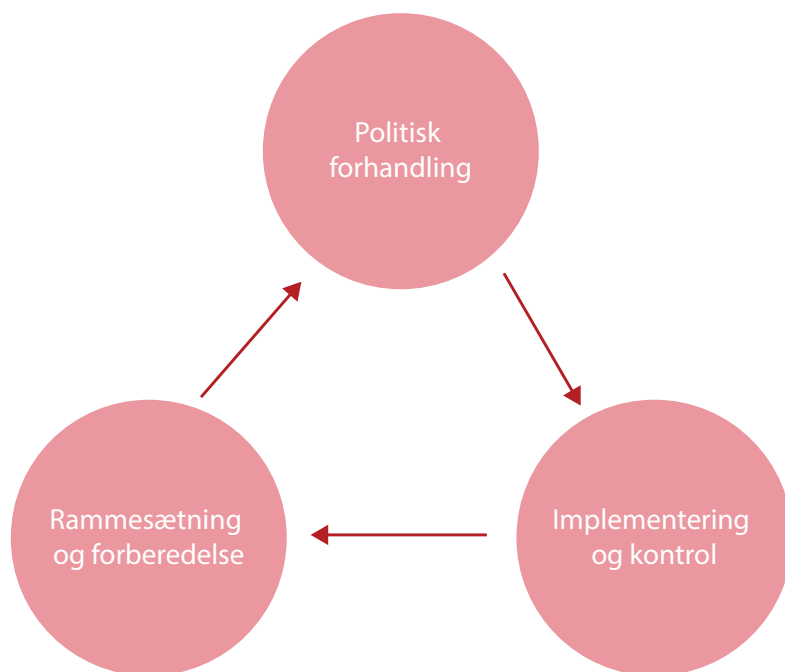
Konsensuslogikken kommer dog forskelligt til udtryk i de nordiske lande. I Norge forankres konsensus i udenrigs- og forsvarskomiteén samt i den udvidede udenrigs- og forsvarskomiteé, og det har traditionelt især handlet om at skabe enighed mellem Arbeiderpartiet og Høyre.²⁸ I Sverige er konsensusprincippet indlejret i en bredere korporatistisk tradition, der går på tværs af det politiske spektrum, samt i Försvarsberedningen, som sikrer tilstrækkelig enighed mellem aftalepartierne i Riksdagen og det svenske forsvarsministerium.²⁹ I Finland bygger konsensusdannelsen på en høj grad af tillid mellem forsvaret, regeringen og parlamentet samt den finske *comprehensive security*-tilgang.³⁰ I Danmark er konsensus knyttet til forligsinstitutionen og forligskredsen samt en bred – om end i

-
27. Forsvarsaftalerne indgår i et bredere landskab af dokumenter og strategier. Disse inkluderer offentlige dokumenter som udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategier, strategipapirer om særlige sektorer (f.eks. forsvarsindustrien), efterretningstjenesternes trusselsvurderinger, fagmilitære råd fra forsvarscheferne (er offentlige i Norge og Sverige) samt finanslove og langsigtede økonomiske aftaler. De inkluderer også ikke-offentlige dokumenter som de nordiske forsvarsministeriers og forsvars interne planlægningsdokumenter samt NATO's strategier og planer.
 28. Helene Sjørnsen, "Enighet for enhver pris? – Om legitimitetsgrunlaget for norsk utenrikspolitikk", *Nytt Norsk Tidsskrift* 32, nr. 3 (2015): 219-232; Nina Græger, *Norsk forsvarspolitik: Territorialforsvar og internasjonal innsats 1990–2015*, Spartacus Forlag/Scandinavian Academic Press, 2016.
 29. Luiz Pedone, "The challenges for Sweden's defence and security policies: old and new", *Revista de Estudios Europeos*, nr. 68 (2016): 75-93; Magnus Christiansson, *Defence Transformation in Sweden: The strategic governance of pivoting projects 2000-2010*, Santérus Academic Press, 2020.
 30. Tapio Raunio, "Refusing to be Sidelined: The Engagement of the Finnish *Eduskunta* in Foreign Affairs", *Scandinavian Political Studies* 39, nr. 4 (2016): 312-332; Vesa Valtonen og Minna Branders, "Tracing the Finnish Comprehensive Security Model", s. 91-108 i Sebastian Larsson og Mark Rhinard, red., *Nordic Societal Security: Convergence and Divergence*, Routledge, 2021.

tiltagende grad udfordret – enighed om, at forholdet til USA og NATO er den vigtigste prioritet i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik.³¹

Den fælles, men forskelligartede stræben efter konsensus i Norden afspejles i alle dele af arbejdet med forsvarsaftalerne. Det er her nyttigt at analysere dette arbejde som en cirkulær proces i tre faser: 1) rammesætning og forberedelse, 2) politisk forhandling af dokumentet samt 3) implementering og kontrol. Figur 2 illustrerer de tre faser.

Figur 2. Forsvarsaftalernes tre faser



31. Mikkel Runge Olesen, "Forsvarspolitisk konsensus på prøve i Danmark", *Internasjonal Politikk* 73, nr. 3 (2015): 412-422; Peter Viggo Jakobsen, "Policy-fællesskaber, standard- og krisestyringsprocedurer: det oversete institutionelle grundlag for den brede opbakning til Danmarks aktivistiske udenrigspolitik", *Politica* 51, nr. 2 (2019): 139-167; Anders Wivel, "Evig aktivisme i uendelig krig: sikkerhed, status og strategisk kultur i dansk udenrigspolitik", *Internasjonal Politikk* 78, nr. 3 (2020): 411-420. Se også Helboe Pedersen, "Etableringen af politiske forlig".

De tre faser er analytiske konstruktioner. I praksis overlapper de nogle gange, og de kan foregå løbende (f.eks. kontrolfunktionen) og parallelt, bl.a. afhængigt af det præcise aftaleformat. Ikke desto mindre understreger faseopdelingen, at der er tale om gentagne processer, der bygger oven på tidligere forsvarsaftaler. Samtidig gør opdelingen det også tydeligt, at parlamenterne spiller adskillelige krævende roller i det forsvarspolitiske arbejde. Dermed er proces-forståelsen med til at anskueliggøre de udfordringer, som de nordiske parlamenter generelt og Folketinget og Forsvarsudvalget i Danmark i særdeleshed står over for.

Forsvarsaftalerne i Norden kan forstås med faseopdelingen som udgangspunkt. I Danmark er man i kraft af den nye forligsmodel i en hybrid af forhandling (af delaftaler) og implementering/kontrol (af rammeforliget fra 2023 og allerede indgåede delaftaler). I Norge og Sverige vedtog parlamenterne i 2024 nye forsvarsaftaler, og Finland fulgte trop i juni 2025. Alle tre lande er derfor i skrivende stund primært i implementerings- og kontrolfasen. Boks 2 giver et overblik over de nyeste nordiske forsvarsaftaler.

Tekstboks 2. De nuværende forsvarsaftaler i de nordiske lande

Danmark: *Vilje og evne til at tage ansvar – Dansk forsvar og sikkerhed 2024-2033* fokuserer på at styrke fundamentet for dansk forsvar, på Danmarks NATO-bidrag, på samfundssikkerhed og på tre prioriterede geografier: Rigsfællesskabet, Nærområdet i Øst og verdens brændpunkter. Der er i regi af forsvarsforliget samt Accelerationsfonden afsat 357 mia. DKK ekstra til forsvar, finansieret inden for Forsvarsministeriets ramme samt af det finanspolitiske råderum. Bag aftalerne står regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) samt SF, Danmarksdemokraterne, Liberal Alliance, Konservative, Radikale Venstre, Dansk Folkeparti og Nye Borgerlige. Det er nyt, at forliget gælder for ti år (til og med 2033), og at forliget skal udmøntes i delaftaler, der forhandles i løbet af forligsperioden.

Norge: *Forsvarsløftet – for Norges trygghet: Langtidsplanen for forsvarssektoren 2025-2036* fokuserer på fremtidens norske styrkestruktur, herunder i form af en indledende prioritering af fundamentet, derefter nye kapaciteter (inkl. fregatter, ubåde og luftværn) samt en udvidet værnepligt og reservestruktur. Aftalen omfatter 611 mia. NOK ekstra til forsvar, efter regeringens indledende forslag på

600 mia. NOK. Alle partier i Stortinget står bag aftalen. Som noget nyt var processen frem mod aftalens indgåelse præget af forudgående konsultationer mellem regeringen og Stortinget. Det er nyt, at planen gælder for 12 år (til og med 2036), og at der indgår en årlig formaliseret afrapportering til Stortinget om status, fremdrift, udfordringer og risici.

Sverige: *Försvarsbeslutet 2025–2030* fokuserer på opbygningen af svensk forsvar, herunder i form af opstilling af fire brigader i 2030, udvidelse af værnepligten, vedligehold og opgradering af en række våbensystemer, indkøb af bl.a. krydsermissiler, droner og overvågningsfly samt styrkelse af det civile forsvar. Aftalen afsætter ca. 170 mia. SEK ekstra til militært forsvar og ca. 37,5 mia. SEK ekstra til civilt forsvar indtil 2030. Sveriges regering besluttede i efteråret 2025 at afsætte yderligere 26,6 mia. SEK på 2026-statsbudgettet med henblik på at styrke det militære forsvar.

Finland: *Statsrådets försvarsredogörelse 2024* fokuserer på styrkelsen af Finlands forsvar (særligt den finske hær samt landets multidomænekapabiliteter), indfasningen af F35-kampflyet samt integrationen i NATO's strukturer og planer. Aftaleperioden er ikke specificeret, men den gælder "ind i 2030'erne". Det finske forsvarsudvalg indførte i sine skriftlige bemærkninger til forsvarsaftalen, at man kræver årlige afrapporteringer angående aftalens implementering. Forsvarsaftalen specificerer ikke finansieringen, men understreger, at der skal tilføres yderligere økonomiske ressourcer. Finlands regering meddelte i foråret 2025, at man senest i 2029 vil anvende mindst 3 pct. af BNP på forsvar.

3.2. Rammesætning og forberedelse

Inden den politiske forhandling om en ny forsvarsaftale etableres de rammer, der forhandles inden for. Danmark har ingen formaliseret måde at rammesætte og forberede den forsvarspolitiske proces. Generelt er udviklingen i det danske politiske system gået i retning af, at regeringsudvalg og den interne regeringskoordination i stigende grad dominerer politikudviklingen, herunder ikke mindst i den rammesættende og for-

beredende del.³² Dette gælder antageligvis også på forsvarsområdet – og særligt i en kontekst, hvor forsvars- og sikkerhedspolitik står højt på den politiske dagsorden, og hvor man samtidig har en flertalsregering med en formand fra et af regeringspartierne på forsvarsministerposten.

Derudover er de udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategier i nogen grad med til at lægge fundamentet for forsvarsforligene, bl.a. ved at afklare danske alliancerelationer og prioriteringen af sikkerhedspolitiske udfordringer. De formuleres dog typisk i forlængelse af regeringsdannelser og er derfor gældende for en kortere periode end forsvarsaftalerne. Dertil kommer, at disse strategier ”ejes” af Udenrigsministeriet, mens forsvarsforliget forhandles i Forsvarsministeriet. De to dokumenter er således ikke systematisk forbundne.

I nogle tilfælde har man ad hoc anvendt forsvarskommissioner eller analysegrupper til at rammesætte forsvarsforlig. Det betyder, at forberedelserne i Danmark typisk indebærer, at man bruger tid og ressourcer på at drøfte og forhandle, hvordan man skal forberede sig. I forbindelse med den seneste forsvarsaftale besluttede den danske regering i 2020 at nedsætte en analysegruppe under ledelse af Michael Zilmer-Johns med base i Udenrigsministeriet. Gruppen producerede en strategisk analyse – en slags *white paper*, som blev lanceret i efteråret 2022 – der udgjorde et vigtigt grundlag for udformningen af forsvarsforliget.³³ Det er uklart, om denne tilgang var et enkeltstående initiativ, eller om processen fremadrettet vil blive institutionaliseret.

Hvis koblingen af analyse og forhandling formaliseres, vil rammesætningen i Danmark minde mere om indretningen i Sverige og Finland. I Sverige nedsættes Försvarsberedningen (dvs. forsvarskommissionen, se også kapitel 2) omtrent to år før forsvarsaftalen forhandles på plads. Den seneste kommission udarbejdede en evaluering af den foregående forsvarsaftale og derpå tre større analyser om hhv. sikkerhedspolitik, civilt forsvar og totalforsvar (herunder det militære forsvar), der skulle udgøre

32. Jørgen Grønnegård Christensen og Peter Bjerre Mortensen, ”Centraladministrationen efter årtusindskiftet: Notat til Djøfs ekspertudvalg for bedre samspil mellem politikere, embedsværk og medier”, s. 314-394 i Dybvad-udvalget, *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*, Djøf Forlag, 2023.

33. Den sikkerhedspolitiske analysegruppe, ”Dansk sikkerhed og forsvar frem mod 2035”, Udenrigsministeriet, september 2022. Ved lanceringen af analysegruppens rapport understregede statsminister Mette Frederiksen, at den udgjorde et ”meget vigtigt indspark” til forsvarsforligsforhandlingerne, jf. Mads Outzen, ”Se præsentation af ny rapport om dansk sikkerhed”, 3. oktober 2022, *Altinget*.

grundlaget for de politiske forhandlinger.³⁴ I Finland er det fast praksis, at regeringen først udarbejder en udenrigs- og sikkerhedspolitisk rapport og derefter en forsvarspolitisk rapport, som også kaldes ”forsvarsredegørelsen”.³⁵ De to dokumenter er en hybrid af strategidokumenter og aftaleudkast, som så forhandles i det finske parlament, med den udenrigs- og sikkerhedspolitiske komponent som rammesættende for det forsvarspolitiske. Inden skriveprocessen går i gang, nedsættes en parlamentarisk styregruppe, som giver input til rapporterne. Her er alle partier i det finske parlament repræsenteret. I Sverige og Finland er der således i højere grad end i Danmark en praksis, der kobler det udenrigs- og sikkerhedspolitiske og det forsvarspolitiske – og som integrerer forberedelses- og forhandlingsfaserne.

I Norge udgives der ikke systematisk udenrigs- og sikkerhedspolitiske dokumenter eller strategier som optakt til forsvarsaftalerne (det seneste *white paper* blev udgivet i 2017), men den norske regering udgav i 2025 for første gang en national sikkerhedsstrategi (interessant nok *efter* forsvarsaftalen og kort *før* et valg til Stortinget).³⁶ Historisk har forsvarskommissioner (senest i 2021-2023) udfyldt en del af den rammesættende funktion i Norge – dog uden en direkte kobling til forsvarsaftaleprocessen. Dertil kommer de fagmilitære råd fra forsvarscheferne i Sverige og Norge. Disse råd skrives sammen i en rapport i et let forståeligt sprog, der publiceres og danner grundlag for offentlig debat om forsvarsområdet.³⁷

De nordiske landes forsvarsaftaler rammesættes også på andre måder. Det foregår først og fremmest *internt* i det statslige system, hvor processer i og imellem forsvaret, det civile embedsværk, centrale politikere (typisk partiledere og forsvarsordførere), regeringen samt internationale allierede er med til at forme de opfattelser og positioner, der ligger til grund for forhandlingerne. *Eksternt* sker det bl.a. fra forsvarsindustriens side og i landenes videns- og forskningsmiljøer. Ikke mindst i Norge og Sverige findes adskillige, relativt store vidensinstitutioner, der bidrager med betydelig analysekraft og idéudvikling. I Danmark og Finland er vi-

34. Regeringskansliet, ”Försvarsberedningen”.

35. Tidligere blev der kun udgivet én samlet rapport, men siden 2016-2017 har forsvarspolitikken være udskilt i en selvstændigt rapport fra den finske regering.

36. Utenriksdepartementet, ”Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk”, 2017; Statsministerens kontor, ”Nasjonal sikkerhetsstrategi”, maj 2025.

37. Forsvaret, ”Forsvarssjefens fagmilitære råd 2023”, juni 2023; Forsvarsmakten, ”ÖB:s militära råd till regeringen”, november 2023.

denssektoren på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område mindre.³⁸ De eksterne vidensressourcer er væsentlige, da de understøtter, men også udfordrer policy-udviklingen. For parlamentarikerne giver vidensmiljøerne samtidig en alternativ adgangsvej til information og forståelse af komplekst stof.

Derudover er internationale organisationer og allierede stater vigtige i rammesætningen af forsvarsaftalerne. NATO's forsvarsplaner, kapabilitetsplaner og styrkemål er i høj grad med til at definere de nordiske landes forsvarspolitik med hensyn til bl.a. anskaffelse af kapaciteter, værtsnationsstøtte, teknologisk udvikling og bidrag til missioner og operationer. EU's initiativer på forsvarsområdet (bl.a. PESCO, forsvarsfonden og det nye forsvarsindustrielle program) er med til at betinge, hvordan de nordiske lande prioriterer deres militære støtte til Ukraine og deres forsvarsinvesteringer. Endelig er også amerikanske strategier vigtige pejlemærker, aktuelt bl.a. i form af ideer om *multidomain operations* samt militær integration af kunstig intelligens og kvanteteknologi.

Den indramning, der foregår – både *fra* udenrigs- og sikkerhedspolitikken *til* forsvarspolitikken og i de nationale og internationale processer, som påvirker aktørernes opfattelser af udfordringer, behov, forventninger og løsninger – er central for konsensusdannelsen i de nordiske lande. Forberedelsesfasens forskellige elementer indikerer imidlertid også, at man som forsvarspolitisk parlamentariker i Norden skal navigere i yderst videnstunge processer, der i høj grad drives og styres af statsapparatet, inkl. forsvaret selv med dets ekspertise, samt internationale organisationer og andre landes civile og militære systemer. Samtidig er det faglige indhold komplekst, ofte internationalt forankret og ”stort” i skala – og dermed på flere måder fjernt fra den slags spørgsmål, som typisk optager vælgerne.

Vidensasymmetri

I forsvarspolitikken er der en betydelig vidensasymmetri imellem parlamentarikerne og regeringen.³⁹ Ligesom på andre politikområder kan regeringen trække på embedsværkets og myndighedernes viden, information og ressourcer. De folkevalgte har derimod primært partiets

38. Ekstern ekspertise synes dog anvendt direkte og systematisk i policyprocessen i Finland (se også nedenfor).

39. Tjalve og Henriksen, ”Vi diskuterer jo ikke politik på den måde”; Søby Kristensen, ”Demokratiet og krigen”.

ansatte og netværk samt personlige kontakter til at understøtte deres vidensopbygning. I forsvarspolitikken er der desuden meget klassificeret og fortrolig viden, som parlamentarikerne ikke nødvendigvis har adgang til. Derudover er meget af den relevante viden indlejret i alliancer og internationale relationer, som varetages af det statslige system, og den når dermed ikke altid almindelige parlamentarikere.⁴⁰

Vidensasymmetrien synes at være særligt problematisk i Danmark. I de andre nordiske lande findes der mekanismer, som i hvert fald principielt imødegår problemet. I Norge sikrer den fælles udenrigs- og forsvarspolitiske komité (både den ”almindelige” og den ”udvidede”) en anden form for adgang til viden om internationale forhold med forsvarspolitisk betydning.⁴¹ I Sverige giver arbejdet i Försvarsberedningen parlamentarikerne et bredt og dybdegående vidensgrundlag. I Finland har præsidenten en informations- og vidensfordel i forhold til parlamentet, men parlamentarikerens udgangspunkt styrkes af den tætte kobling mellem forsvarssektoren og det politiske system, som bl.a. følger af landets *comprehensive security*-tilgang og parlamentets omfattende involvering i forsvarsaftaleprocessen. Forligskredsen i Danmark giver adgang til viden for en gruppe parlamentarikere, men kredsen kommer først i spil i forhandlingsfasen, hvilket indskrænker omfanget og relevansen af den parlamentariske vidensopbygning.

Problematikken rejser derfor spørgsmål om parlamentarikerens erfaring og relationer. At have været minister – især forsvarsminister – tidligere er en afgørende erfaringskilde, fordi det giver indsigt og forståelse for de overvejelser og hensyn, der gør sig gældende fra regeringens side. Af de fire nordiske forsvarsudvalgsformænd (per januar 2026) har de tre ministererfaring – og i Norge og Sverige som hhv. udenrigs- og forsvarsminister. Det betyder også noget, om man har en forsvarsbaggrund, uanset om denne kommer fra værnepligt, en karriere som soldat eller relevante civile jobs. Derudover er det væsentligt, hvor længe man som parlamentariker har arbejdet med forsvarsstoffet, og hvor meget tid man bruger man på området relativt til andre parlamentariske eller partipolitiske opgaver. Det er her værd at bemærke, at danske forsvarsordførere generelt har flere ordfører- og udvalgsposter end deres nordiske kolleger,

40. Se også Byrjalsen et al., ”Demokratisk kontrol med forsvars- og sikkerhedspolitikken”.

41. Interviews, 2024.

da der i Folketinget er et højere antal udvalg med et højere antal medlemmer i hver.

Der er også forskelle i parlamentariskernes faglige støtte. I Norge står partierne stærkt, og flere partier har deciderede forsvarsrådgivere.⁴² I Sverige og Danmark forekommer partiressourcerne allokeret til forsvarspolitisk rådgivning at være mere begrænsede, typisk med én medarbejder, der også dækker andre politikområder. Tilsvarende er der forskel på den støtte og rådgivning, som parlamenterne tilbyder. I Norge og Finland fungerer udvalgssekretærene på en måde, der minder om ministerielle embedsfolks rolle – dvs. med substantiel indflydelse på policy-processerne. Sekretærene skriver f.eks. første udkast på udtalelser og memos fra udvalget, har indflydelse på, hvem udvalget inviterer til møder og høringer, og har løbende drøftelser med nøglepersoner i den statslige administration. I Sverige og Danmark har udvalgssekretærene en mere klassisk sekretariatsfunktion, der indebærer rådgivning om parlamentariske processer samt administrativ støtte.⁴³

Endelig er det værd at hæfte sig ved de relationer, som parlamentarikerne har i embedsværket, forsvaret, forskningsverdenen, forsvarsindustrien og andre vidensmiljøer.⁴⁴ Et vigtigt spørgsmål er, hvor meget og hvordan industrien fungerer som alternativ videnskilde for parlamentarikerne. Noget tyder f.eks. på, at især den stærke svenske forsvarsindustri har en betydelig indflydelse på at rammesætte forsvarspolitikken i Sverige.⁴⁵ Samtidig understreges det ofte, at man fra politisk side er særligt opmærksom på lobbyvirksomhed fra særinteresser, og at den viden, man kan få fra industrien, derfor har begrænset nytte.⁴⁶ Alt andet lige må det forventeligt være sådan, at jo sværere det som parlamentariker er at få viden direkte fra det statslige system, jo mere tilbøjelig vil man være til at aktivere egne netværk som alternative kilder til viden.

42. Interviews, 2024. Se også Rune Karlsen og Jo Saglie, "Party bureaucrats, independent professionals, or politicians? A study of party employees", *West European Politics* 40, nr. 6 (2017): 1331-1351.

43. Interviews, 2024.

44. Der er, så vidt vi ved, ikke lavet nogen systematisk kortlægning af mønstrene af de nordiske forsvarspolitikeres netværk. Vores interviews indikerer, at parlamentarikerne trækker på forskelligartede relationer i deres søgen efter information og indsigt.

45. Se bl.a. Linda Åkerström, "14 Empty Airframes: Public-Private Relations in the Swedish Arms Industry", *The Economics of Peace and Security Journal* 15, nr. 1 (2020): 39-48.

46. Interviews, 2024.

3.3. Forhandling og politisk aftale

Den anden fase i forsvarsaftaleprocessen vedrører politiske forhandlinger. Grundlæggende handler forhandlingerne om, hvor mange midler der er til rådighed, og hvordan de skal prioriteres. Dertil kommer spørgsmål om forsvarrets indretning, herunder organisatoriske forhold, værnepligt, rekruttering og fastholdelse af personel samt infrastruktur og faciliteter. For bedre at forstå forhandlingsfasen er det nyttigt at se på processens forløb og trin, forhandlingernes dynamikker samt aftaledokumenternes indhold og struktur.

Forhandlingsforløb

I Norge og Finland tager forhandlingerne udgangspunkt i et udspil fra regeringen, som så forhandles og vedtages – eller afvises – af et flertal i parlamentet. Regeringen har med andre ord serveretten, mens parlamentet kan agere overdommer og kræve de ændringer, som et flertal ønsker. Der er forudgående konsultationer mellem regering og parlament, men en betydelig del af forhandlingerne foregår, *efter* at forslaget er lagt frem. F.eks. krævede Stortinget i Norge som resultat af forhandlingerne i 2024 en række justeringer, herunder en forøgelse af de allokerede midler.⁴⁷ I Finland sendes regeringens ”forsvarsredegørelse” til forhandling i parlamentet, og forsvarsudvalget skriver derudfra – efter omfattende høringer af regerings- og myndighedsrepræsentanter samt eksterne eksperter – en slags ”feedback-rapport” til regeringens udspil.⁴⁸ Denne indgår så i den videre udformning af forsvarspolitikken.

I Sverige foregår forhandlingerne reelt i regi af Försvarsberedningen. Efterfølgende har man en formel proces, som minder om den norske og finske – dvs. med et forslag fra regeringen, som Riksdagen så svarer på. Den svenske organisering af forhandlingerne kan betyde, at der i praksis ikke er meget tilbage at debattere og forhandle, når først regeringen præsenterer sit forslag. Ikke desto mindre er det bemærkelsesværdigt, at processen i både Norge, Sverige og Finland indebærer, at udvalgene

47. Dette fremgår af den offentligt tilgængelige behandling og indstilling, jf. Stortinget, ”Stortingsdebatt om langtidspanen for forsvarssektoren”, 12. juni 2024.

48. For den seneste version, se Eduskunta, ”Betänkande FsUB 5/2025 rd SRR 9/2024 rd”, 1. august 2025. Se også Tapio Raunio, ”Parliament as an Arena for Politicisation: The Finnish Eduskunta and Crisis Management Operations”, *The British Journal of Politics and International Relations* 20, nr. 1 (2018): 158-174.

producerer offentligt tilgængelige og typisk udpenslede ”svar” – indstillinger, betænkninger eller rapporter – til regeringen som et centralt led i parlamentets forhandling af forsvarsaftalen.

I Danmark er forhandlingsforløbet anderledes, da forsvarsaftalen ikke formelt er et regeringsudspil, som behandles separat i Folketinget. Derimod fremstiller Forsvarsministeriet først et udkast til en aftale, som regeringen internt forhandler og når en enighed om. Særligt med en flertalsregering kan en stor del af den reelle forhandling foregå i regeringens egne udvalg, dvs. mellem de centrale ministre fra regeringspartierne og deres topembedsfolk. Derefter foretager Forsvarsministeriet indledende drøftelser blandt Folketingets partier om det udkast til en aftale, som man er nået frem til i regeringen. Disse drøftelser afklarer, hvilke partier der vil stå bag en aftale og være en del af forligskredsen.⁴⁹ Baseret på ministeriets oplæg forhandles aftalen så på plads i forligskredsen med forsvarsministeren for bordenden. Den nye danske forligsmodel med et rammeforlig og delaftaler deler processen op i flere trin, der blander forhandling og implementering mere sammen (se også afsnit 3.4). Den grundlæggende logik – at ministeriet kommer med oplæg, som så forhandles i forligskredsen – er dog den samme.

Forhandlingsdynamikker

De beskrevne forskelle påvirker forhandlingsdynamikkerne. Hele konstruktionen med at lave forsvarspolitik som forlig i en kreds af partier – en udbredt praksis i dansk politik – indebærer, at regeringen og især Forsvarsministeriet er dagordenssættende.⁵⁰ Snarere end at være adskilte processer, hvor regeringen først spiller ud, og parlamentet derefter forholder sig til udspillet og udformer en selvstændig position, samles det hele i én proces, som styres af regeringen. I denne forstand minder den danske fremgangsmåde mest om den svenske. Også i Norge og Finland er regeringerne drivende, men dynamikken er anderledes, fordi parlamentarikerne ikke på samme måde indlejres i regeringens politikudvikling.

Forligsprocessen skaber et andet rum for dialog og forhandling, end hvad der normalvis foregår mellem regerings- og oppositionspartier i udvalg og plenarforsamlinger. Sammenblandingen af politikudvikling og forhandling giver plads til studehandler, som kan være uigennemsku-

49. Håkenstad og Knus Larsen, ”Long-term defence planning”.

50. Helboe Pedersen, ”Etableringen af politiske forlig”.

elige, når aftalen efterfølgende præsenteres som forligskredsens fælles dokument.

Uigennemskueligheden forstærkes af, at der er mindre offentlighed om, hvad der foregår i forligskredsen end i Forsvarsudvalget og Folketinget. Dette skyldes både fraværet af formelle regler om åbenhed i forligsregi, men også den tendens, at de involverede partier ser forligskredsen som et fortroligt rum, bl.a. fordi kredsens arbejde vedrører national sikkerhed og Danmarks alliancerelationer.⁵¹ Selv om de *interne* regering-forhandlinger i Norge, Sverige og Finland også er lukkede, giver den efterfølgende parlamentariske forhandling bedre mulighed for, at de folkevalgte og offentligheden kan forstå og forholde sig til de beslutninger og valg, som træffes.⁵²

I en dansk kontekst betyder forligsinstitutionen derudover, at regeringens og forligskredsens relation til Forsvarsudvalget – og derigennem Folketinget – har en særegen karakter. Da et flertal af udvalgets medlemmer også er med i forligskredsen, kan der være en tendens til, at mange spørgsmål, som i princippet kunne drøftes i udvalgsregi, i stedet drøftes i forligskredsregi.⁵³ Både forsvarsministeren og en stor del af parlamentarikerne kan placere og flytte forskellige dagsordener og drøftelser i og imellem de to forskellige fora, afhængig af hvor offentlig og inkluderende de ønsker, at debatten skal være.

Dertil kommer de partipolitiske dynamikker. I alle landene er der selvagt ideologiske og koalitionsbestemte skillelinjer, og det må forventes, at den parlamentariske situation i forhandlingsfasen påvirker forhandlingsforløbet og forsvarsaftalens indhold.⁵⁴ I Danmark involverer forligskredsen mange, men ikke alle partier. Dem, der vælger at stå uden-

51. Det er uklart, hvor stærk denne fortrolighedsnorm er. Offentligheden ved sjældent, hvem der står bag, når information slipper ud, samt hvorvidt det er forhånds aftalt internt i kredsens og dermed ikke udgør et normbrud.

52. Raunio, "Parliament as an Arena".

53. Dette blev f.eks. diskuteret i juni 2024 under et åbent samråd om krænkelssager i dansk forsvar: Forsvarsministeren bemærkede, at problematikken også skulle drøftes i forligskredsen på et efterfølgende møde, mens et af medlemmerne bag samrådsspørgsmålet påpegede, at samrådets formål bl.a. var at flytte diskussionen ud af de lukkede forligskredsmøder. Se Folketinget, "Åbent samråd om krænkelssager i Forsvaret", 18. juni 2024.

54. Med hensyn til militære missioner viser forskningen en partipolitisk skillelinje i forbindelse med parlamentariske afstemninger, hvor centrum-højre-partier er mest tilbøjelige til at støtte sådanne missioner, mens den yderste venstrefløj er mest tilbøjelige til at være imod. Se Falk Ostermann og Wolfgang Wagner, "Introducing the parliamentary deployment votes database", *Journal of Peace Research* 61, nr. 2 (2024): 304-316.

for, har ingen direkte adgangsveje til at deltage i og påvirke forhandlingsprocessen. Denne afkobling er særligt fremherskende under den nye forligsmodel, fordi man som parti uden for forligskredsen ikke bare vælger at stå af forhandlingerne frem mod den indledende rammeaftale, men også udelukkes fra de følgende delaftaler, hvor meget af substansen forhandles. Også på dette punkt adskiller dynamikken i Danmark sig afgørende fra de andre nordiske lande. I Sverige er alle partier repræsenteret i Forsvarsberedningen, og de kan alle – ligesom i Norge og Finland – desuden deltage i den parlamentariske forhandling af regeringens forslag.

Forhandlingsdynamikkerne præges selvsagt også af det, der forhandles om. Ofte indgår et element af regions- og lokalpolitik, fordi beslutninger i forsvarsaftalen kan have stor betydning på regionalt og lokalt niveau, f.eks. med hensyn til infrastruktur eller beskæftigelse. Folkevalgte kan derfor bruge forsvarsaftalerne til at fremme regionale eller lokale særinteresser, hvilket kan lede til *micromanagement* af beslutninger, som fra Forsvarets og Forsvarsministeriets side virker uhensigtsmæssige. Denne dynamik har f.eks. været fremherskende i Norge, fordi mange af de forsvarsmæssige beslutninger knytter sig til landets nordligste egne.⁵⁵ Prioriteringen af de respektive værn kan også forme forhandlingerne, fordi individuelle parlamentarikere kan fungere som fortalere for bestemte opgavetyper eller materielanskaffelser. Det samme gælder parlamentarikernes afvejning af hhv. nationale og internationale hensyn.⁵⁶ For Danmark er der desuden særskilte forhandlingsdynamikker omkring de dele af forsvarspolitikken, som vedrører Grønland og Færøerne, herunder angående beslutningskompetence, finansiering og politisk ansvar. Dette må antages at øge kompleksiteten i den danske proces.⁵⁷

55. Nina Græger, "Norsk forsvarsdiskurs post-1990. Internasjonalisering og nasjonalt forsvar i nytt samspill", *Internasjonal Politikk* 67, nr. 3 (2009): 351-379; Andreas Østhagen, "Ine Eriksen Søreide: nordområdene, USA og balansekunst", *Internasjonal Politikk* 81, nr. 1 (2023): 60-76.

56. F.eks. kan forhandlingerne formes af uenigheder om udvikling af en national forsvarsindustri over for materielanskaffelser, som styrker forholdet til udvalgte allierede lande.

57. De dynamikker, som knytter sig Rigsfællesskabet, er komplekse og kan ikke indfanges i denne rapports analyse. Se Kristian Søby Kristensen og Lin Alexandra Mortensgaard, "Rigsfællesskabets Arktiske Militærstrategiske Problemkompleks", Center for Militære Studier og Djøf Forlag, marts 2022.

Forhandlingernes resultater

Forhandlingerne resulterer i aftaledokumenter. I Norge og Sverige udgives relativt lange og tekniske aftaleforslag fra regeringen (de seneste eksempler på hhv. 148 og 174 sider) samt dertilhørende kortere, sammenfattende versioner. Den seneste finske ”forsvarsredegørelse” (*defence policy report*) var på 116 sider (i den svensksprogede version). I Danmark var rammeforligsdokumentet fra 2023 på 17 sider, og de første to delaftaler på hhv. 13 og 18 sider.

På den ene side er de danske dokumenter mere direkte, fordi de primært fokuserer på konkrete beslutninger og tiltag – og i modsætning til dokumenterne i de andre nordiske lande ikke også redegør for den forsvars- og sikkerhedspolitiske situation. På den anden side er de danske dokumenter mere rammesættende (med implementeringsspørgsmål overladt til regeringen og myndighederne) og mindre eksplicite og dybdgående i de underliggende analyser og ræsonnementer, der lægges til grund for beslutningerne og tiltagene. Forskellene indikerer, at aftaledokumenterne i Danmarks tilfælde i højere grad er politisk forhandlede dokumenter – og dermed i sig selv udtryk for et kompromis i forligskredsen.

Fra et parlamentarisk perspektiv er dette væsentligt af to forbundne årsager. For det første skaber det et andet udgangspunkt for kontrollen med regeringsførelsen. Når der i dokumenterne i begrænset omfang ræsonneres og argumenteres for grundlaget for de trufne beslutninger, og når implementeringsudfordringerne og -logikkerne ikke udfoldes, er det alt andet lige vanskeligere for parlamentarikerne – og ultimativt offentligheden – at vurdere beslutningernes relevans og legitimitet. Det gælder både, når de træffes, og når de efterfølgende skal implementeres og kontrolleres.

For det andet er dokumenternes udformning knyttet til beslutningstagernes og offentlighedens opfattelser af, hvem der har magten og ansvaret i forsvarspolitikken. I Norge, Finland og Sverige er aftaledokumentet regeringens, og parlamentets forbindelse til dokumentet er et spørgsmål om godkendelse – og eventuelt offentligt tilgængelige bemærkninger, der klart indikerer, hvad det parlamentariske flertal eller konkrete (grupper af) parlamentarikere vil have justeret eller ønsker at

anmærke i forhold til regeringens forslag.⁵⁸ Tilgængeligheden af udtalelser fra både flertal og mindretal i parlamentet giver offentligheden en bedre forståelse af de politiske uenigheder samt alternative beslutninger, man kunne have truffet ved indgåelsen af aftalen.

Selvom Forsvarsministeriet og regeringen også i Danmark er styrende i produktionen af forsvarsaftalen, er dokumentet forligskredsens. Det indebærer, at mange vil opfatte indholdet af forsvarsaftalen som et udtryk for, at forligskredsen har gjort sin indflydelse gældende, og at det derfor også er forligskredsen – og dermed parlamentarikere – der tillægges ansvaret for forsvarspolitikken. Uanset om denne opfattelse er retvisende eller ej, har den betydning for det spillerum, som danske forsvarspolitiske parlamentarikere agerer i (se også kapitel 4).

3.4. Implementering og kontrol

Den sidste fase i arbejdet med forsvarsaftalerne handler om at føre kontrol med og eventuelt intervenere i den førte forsvarspolitik – og derfor også om løbende at lægge de grundsten, der rammesætter fremtidige aftaler på området. Kontrollen vedrører særligt tre forbundne aspekter af implementeringen af forsvarspolitikken: økonomistyringen og budgetforhold, det politiske indhold samt regeringsførelsen. Det er her gavnligt at se nærmere på, *hvordan* de nordiske forsvarsudvalg fører kontrol – og på deres samspil med andre aktører i disse processer.

Formel og uformel kontrol med forsvarspolitikken

I de nordiske lande har parlamenterne en række formelle kontrolinstrumenter. Der kan stilles forskellige slags spørgsmål til ministre eller relevante myndigheder, der kan indkaldes til åbne eller lukkede høringer, der kan iværksættes forskellige typer af undersøgelser, og der kan stilles et mistillidsvotum til regeringen eller specifikke ministre. Forsvarsudvalgene er de centrale parlamentariske aktører i den almindelige kontrol med forsvarspolitikken.

58. F.eks. kan man på Stortingets hjemmeside se, hvilke beslutninger parlamentarikerne tilføjede i deres behandling af den norske forsvarsaftale, samt foreslåede beslutninger, som ikke fandt flertal og derfor blev udeladt, jf. Stortinget, "Stortinget – Møte tirsdag den 11. juni 2024".

Dog er der en særlig rollefordeling med hensyn til økonomisk kontrol. Forsvarsudvalget følger økonomistyringen på området, herunder hvilke konkrete forsvarsmæssige "resultater" eller "effekter" man opnår for de afsatte midler. Det gøres bl.a. ud fra ekstern revision og medie-dækning (se også nedenfor). I Norge og Sverige sker der en økonomisk afrapportering fra forsvarerne årligt i relation til forhandlingerne af det statslige budget.⁵⁹ Det er imidlertid finansudvalget, som står for konkrete godkendelser i implementeringen af forsvarsbudgettet. Det er uklart, om der foregår en reel kontrol ved disse godkendelser, dvs. om beslutningernes grundlag, konsekvenser og legitimitet undersøges, eller om det snarere er en halvautomatiseret proces, der blot sikrer, at man følger reglerne.

Når det angår forsvarsudvalgets interaktion med regeringen, er det vigtigste formelle instrument muligheden for at indkalde ministre og embedsfolk i regi af et samråd (i Danmark) eller i åbne eller lukkede høringer. Formålet kan være at skaffe information, at sikre en offentlig debat om et givent emne eller at udtrykke synspunkter eller kritik.

I Danmark indebærer ministerstyret og den parlamentariske praksis, at Forsvarsudvalgets formelle interaktion går igennem forsvarsministeren.⁶⁰ I de andre nordiske lande er mulighederne mere omfattende. I Norge kan udvalget anmode embedsfolk fra både departementet og relevante myndigheder om at møde op.⁶¹ I Sverige kan udvalget – i tråd med den generelle svenske forvaltningsmodel – anmode om at mødes direkte med underordnede myndigheder, herunder f.eks. det svenske forsvar, uden ministerens eller ministeriets tilstedeværelse.⁶² I Finland er der endnu videre muligheder, samtidig med at udvalgets høringer er lukkede. Det betyder, at man kan indkalde alt fra embedsfolk placeret på underordnede niveauer til statsministeren selv. Dette skete f.eks. i udvalgsbehandlingen af den finske forsvarsaftale i 2025.⁶³

59. Interviews, 2024.

60. I efteråret 2025 udtalte Danmarks forsvarsminister, at han vil indføre en ny model, hvor den danske forsvarschef mindst én gang årligt skal besvare spørgsmål i Folketinget. I skrivende stund er det imidlertid uklart, hvorvidt og hvordan tiltaget vil blive implementeret. Se Jytte Elbæk Maressa, "Forsvarschef skal stille i Folketinget", *Jyllands-Posten*, 22. oktober 2025.

61. Ministeren har dog ret til at være til stede og give egne svar – og kan ved høringer af embedsfolk fra departementet bestemme, hvem der besvarer hvilke spørgsmål. Se Stortinget, "Stortingets forretningsorden", 122.

62. Det er imidlertid op til den pågældende myndighed at afgøre, hvem der sendes til udvalget. Interviews, 2024.

63. Eduskunta, "Betänkande FsUB 5/2025 rd SRR 9/2024 rd".

Interaktionen foregår også uformelt.⁶⁴ Eksempelvis giver den udvidede udenrigs- og forsvarskomiteé i Norge udvalget løbende adgang til regeringen – og derfor også til information, som kan understøtte kontrolarbejdet. I Danmark betyder overlappet mellem forligskredsen og Forsvarsudvalget, at størstedelen af udvalget har adgang til forsvarsministeren og de embedsfolk, som sidder med i forligskredsmøderne. Heri ligger i hvert fald principielt en mulighed for at føre en form for kontrol, om end den ikke er en del af en formaliseret proces. Omvendt betyder indlejringen i forligskredsen også, at det er vanskeligt for offentligheden at vurdere, hvor vidtrækkende og effektiv denne indirekte kontrol er.

På tværs af de formelle og uformelle redskaber kan kontrollen have forskellige formål. Det kan handle om at *blokere*, *omgøre* eller *udskyde* konkrete beslutninger. Det gælder i tilfælde, hvor beslutninger og lovgivning skal godkendes af parlamentet. Et eksempel er de nordiske landes nylige bilaterale forsvarsaftaler med USA. I andre tilfælde er indflydelsen mere indirekte. Hvis parlamentarikerne f.eks. er utilfredse med et aspekt af implementeringen, som de ikke formelt har indflydelse på, kan de forsøge at lægge pres på regeringen, embedsværket eller forsvaret via deres forskellige instrumenter og samarbejdsrelationer.

Det kan også handle om at *sanktionere* ansvarlige ministre, myndigheder eller specifikke embedsfolk. Det kan dog ofte være vanskeligt at placere et ansvar, fordi beslutnings- og implementeringsprocesserne på forsvarsområdet er komplekse, og fordi styringen med området er spredt ud på en række aktører, herunder forsvarsministeren, Forsvarsministeriet, forsvarschefen, Forsvarskommandoen og Forsvarets underordnede myndigheder. Dertil kommer, at regeringsledelsen og andre centrale ministerier kan være blandet ind i processerne.

Endelig kan formålet med parlamentets kontrol også være at medvirke til at *justere* og *videreudvikle* den førte politik undervejs. I Sverige giver Försvärsberedningens indbyggede evalueringsmekanisme (potentielt understøttet af den nyligt oprettede myndighed for totalforsvarsanalyse) parlamentarikerne mulighed for at binde kontrol af implementeringen sammen med rammesætning og fremadrettet forhandling – og dermed arbejde på at justere og videreudvikle forsvarspolitikken. Tilsvarende mekanismer findes ikke i de andre nordiske lande. I Danmark og Norge

64. For en analyse af sondringen mellem formel og uformel parlamentarisk kontrol og indflydelse, se Mello og Peters, "Parliaments in Security Policy".

har hhv. forligskredsen og udenrigs- og forsvarsudvalget indført, at de med faste intervaller (hhv. halvårligt og årligt) skal have afrapporteringer på aftaleimplementeringen. Det er uklart, om disse processer vil skabe en praksis for parlamentariske input til justering og udvikling af den førte politik, eller om de primært kommer til at indebære en drøftelse af, om det aftalte overholdes – og dermed kontrol i mere snæver forstand.

Samspelet med andre aktører

Der er også nordiske ligheder og forskelle vedrørende forsvarsudvalgenes samarbejde med andre aktører i deres kontrol af forsvarspolitikken. I alle fire lande er der parlamentariske udvalg, der varetager forskellige kontrol-, granskings- og revisionsopgaver på tværs af politikområder. Samspelet med disse kan være en adgangsvej for forsvarsudvalgsmedlemmer til at føre kontrol på det forsvarspolitiske område. F.eks. gennemfører det svenske konstitutionelle udvalg årligt to større granskninger af hhv. regeringens og forvaltningens arbejde i diverse sager, og medlemmer af Riksdagen kan anmode om, at specifikke sager tages op. I Danmark har tilføjelsen af et granskingsudvalg i 2021 samt Finansudvalgets nye værktøj fra 2024 til at følge forligsimpliceringen på udvalgte områder principielt styrket de parlamentariske kontrolmuligheder.⁶⁵ Det er imidlertid uklart, hvor meget indflydelse disse tiltag får på kontrollen med forsvarspolitikken specifikt.

Dertil kommer ombudsmandsinstitutionen og de nationale rigsrevisioner.⁶⁶ Revisionsinstitutionerne gennemfører større undersøgelser.⁶⁷ I Danmark har Rigsrevisionen i en årrække haft fokus på forsvarsområdet, herunder udfordringer med implementering af større beslutninger og økonomistyring. Revisionsundersøgelserne har bl.a. affødt offentlig kritik fra forsvarsordførere og indkaldelse af forsvarsministeren i samråd. De har sandsynligvis også været medvirkende til det særskilte fokus på at forbedre økonomi- og forligsstyringen i det seneste forsvarsforlig. Intet tyder imidlertid på, at der er megen direkte kontakt – og endnu mindre

65. Se Folketinget, "Finansudvalget vil følge implementeringen af udvalgte aftaler og forlig", 3. april 2024.

66. I Norge findes en særskilt ombudsmand for forsvar, hvilket alt andet lige må forventes at indebære et større fokus på sager på netop dette område relativt til andre politikområder.

67. F.eks. indledte den svenske rigsrevision i maj 2025 en større granskning af det svenske forsvars ressourcestyning. Se Rigsrevisionen, "Forsvarsmaktens ressursstyrning", 3. oktober 2025.

vidensdeling eller koordination – mellem Rigsrevisionen og de forsvarspolitiske parlamentarikere.⁶⁸

Eksterne aktører kan også understøtte den parlamentariske kontrol med forsvarspolitikken. Videnssektoren og forsvarsindustrien har ressourcer og analysekapaciteter, der kan medvirke ikke blot til at ramme-sætte og politikudvikle, men også til at vurdere, evaluere og justere den førte politik. Medierne er ligeledes vigtige i denne sammenhæng. Pressens selvopfattelse som ”demokratiets vagthund” indebærer, at der investeres tid og ressourcer i at belyse magtforhold, beslutninger og implementering på forsvarsområdet. Det medfører bl.a., at parlamentarikerne kan bruge medierne til at få undersøgt problematiske forhold. Omvendt følger parlamentarikerne i deres arbejde med kontrol ofte op på forhold, som afdækkes i pressen. Disse dynamikker gør sig gældende i alle de nordiske lande.

3.5. De nordiske forsvarsaftaleprocesser – ligheder og forskelle

Tabel 1 fremhæver – for hver af de fire nordiske lande – de væsentligste karakteristika med hensyn til de tre faser i forsvarsaftaleprocessen. Fremstillingen er baseret på forfatterens fortolkning af interviewdata og offentligt tilgængeligt materiale. Tabellens indhold skal derfor ikke forstås som direkte målbare og udtømmende beskrivelser af de nordiske parlaments involvering i forsvarsaftaleprocessen, men snarere som et heuristisk værktøj, der sammenfatter den sammenlignende analyse ovenfor og dermed belyser rapportens genstandsfelt.

Som tabellen indikerer, er der nogle grundlæggende fællestræk i de nordiske landes forsvarsaftaleprocesser. De er alle indrettet med henblik på at sikre en bred konsensus via en høj grad af centraliseret styring kombineret med omfattende parlamentarisk inddragelse. Samtidig er processerne cykliske med tilbagevendende og genkendelige faser, hvori parlamenterne spiller forskellige roller – om end faserne og rollerne i stigende grad blandes sammen. Ydermere er forsvarsministerierne i alle landene processens omdrejningspunkt, og parlamentarikernes arbejde er mestendels reaktivt (snarere end proaktivt eller dagsordensættende).

68. Interviews, 2024.

Det gælder også, når parlamentarikerne på papiret er centrale, som f.eks. i den svenske forberedelsesfase eller den danske forhandlingsfase.

Forskellene er imidlertid også markante. For Norge er de vigtigste kendetegn det samlede udenrigs- og forsvarsudvalg, som giver en usædvanlig status og adgang for udvalgsparlamentarikerne, samt det forhold, at de norske partier i vid udstrækning har kapacitet til at understøtte parlamentarikerne og gøre sig gældende over for det statslige system. For Sverige er det den faste anvendelse af en Försvarsberedning samt den institutionaliserede brug af evalueringsmekanismer i forsvarsaf taleprocessen. For Finland er det sammenvævningen af rammesætning og forhandling i regi af regeringens to redegørelser for hhv. udenrigs- og sikkerhedspolitik og forsvarspolitik samt de omfattende muligheder for og understøttelse af parlamentarisk vidensopbygning og informationsindsamling i alle aftaleprocessens faser. Det er derudover bemærkelsesværdigt, at forsvarsudvalgene i alle de tre lande producerer deres egne (ofte ret omfattende) dokumenter angående de udspil til forsvarsaftaler, som deres respektive regeringer kommer med – og dermed angående hovedkomponenterne i den førte forsvarspolitik.

Processen i Danmark har sine egne karakteristika. Den er kendetegnet ved en høj grad af inddragelse af det parlamentariske flertal via forligskredsen. Med den nye forligsmodel indebærer processen en sammenblanding af forhandling og implementering, og forligskredsen indgår løbende i forhandlinger med regeringen. I kraft af ministeransvaret er Folketingets interaktion med regeringen om forsvarspolitikken og kontrol med området dog primært rettet mod forsvarsministeren. Samtidig er organiseringen i Danmark præget af en lav grad af formalisering og en høj grad af lukkethed i alle forsvarsaf talens faser. Det er især bemærkelsesværdigt, at Forsvarsudvalget i Danmark kun i begrænset omfang producerer offentligt tilgængelige dokumenter i relation til forsvarsforliget og dertil knyttede aftaler – og dermed ikke giver mulighed for at forstå udvalgets opfattelser, indflydelse og interne uenigheder med hensyn til den førte forsvarspolitik. Endelig er det danske system kendetegnet ved begrænset understøttelse af de forsvarspolitiske parlamentarikeres arbejde og vidensopbygning.

Tabel 1. Det parlamentariske arbejde i forsvarsaftalens tre faser i Norden

	Danmark	Norge	Sverige	Finland
Rammesætning og forberedelse	<ul style="list-style-type: none"> - Ingen institutionaliseret forberedelse - Rammesætning i det statslige system samt ad hoc anvendelse af diverse formater (senest Zilmer-gruppens arbejde) - Begrænset faglig understøttelse af den parlamentariske vidensopbygning med dertilhørende risiko for høj grad af vidensasymmetri 	<ul style="list-style-type: none"> - Ingen institutionaliseret forberedelse - Rammesætning i det statslige system (inkl. forsvarschefens fagmilitære råd) samt ad hoc anvendelse af forsvarskommissioner - Faglig understøttelse af den parlamentariske vidensopbygning, herunder i partierne og videnssektoren 	<ul style="list-style-type: none"> - Institutionaliseret forberedelse i Försvarsberedningen, herunder via evaluering af seneste forsvarsaftale - Rammesætning i det statslige system (inkl. forsvarschefens fagmilitære råd) - Stærk videnssektor og stærk forsvarsindustri kan påvirke rammesætning og parlamentarisk vidensopbygning 	<ul style="list-style-type: none"> - Institutionaliseret hybrid af forberedelse og forhandling i regi af regeringens "redegørelser" om hhv. udenrigs- og sikkerhedspolitik og forsvar - Rammesætning i det statslige system (inkl. med præsidenten) - Faglig understøttelse af den parlamentariske vidensopbygning, herunder i sekretariat og tilknyttede vidensinstitutioner
Politisk forhandling	<ul style="list-style-type: none"> - Forsvarsaftalen forhandles i forligskredsen imellem Forsvarsministeriet og et parlamentarisk flertal med en høj grad af lukkethed - Forligskonstruktionen skaber klarhed om Forsvarsudvalgets og dermed Folketingets rolle i beslutningerne - Forhandlingerne kan i særlig grad præges af forskelligartede politiske hensyn samt forhold angående Rigsfællesskabet 	<ul style="list-style-type: none"> - Konsensuskabende indledende drøftelser mellem regeringen og Stortingets partier med høj grad af lukkethed (i seneste aftaleproces) - Regeringsforslag til forsvarsaftale debatteres og forhandles i Stortinget, og udenrigs- og forsvarsudvalget afgiver indstilling - Forhandlingerne kan i særlig grad præges af regionale hensyn knyttet til Norges nordligste egne 	<ul style="list-style-type: none"> - En betydelig del af forhandlingerne foregår <i>de facto</i> i regi af Försvarsberedningen, men det er uklart, hvornår og hvordan denne forhandling reelt foregår - Regeringsforslag til forsvarsaftale debatteres og forhandles i Riksdagen, og forsvarsudvalget afgiver betænkning - Forhandlingerne kan i særlig grad præges af forsvarsindustrielle hensyn 	<ul style="list-style-type: none"> - Inddragelse af parlamentarisk styregruppe i indledende drøftelser om forsvarsredegørelse - Regeringsforslag til forsvarsaftale debatteres og forhandles i Eduskunta, og forsvarsudvalget afgiver betænkning - Forhandlingerne kan i særlig grad præges af finsk strategisk kultur samt af den politiske situation, herunder præsidentens forsvarspolitiske linje

<p>Implementering og kontrol</p>	<ul style="list-style-type: none"> - En række formelle kontrolinstrumenter, men begrænsede muligheder for interaktion med det statslige system uafhængigt af forsvarsministeren - Forligskredsen har løbende adgang til Forsvarsministeriet, men dette har uklar betydning for kontrollen med forsvarspolitikken - Aftale om regelmæssig status på forligsimplicitering i forligskredsen - Begrænset samarbejde mellem Forsvarsudvalget og andre parlamentariske aktører, herunder angående forsvarsbudgetterne - Kontrolarbejdet har fokus på at påpege problemer 	<ul style="list-style-type: none"> - En række formelle kontrolinstrumenter, men forsvarsministeren har ret til at være til stede og udtale sig ved udvalgets høringer på området - Privilegeret adgang til regeringen via det udvidede udenrigs- og forsvarsudvalg, men dette har uklar betydning for kontrollen med forsvarspolitikken - Aftale om årlig status på implementering, der gives til og drøftes i Stortinget - Forsvars- og udenrigsudvalget behandler forslag og afgiver indstilling i relation til årlige budgetforhandlinger - Kontrolarbejdet fylder relativt lidt i udvalget – og drives til tider (i stedet) af partierne 	<ul style="list-style-type: none"> - En række formelle kontrolinstrumenter, inkl. adgang til direkte interaktion med embedsfolk og myndigheder samt årlige konstitutionelle undersøgelser - Formel adskillelse, men <i>de facto</i> sammenblanding af Forsvarsberedningen og forsvarsudvalget gør kontroldynamikken delvist uklar - Forsvarsudvalget har ingen fast tilsynspraksis angående aftaleimplementering - Forsvarsudvalget behandler forslag og afgiver betænkninger i relation til årlige budgetforhandlinger - Kontrolarbejdet involverer evalueringer i regi af både Forsvarsberedningen og forsvarsudvalget 	<ul style="list-style-type: none"> - En række formelle kontrolinstrumenter, inkl. vidtrækkende adgang til at høre ministre, embedsfolk, eksperter og andre - Forsvarsudvalget kan spille sammen med præsidenten i at kontrollere regeringen - Eduskunta har ingen formel kontrolbemyndigelse over for præsidenten, hvilket gør kontroldynamikken delvist uklar - Forsvarsudvalget behandler forslag og afgiver betænkninger til finansudvalget i relation til budgetforhandlinger - Kontrolarbejdet har fokus på informationsindsamling og formulering af udvalgets synspunkter om og vurdering af den førte politik
----------------------------------	---	---	---	---

4

Folketingets forsvarspolitiske rolle – udfordringer og dilemmaer

Med udgangspunkt i den komparative analyse i kapitel 3 diskuterer dette kapitel en række udfordrende forhold, som knytter sig til Folketingets rolle i dansk forsvarspolitik. Nogle af disse forhold er problemer, som kan løses med de rette virkemidler. Andre er reelle dilemmaer, som kræver balancering af modsatrettede hensyn.

En mere problematisk konsensus

Konsensusdannelse er som nævnt afgørende for forsvarspolitikken i alle de nordiske lande. Det ses almindeligvis som en styrke. Den forsvarspolitiske konsensus kan imidlertid også opfattes som en udfordring – især hvis den bliver mere vidtrækkende, men samtidig også mere overfladisk. Trusselbilledet konvergerer på tværs af det politiske spektrum, og de nordiske regeringer kan derfor lettere dominere forsvarspolitikken uden at risikere negative politiske konsekvenser. Samtidig stiger tempoet i beslutningsprocesserne, og der laves aftaler med længere varighed.

Alt dette kan medføre, at den forsvarspolitiske konsensus bliver mere ustabil. For parlamentarikerne er der en spænding i, at konsensusen under de nye sikkerhedspolitiske omstændigheder ses som særligt vigtig, mens beslutningerne er store og skal foregå hurtigt, hvilket normalvis ikke går hånd i hånd med dannelsen af en robust konsensus.⁶⁹ Når enigheden har en overfladisk karakter, indebærer det en risiko for, at man får flere konflikter undervejs – at uenigheder udskydes, men skaber

69. Interviews, 2024.

problemer senere. Konflikten omkring værnepligtsaftalen i den danske forligskreds i foråret 2024 kan ses som et eksempel herpå: Den brede konsensus, som rammeforliget udtrykte, udskød afklaring om et politisk stridspunkt. Konflikten blev i det pågældende tilfælde håndteret, men det er ikke givet, at man altid ville kunne afværge større kriser.

En mere vidtrækkende, men også mere overfladisk konsensus kan medføre, at Folketinget og de øvrige nordiske parlamenter i højere grad overflødiggøres som relevante aktører i forsvarspolitikken. Hvis der er enighed om de brede linjer, mens alt det substantielle arbejde foregår andre steder i systemet – politikudviklingen og beslutningerne i regeringen, embedsværket og Forsvaret, den økonomiske kontrol hos Finansministeriet, Finansudvalget og i de nationale revisionsinstitutioner og af-dækningen af problemer i medierne – er der ikke meget spillerum tilbage for parlamentarikerne. Man risikerer dermed også, at parlamentet bliver en svagere med- og modspiller for regeringen, der hverken kan bidrage til at inddæmme dårlige politikker og beslutninger eller til at sikre tilstrækkelig overensstemmelse mellem den førte politik og det demokratiske flertals ønsker.

Disse nye forhold angående konsensusdannelsen er væsentlige at holde sig for øje, fordi de er en del af det samlede problemkompleks angående Folketingets rolle i forsvarspolitikken. Konkret kan man – på baggrund af den nordiske sammenligning – pege på tre forbundne sæt af udfordringer og dilemmaer. De relaterer sig til hhv. forsvarsforligsmode-len, magtforholdene i dansk forsvarspolitik samt betingelserne for det parlamentariske arbejde.

De tre sæt af udfordringer og dilemmaer handler med andre ord i høj grad om relationerne mellem de centrale forsvarspolitiske aktører: Folketinget, Forsvarsudvalget, forligskredsen, Forsvarsministeriet, regeringen og Forsvaret (se også figur 1). Det er særligt værd at bemærke, at nogle af udfordringerne og dilemmaerne både gælder Forsvarsudvalget og forligskredsen, mens andre omhandler én af disse aktører eller relationen imellem dem.

4.1. Forsvarsforligsmode-len

Forligskonstruktionen er afgørende i dansk forsvarspolitik. Den nye forsvarsforligsproces kan medvirke til en mere fleksibel og kontinuerlig

inddragelse af parlamentarikerne. Ikke desto mindre er der gode grunde til at formode, at processen vil udfordre Forsvarsudvalgets og forligskredsens evne til at påvirke og kontrollere forsvarspolitikken – og måske mere end før.

For det første befinder de forsvarspolitiske parlamentarikere sig med den nye forligsmodel i et dilemma. På den ene side vil de i kraft af den sikkerhedspolitiske situation ikke underminere Forsvarsministeriets og Forsvarets forsøg på at få styr på et område, som alle anerkender, at det er vanskeligt at styre. Der er stærke interesser i ikke at forværre problemet. På den anden side kan sammenblandingen af de forskellige roller i aftaleprocessen samt de langvarige aftalehorisonter betyde, at parlamentarikernes oplevede indflydelse på og kontrol med forsvarspolitikken formindskes. En sådan situation må formodes at være utilfredsstillende for parlamentarikerne selv – og udgør potentielt et demokratisk problem.

For det andet er forligskonstruktionen – ligesom Försvarsberedningen i Sverige – demokratisk udfordrende, fordi det i store træk er de samme mennesker, der forhandler forsvarsaftalen og kontrollerer dens implementering. Udvalget fører med andre ord kontrol med en politik, der i en vis forstand ”ejes” ikke blot af regeringen, men også af et flertal af selsamme udvalg. Dette kan påvirke den politiske incitamentsstruktur og de antagelser, der lægges til grund i kontrollen af forligsimpliciteringen. Selv hvis man adskiller funktionerne formelt, er det i praksis svært for den individuelle parlamentariker at skille rollerne ad – og det bliver kun sværere med den nye forligsmodel, der foreger overlappet mellem aftaleprocessens faser.

For det tredje er der en risiko for, at forligskredsens eksistens i sig selv svækker Forsvarsudvalgets status i det parlamentariske hierarki – og derigennem forringer vilkårene for dets arbejde. Konkret kan der opstå en situation, hvor alle de væsentlige spørgsmål afklares i forligskredsens lukkede møder, mens udvalget primært er en kilde til information for de ikke-indviede partier og af resten opfattes som et mindre relevant forum.⁷⁰ I så fald kan parlamentarikerne miste interesse i at prioritere den del af deres arbejde, som foregår i Forsvarsudvalget. Dette kan få en selv-

70. Interviews, 2024.

forstærkende effekt, hvor Forsvarsudvalget yderligere mister tyngde og indflydelse, fordi det ikke prioriteres af medlemmerne.⁷¹

For det fjerde er det udfordrende, at det parlamentariske arbejde generelt præges af en tendens til at fokusere mere på forhandlinger, beslutninger og lovgivning (for ikke at tale om politisk konkurrence og positionering) end på implementering.⁷² Implementeringsproblemet er særligt stort på forsvarsområdet, fordi implementeringen er yderst kompleks og påvirkes af en række nationale og internationale faktorer, som – set fra forsvarsudvalgsmedlemmernes perspektiv – kan være både vanskelige at forstå og svære at gøre noget ved.⁷³

Forligskonstruktionen kan således forværre et i forvejen stort implementeringsproblem. Det skyldes bl.a., at den danske model ikke omfatter nogen formaliseret måde, hvorpå Forsvarsudvalget kan give input til implementeringen af de vedtagne beslutninger undervejs. Derudover betyder konstruktionen, at information og viden – i modsætning til hvad der gør sig gældende i de øvrige nordiske lande – ikke deles med alle partierne i Folketinget, men kun med forligskredsen. Fra regeringens side får man dermed en mindre kvalificeret og konstruktiv opposition. Også de medlemmer af forligskredsen, som ikke er en del af regeringspartierne, har vanskeligere ved at agere konstruktiv partner for regeringen, fordi de ikke kan dele den information og viden, som de modtager i forligskredsregi – og derfor begrænses i deres muligheder for at sparre med eksterne vidensaktører og interessenter. Endelig er det forventeligt, at parlamentarikerne fokuserer på de forhold og processer, de faktisk kan påvirke og kontrollere. Det vil typisk betyde selve forhandlingerne, når de pågår, samt enkeltstående beslutninger og sager (herunder fejl- og skandalesager), hvor der kan sættes spørgsmålstejn ved regeringens, embedsværkets eller forsvarrets valg og handlinger. Substantielle spørgsmål omkring implementering kan være mindre attraktive at beskæftige sig med.

71. Det er til sammenligning værd at bemærke, at Försvarsberedningen i Sverige ifølge nogle er så domineret af det svenske forsvarsministerium og *samtidig* underminerer udvalgets selvstændighed så meget, at man ligefrem har drøftet udvalgets eksistensberettigelse, jf. interviews, 2024. Se også Christiansson, *Defence Transformation in Sweden*.

72. Søren C. Winter og Vibeke Lehmann Nielsen, *Implementering af politik*, Academica, 2008.

73. Se også Stephan de Spiegeleire et al., "Implementing defence policy: a benchmark-'lite'", *Defense & Security Analysis* 35, nr. 1 (2019): 59-81.

4.2. Magtforhold i dansk forsvarspolitik

Der er særlige udfordringer forbundet med magtforholdene i dansk forsvarspolitik. Dette hænger bl.a. sammen med den høje grad af vidensasymmetri mellem regeringen og Folketinget. Samtidig betyder fraværet af formaliserede processer – som f.eks. en evaluering af den forrige forsvarsaftale eller udformningen af et skriftligt svar på et regeringsudkast til en forsvarsaftale – at de danske parlamentarikere ikke *per automatik* har en adgangsvej til at gøre deres indflydelse gældende *uafhængigt af regeringen*. Folketingets indflydelse er derfor kontekstafhængig, bl.a. af forholdet mellem regeringen og Folketinget og af parlamentarikernes individuelle evner og netværk. Derudover er indflydelsen uklar, fordi offentligheden ikke kan følge det spor af dokumenter, som formaliserede processer ellers efterlader.

Forligskredsens sammenvævning af regeringsmagten og den parlamentariske magt giver en i nordisk sammenhæng unik position for Forsvarsudvalget – eller rettere for det flertal i udvalget, som er en del af forligskredsen. Dermed involveres (et flertal i) Folketinget dybt i beslutningsprocesserne. Det er i denne sammenhæng interessant, at flere af vores interviewpersoner bemærker, at der i Norge og Sverige foregår diskussioner om, hvorvidt og hvordan man kan kopiere dele af den danske forligsmodel, bl.a. ud fra en forestilling om, at den sikrer en bedre parlamentarisk styring og kontrol.⁷⁴ Omvendt kan et forsvarsudvalg ved at blive indlejret i regeringsførelsen miste noget af sin egen magt og indflydelse. Dette gælder i særdeleshed, hvis vidensasymmetrien er så stor, og hvis rammesætningen og forberedelsen foregår så meget på det statslige systems side, at regeringen bliver altdominerende i forligskredsregi – og mest bruger kredsen til at få parlamentarisk godkendelse og legitimering af allerede vedtagne beslutninger.⁷⁵

Den parlamentariske situation kan også have betydning for Forsvarsudvalgets og forligskredsens muligheder over for regeringen og Forsvarsministeriet.⁷⁶ Eksempelvis kan man med en flertalsregering

74. Interviews, 2024.

75. En tilsvarende problemstilling fremhæves også i relation til militær magtanvendelse. Se bl.a. Mariager og Wivel, *Hvorfor gik Danmark i krig?*; Pedersen og Reykers, "Invitation games".

76. I det danske tilfælde kan man f.eks. forestille sig, at en flertalsregering hen over midten ikke behøver at tage de samme hensyn til fløjpartier som en klassisk mindretalsregering, der er

forestille sig, at forsvarspolitikken reelt afklares internt i regeringen, da den har et folketingsflertal bag sig. Det er imidlertid værd at bemærke, at Håkenstad og Larsen (2012) beskriver et lignende regeringsdomineret forhandlingsforløb i konteksten af mindretalsregeringer.⁷⁷ Selv om en situation med en mindretalsregering principielt giver oppositionen et bedre udgangspunkt for at gøre sin indflydelse gældende, tyder noget altså på, at regeringen står stærkt uanset hvad. Dette flugter med den tidligere omtalte generelle udvikling i dansk politik og forvaltning, som flytter idéudvikling og beslutningskraft ind i regeringens interne udvalg og processer – og dermed potentielt væk både fra de fagprofessionelle embedsfolk, officerer og eksperter og fra Folketinget som institution.⁷⁸

Den økonomiske dimension

Magtrelationerne i forsvarspolitikken påvirkes af, at de økonomiske forudsætninger og dynamikker forandres. Det er velkendt, at finansministerier længe havde så stor indflydelse i de europæiske politiske systemer, at de reelt dominerede forsvarspolitikken.⁷⁹ Det betød i en årrække, at der fra finanspolitisk side blev sat nogle rammer, der gjorde, at forsvarspolitik primært handlede om at beslutte, hvor og hvordan der skulle spares.

Denne logik er ikke længere gældende i Danmark. Derimod vendes den udfordrende kobling mellem forsvarspolitik og finanspolitik muligvis på hovedet, så den snarere handler om, hvordan man får mest muligt for pengene, og hvordan man absorberer de store summer, der investeres. Det ændrer forligskredsens arbejde, fordi den nu – sammen med Forsvarsministeriet og Forsvarets ledelse – skal forsøge at designe et voksende forsvar bedst muligt samt sikre rigtige og rettidige investeringer. Dette er en krævende opgave med hensyn til den påkrævede viden om og forståelse af forsvarsøkonomi og med hensyn til den indsats, der skal lægges i at forberede forhandlinger og beslutninger.

Derudover er forsvarsområdet præget af nogle særegne budgetudfordringer. Det er vanskeligt at styre økonomien på området, fordi den

forankret til højre eller venstre i Folketinget.

77. Håkenstad og Knus Larsen, "Long-term defence planning".

78. Grønnegård Christensen og Bjerre Mortensen, "Centraladministrationen efter årtusindeskiftet".

79. Se f.eks. Henrik Breitenbauch, "Bring European Finance Ministries Kicking and Screaming Into Geopolitics", *War on the Rocks*, 17. februar 2017.

i højere grad end i mange andre dele af den offentlige sektor afhænger af internationale begivenheder og udviklinger, og fordi skalaen og kompleksiteten i forsvarsinvesteringer skaber stor usikkerhed om, hvad kapaciteter koster, især i fremtiden. Samtidig medfører usikkerheden om økonomien og de langsigtede investeringshorisonter nogle uhenigtsmæssige styringsmæssige dynamikker. I nogle tilfælde planlægges implementeringen ud fra bestemte forudsætninger om finansiering, som aldrig realiseres. I andre tilfælde kan de relevante aktører ikke levere den lovede implementering inden for den fastsatte økonomiske ramme. Det er svært for Forsvarsudvalget og forligskredsen at vurdere, om problemerne ligger i finansieringen eller i implementeringen, herunder på hvilke måder og med hvilken ansvarsfordeling. Af samme årsag er det svært for parlamentarikerne at vide, hvad de skal gøre ved problemerne, og hvordan de kan udøve deres magt og indflydelse.

Den internationale dimension

Magtrelationen imellem regeringen og Folketinget – og imellem Forsvarsministeriet, forligskredsen og Forsvarsudvalget – påvirkes også af forsvarspolitikens betydelige internationale opkobling.

F.eks. sker rammesætningen af forsvarsaftalerne i høj grad i NATO, herunder i alliancens forsvarsplaner, kapabilitetsplaner og udformning af styrkemål. Dette vanskeliggør parlamentarikerne vidensopbygning og gør dem (endnu mere) afhængige af embedsværket (inkl. diplomatiet) og det nationale vidensmiljø. Også i forhandlingsfasen skal beslutningerne tage hensyn til kompatibiliteten mellem hhv. danske og internationale ønsker og krav. Da danske regeringer typisk søger at lægge sig tæt op ad allierede, kan dette indsnævre mulighederne for oppositionsstemmer i Folketinget.⁸⁰

Man kan dog også forestille sig, at parlamentarikerne kan mobilisere allierede landes ønsker og krav *imod* regeringens politiske linje. Tilsvarende kan det fra et parlamentarisk perspektiv opfattes som en fordel, at der kommer en form for kontrol med regeringens politik "udefra" – her-

80. Et nyligt studie tyder på, at samspillet mellem danske regeringer og deres amerikanske allierede begrænser Folketingets muligheder for at påvirke eller modsætte sig regeringens beslutninger og den førte politik i relation til amerikansk-ledede internationale militære operationer. Se Pedersen og Reykers, "Invitation games".

under formelt i NATO's *capability reviews* – fordi det principielt giver et stærkere fundament at stå på i kontrolarbejdet.

Omvendt har parlamentarikerne begrænset adgang til den internationalt forankrede information og viden, som er påkrævet for effektivt at kunne føre kontrol. Derudover kan beslutninger begrundes og legitimeres ud fra ”hensyn til alliancen/allierede”, som er svært gennemskuelige for både parlamentarikerne og offentligheden – og derfor vanskelige at kontrollere.

Med andre ord indebærer den internationale opkobling en risiko for, at forsvarspolitikken generelt flyttes fra regering-parlament-relationen til relationen mellem regeringen og internationale partnere og allierede. Dette kan øge modsætningsforholdet og konfliktniveauet mellem regeringen og Folketinget i forsvarsaffaleprocessen. Samtidig kan flere forsvarspolitiske parlamentarikere komme til at se sig selv som en modvægt, der skal varetage regionale og lokale hensyn i en proces, som ifølge dem domineres af internationale hensyn.

4.3. Betingelser for det parlamentariske arbejde

Det tredje sæt af udfordringer vedrører betingelserne for det parlamentariske arbejde på forsvarsområdet. Medlemmerne af Forsvarsudvalget har generelt flere udvalgs- og ordførerposter end deres nordiske kolleger. Det må alt andet lige forventes at påvirke, hvor meget tid og opmærksomhed de dedikerer til arbejdet i Forsvarsudvalget.⁸¹ Samtidig gør forsvarspolitikens stigende betydning, at både regeringstoppen og partiledelserne involverer sig mere i arbejdet med forsvarsområdet. Som parlamentariker skal man derfor navigere på et område præget af tungtvejende rationaler og strategier, f.eks. regeringens brug af forsvarspolitik som udenrigspolitik og partiledelsernes brug af forsvarspolitik i den nationale politiske kamp om magten. Disse forhold er i sig selv udfordrende for Forsvarsudvalgets medlemmer.⁸²

81. En mulig reform af Folketingets udvalgsstruktur diskuteres i skrivende stund, og det kan få betydning for forsvarsudvalgsmedlemmernes arbejdsbetingelser. Den konkrete betydning afhænger dog af reformen, herunder om Forsvarsudvalget lægges sammen med andre udvalg, og om det får flere, færre eller andre ansvarsområder.

82. Interviews, 2024.

Dertil kommer, at de forsvarspolitiske parlamentarikere udfylder mange, overlappende roller og funktioner. De skal både opbygge deres egen viden, medvirke til politikudviklingen gennem politiske forhandlinger samt kontrollere, justere og evaluere implementeringen af den førte politik. De mange opgaver er tids- og ressourcekrævende, og noget tyder på, at udfordringerne vokser, i takt med at især politikudvikling, forhandling og implementering i stigende grad foregår kontinuerligt i lange forsvarsaftaleperioder.

Der er to modsatrettede – men på hver sin måde problematiske – mulige konsekvenser heraf. På den ene side er der en risiko for, at parlamentarikerne – særligt fordi forsvarsområdet udvikler sig så hurtigt og bliver mere komplekst – reelt kun kan fokusere på kontrolopgaven og overlader vidensopbygning, rammesætning, politikudvikling og evaluering til andre. En række af vores interviews indikerer, at parlamentarikerne allerede nu flere steder ser sig selv som mere eller mindre magtesløse angående alt andet end kontrolaspektet af rollen, selv når de set udefra er placeret centralt i beslutningsprocesserne.⁸³ På den anden side er der også en risiko for det modsatte: at parlamentets kontrolfunktion i praksis bliver nedprioriteret. Logikken er her, at behovet for at opbygge og udvikle forsvaret både klogt og hurtigt gør, at vidensopbygning og forhandling vil dominere parlamentarikerens arbejdstid. I begge tilfælde kan det indebære en uhensigtsmæssig forskydning i, hvor meget og hvordan forsvarspolitikken forankres i folkestyret.

Viden og støtte

Det parlamentariske arbejde med forsvarspolitikken betinges også af den i dansk kontekst særligt udtalte vidensasymmetri. Det handler først og fremmest om manglen på mekanismer, som bringer viden til udvalgsmedlemmer – især hvis man ser bort fra forligskredsens adgang i selve forhandlingsfasen. Det handler også om den komparativt set lille danske videnssektor på forsvarsområdet, der kun i mindre omfang kan afhjælpe vidensasymmetrien. Ydermere handler det om den støtte, Forsvarsudvalget får fra partierne og Folketinget. Eksempelvis er der – i modsætning til den norske case – i Danmark ikke tradition for, at partierne sikrer stærk faglig rådgivning af parlamentarikerne på forsvarsområdet. Og sammen-

83. Interviews, 2024.

lignet med parlamenterne i Norge og Finland fungerer Folketingets arbejdsgange og praksisser på en måde, der ikke kan sikre substantiel forsvarspolitisk ekspertise og reel faglig rådgivning i understøttelsen af Forsvarsudvalget.

Forsvarsudvalget befinder sig dermed i en vanskelig situation med hensyn til viden og støtte. Styringen med forsvarsområdet kompliceres, og det politikudviklende og politikimplementerende "system" – dvs. det civile og militære embedsværk og øvrige myndighedsstrukturer – vokser, får flere internationale forbindelser, får mere ekstern hjælp fra konsulenthuse, forsvarsvirksomheder og forskningsinstitutioner og styrer samtidig adgangen til det internationale niveau. Men den grundlæggende struktur og støttestruktur for danske forsvarspolitiske parlamentarikere forbliver nogenlunde uændret.

Åbenhed og koordination

Endelig er manglen på åbenhed i forsvarspolitikken en grundlæggende og tværgående problemstilling. Dette handler til dels om den generelle politiske kultur i Danmark. Den politiske kommunikation styres hårdt og hierarkisk, og der tales sjældent offentligt om politiske og styringsmæssige problemer og udfordringer fra andre end den ansvarlige minister samt (eventuelt) regeringens øverste ledelse. Det handler også om forholdene og organiseringen på forsvarsområdet specifikt, herunder særligt forligskonstruktionen, den manglende formalisering af Forsvarsudvalgets arbejde (ikke mindst den begrænsede dokumentproduktion) samt kravene om fortrolighed.

Den manglende åbenhed kommer til udtryk i mangelfulde informationsstrømme og manglende koordination. Det gælder i relationen mellem regeringen og Folketinget. Forsvarsudvalget og forligskredsen kan blive usikre på, om Forsvarsministeriet giver dem retvisende og fyldestgørende informationer. De kan også blive i tvivl om, hvorvidt Forsvaret og andre underordnede myndigheder kan styre og implementere den førte politik i praksis, herunder med hensyn til økonomistyring. I det statslige system kan der opstå uklarhed om, hvad de politiske ønsker egentlig er. Samtidig kan der i lyset af samarbejdet med de folkevalgte i forligskredsen opstå en praksis, hvor Forsvarsministeriet ikke i tilstrækkelig grad får informeret og koordineret med Forsvarsudvalget og Folketinget.

Problematikken med manglende åbenhed og koordination gælder også i relationen mellem Forsvarsudvalget og andre parlamentariske aktører. Eksempelvis interagerer Forsvarsudvalget og Finansudvalget med hver deres minister i hver deres "silo" og har – i hvert fald ikke formelt – noget koordineret samspil angående den økonomiske kontrol af forsvarsområdet. Forsvarsudvalget har heller ikke noget formaliseret samspil eller nogen formaliseret videns- og informationsudveksling med Rigsrevisionen – og det på trods af revisionens langvarige arbejde med netop styringen af forsvarsområdet. Om disse forhold skyldes den generelle politiske kultur, Folketingets organisering, fraværet af konkrete samarbejdsredskaber eller en mangel på interesse eller prioritering blandt de pågældende aktører er uklart. Alt andet lige forringer det dog betingelserne for effektivt parlamentarisk arbejde.

5

Konklusion

Parlamenterne spiller en vigtig rolle i forsvarspolitikken i de nordiske lande. Med forsvarsudvalgene som omdrejningspunkt er parlamentarikkerne – i varierende grad – involveret i både rammesætningen, forbedelsen, forhandlingen, implementeringen og kontrollen af forsvarsaftalerne. De former forsvarspolitikken sammen med regeringen og forsvarsmyndighederne og har samtidig til opgave at sikre den demokratiske forankring af den førte politik. I alle fire nordiske lande er arbejdet med forsvarsaftalerne karakteriseret ved, at man søger at opnå en bred konsensus. Dette skaber kontinuitet – og dermed forudsigelighed for forsvaret, der udmønter forsvarspolitikken i praksis.

Sammenligningen af de nordiske lande viser imidlertid også, at der er betydelige forskelle med hensyn til organiseringen af det parlamentariske arbejde. I Norge er udenrigs- og forsvarspolitikken placeret under ét samlet udvalg med stor tyngde og indflydelse. I Finland skal udvalget både forholde sig til regeringen (herunder forsvarsministeriet) og præsidenten (som den øverstbefalende for landets forsvar). I Danmark og Sverige er udvalgsarbejdet præget af, at en stor del af udvalgsmedlemmerne spiller væsentlige roller i hhv. forsvarsforligskredsen og Forsvarsberedningen.

Fra et dansk perspektiv er det især bemærkelsesværdigt, at processerne i Norge, Sverige og Finland er præget af en højere grad af formalisering end i Danmark. Det kommer til udtryk ved forsvarsudvalgenes funktion som dokumentproducerende aktører, ved deres større muligheder i kontrolfasen samt ved den formelle drøftelse og forhandling af forsvarsaftalerne som regeringsudspil – et format, som ikke følges i den danske proces. I Danmark blandes forberedelse, forhandling, implementering og kontrol mere sammen. Det skyldes først og fremmest forligs-

konstruktionen, og det gælder særligt med den nuværende forligsmodel, hvor delaftaler forhandles løbende. Desuden forekommer den faglige støttestruktur for de forsvarspolitiske parlamentarikere stærkere i især Norge og Finland end i Danmark.

Fordele og ulemper ved den danske organisering

Den nordiske sammenligning tydeliggør, at der – med øje for at have en effektiv såvel som demokratisk styret og forankret forsvarspolitik – er både fordele og ulemper ved organiseringen i Danmark.

Med hensyn til *fordelene* er det afgørende, at de folkevalgte i Danmark i kraft af forligskonstruktionen er centralt placeret i beslutningsprocesserne og i en tæt og løbende dialog med Forsvarsministeriet. Konstruktionen giver en reel og tidlig afklaring af, hvem i Folketinget der støtter den førte politik, og hvem der er i opposition til den. Det skaber et parlamentarisk medansvar for forsvarspolitikken, og deltagelse i forligskredsen giver et forøget informationsniveau og kan have en socialiserende effekt, der styrker konsensusdannelsen. Dertil kommer, at organiseringen skaber fleksibilitet og potentiale for et højt beslutningstempo. I modsætning til de andre nordiske lande er der i Danmark ikke en omfattende og formaliseret indledende fase i forsvarsaftaleprocessen, og de løbende forhandlinger giver relativt smidige muligheder for at justere den forsvarspolitiske kurs undervejs. Tilmed synes fleksibiliteten – som det i foråret 2024 blev tydeligt i delaftalen om fuld ligestilling i værnepligten – i en vis forstand øget i den nye forligsmodel, hvor nogle forligskredspartier kan vælge at stå uden for visse af de aftaler, der udmonter rammeforliget. Dette øger manøvrerummet for partier, der ønsker at deltage i dele af forsvarspolitikken, men ikke nødvendigvis kan støtte alle dele af den førte politik.

Der er imidlertid også *ulemper* ved det danske setup. Forligskonstruktionen kan gøre det vanskeligere at placere et ansvar for fejlslagne forsvarspolitiske beslutninger: for de folkevalgte, fordi adgangen til information og interaktionen med det statslige system går igennem forsvarsministeren, og for offentligheden, fordi hele processen og de forskellige aktørers (inkl. parlamentarikernes) roller i den er uigennemskuelige. Samtidig indebærer den lukkethed, som følger af forligsinstitutionen og den lave grad af formalisering, en risiko for mistillid og friktion imellem forligskredsen og forsvarsministeren såvel som i relationen mellem regeringen og Folketinget og over for centrale interessenter, herunder

Forsvaret. Derudover er der en risiko for, at Folketingets kontrol bliver ineffektiv og snæver. Dels fordi kontrollen flyttes ind i forligskredsen i stedet for at blive forankret i ekstern viden og offentlig meningsudveksling, dels fordi parlamentarikerne ofte kun har tid og ressourcer til at forholde sig til enkeltsager og ”simple” problemer snarere end strukturelle udviklinger og udfordringer. Endelig indebærer forligskonstruktionen, at en del af Folketingets partier i en årrække er så afskåret fra forsvarspolitikken, at det er vanskeligt for dem at agere reel opposition. Dette kan svække den åbne og kritiske debat om området – og dermed ultimativt føre til dårligere forsvarspolitiske beslutninger.

Tre udfordringer for Danmark

Der er en række forbundne og dilemmafyldte problemstillinger knyttet til Folketingets rolle i dansk forsvarspolitik. Samtidig er der – også i nordisk sammenligning – både fordele og ulemper ved organiseringen i Danmark. Det er derfor nyttigt at fremhæve tre hovedudfordringer, som skal håndteres, hvis man vil styrke forudsætningerne for, at Folketinget og Forsvarsudvalget bedst muligt kan bidrage til dansk forsvarspolitik.

1. At sikre den nødvendige kontrol med implementeringen af forsvarspolitikken

Det er i lyset af den sikkerhedspolitiske situation, den nye forligsmodel samt historikken med mangelfuld økonomistyring og implementering af forsvarspolitiske beslutninger afgørende, at man i det politiske system fastholder et fokus på implementering. Kombinationen af et pres for at agere hurtigt i opbygningen af dansk forsvar, kontinuerlige forhandlinger om nye beslutninger i en meget omskiftelig sikkerhedspolitisk kontekst samt strukturelle begrænsninger på det parlamentariske arbejde udfordrer parlamentarikerens muligheder for føre effektiv kontrol med implementeringen af forsvarspolitikken.

2. At sikre Forsvarsudvalgets tyngde og relevans

Forligskonstruktionen betyder, at det er vanskeligt for Forsvarsudvalget – som selvstændig parlamentarisk aktør og dermed *uafhængigt af forligskredsen* – at gøre sin indflydelse gældende i forsvarspolitikken. Dette forstærkes af organiseringen af udvalgsarbejdet i Folketinget samt den (i nordisk sammenligning) begrænsede faglige understøttelse af parla-

mentarikerne, både internt i Folketinget og eksternt i samspillet med andre aktører.

3. At sikre en tilstrækkelig demokratisk forankring af og åbenhed om forsvarspolitikken

Sammenblandingen af regeringens og Folketingets roller i forbindelse med forsvarsaftalerne samt i det løbende arbejde i forligskredsen udfordrer parlamentariskernes evne til at agere uafhængigt af regeringsmagten. Samtidig indebærer organiseringen af arbejdet og forsvarspolitikens særlige karakter, at det er vanskeligt for offentligheden at vurdere kvaliteten af den førte politik og de prioriteringer, der lægges til grund. Dette kan skabe usikkerhed om, hvorvidt og hvordan forligskredsen faktisk fører kontrol med regeringens forsvarspolitik på Folketingets vegne. Denne udfordring er særligt vigtig i en situation med omfattende nye offentlige investeringer i dansk forsvar.

5.1. anbefalinger

Udfordringerne vedrørende Folketingets rolle i forsvarsaftaleprocessen handler altså både om den konkrete organisering af forsvarspolitikken og mere overordnede spørgsmål om magtrelationer i og demokratisk styring af selv samme politik. Folketingets mulighed for effektivt at udfylde sin rolle i forsvarspolitikken er af samme grund et fælles anliggende for de centrale aktører. Anbefalingerne retter sig derfor både mod Folketinget, Forsvarsudvalget, Forsvarsministeriet og regeringen.

Folketinget kan styrke den faglige understøttelse af Forsvarsudvalget. Dette kan konkret omfatte følgende initiativer:

- Man kan udvide opgaveporteføljen og de personalemæssige ressourcer i Folketingets administration med henblik på at styrke den faglige rådgivning af Forsvarsudvalget. Dette kan bl.a. tage form af øget dokumentproduktion i relation til forsvarsaftaler og delaftaler med embedsfolk allokert til at understøtte sådanne processer, dedikeret rekruttering af specialiserede medarbejdere samt opkvalificering og videreuddannelse af ansatte.
- Man kan undersøge, hvordan Folketinget og eksterne aktører, herunder videnssektoren, bedre kan bidrage til at øge vidensniveauet i

Forsvarsudvalget. Dette kan f.eks. ske i forbindelse med konstitueringen af et nyt forsvarsudvalg efter folketingsvalg og i forbindelse med udvalgsrejser. Der kan med fordel rettes fokus på at styrke forsvarsudvalgsmedlemmernes indsigt i forsvarsindustri, forsvarsøkonomi og forsvarsteknologi samt alliancepolitiske forhold.

- Man kan – inspireret af lignende organisationer i andre lande – overveje at indføre en decideret forsknings- og videnstjeneste, der skal understøtte alle Folketingets udvalg og organer, herunder på forsvarsområdet.

Folketinget kan i forbindelse med en eventuel omstrukturering af Folketingets udvalgsstruktur sikre, at forsvarsudvalgsmedlemmernes opgaver ikke overstiger den tid og de ressourcer, som afsættes til udvalgsarbejdet. Folketingets Præsidium kan med fordel opfordre partierne til at organisere sig på en måde, så forsvarsordførere har tilstrækkelig tid samt faglig støtte fra partiernes stabe og sekretariater til at udfylde netop denne rolle.

Folketinget og Forsvarsudvalget kan sammen drøfte mulighederne for at øge graden af formalisering i udvalgets arbejde, herunder med inspiration fra de øvrige nordiske lande. Særligt bør man overveje at indføre en praksis, hvor Forsvarsudvalget kommer med skriftlige analyser, vurderinger og evalueringer (f.eks. i form af betænkninger) af regeringens strategier, aftaleudspil, beslutninger og implementering. Sådanne dokumenter kan eventuelt indeholde mindretalsudtalelser eller på anden vis tydeliggøre, hvordan Folketingets partier forholder sig til væsentlige spørgsmål.

Forsvarsudvalget kan styrke relationen til Rigsrevisionen med henblik på at fremme udvalgets kontrolarbejde, Rigsrevisionens revisionsarbejde på vegne af Folketinget samt udvalgsmedlemmernes forudsætninger for at indgå i forhandlingerne i forligskredsen. En stærkere relation kan f.eks. sikres gennem en fast aftale om, at Forsvarsudvalget og relevante repræsentanter fra Rigsrevisionen mødes én gang årligt for at udveksle information og opbygge viden. Som minimum bør det være fast praksis, at Forsvarsudvalget orienteres af repræsentanter fra Rigsrevisionen, når revisionen udgiver beretninger, der vedrører forsvarsområdet.

Forsvarsudvalget kan søge at styrke videns- og erfaringsudvekslingen med de øvrige nordiske forsvarsudvalg, herunder for at få inspiration

til at justere på indretningen af udvalgsarbejdet og på udvalgets samspil med regeringen og eksterne aktører på forsvarsområdet.

Forsvarsministeriet kan iværksætte en analyse af fordelene og ulemperne ved at indføre mere standardiseret forberedelses- og evalueringsarbejde i forsvarsforligsproessen med inddragelse af de forsvarspolitiske parlamentarikere. Analysen kan med fordel inddrage viden om og læring fra de tilsvarende processer i Sverige og Finland. Dette analysearbejde kan f.eks. foretages i forlængelse af arbejdet i ”Ekspertudvalget for et vel-drevet forsvar rustet til fremtiden”.

Forsvarsministeriet kan tage initiativ til, at der midtvejs i forligsperioden (2028-2029) foretages en evaluering af den nye forligsmodel med et rammeforlig og delaftaler. Dette gøres med henblik på at sikre det bedst mulige samspil mellem regeringen og Folketinget på forsvarsområdet samt identificere nødvendige justeringer af dette samspil.

Forsvarsministeriet kan – under hensyntagen til behovet for fortrolighed og andre væsentlige behov – så vidt muligt øge offentligheden omkring møderne i forligskredsen. Dette kan f.eks. omfatte offentliggørelse af information om dagsordenspunkter, mødetidspunkter og mødedeltagere. Det kan også omfatte formaliserede løbende (f.eks. månedlige eller kvartalsmæssige) statusopdateringer fra ministeriet om, hvad der aktuelt drøftes i forligskredsen, samt planer for kommende drøftelser.

Regeringen kan overveje at indføre en decideret forsvarsstrategi for at tydeliggøre sin forsvarspolitik og rationalerne bag. Dette gøres ikke blot for at styrke dansk forsvarsplanlægning, men også for at skabe en mere offentlig, konkret og detaljeret retning for udviklingen af dansk forsvar. Strategien skal medvirke til, at efterfølgende forsvarspolitiske beslutninger kan træffes hurtigere, så unødige forsinkelser kan undgås. En offentlig udgave af en sådan dansk forsvarsstrategi kan med fordel præsenteres for Folketinget og drøftes i en offentlig debat i Folketingssalen.

Regeringen kan – med inspiration fra præsidenten i Finland – lejlighedsvis invitere Forsvarsudvalget til uformelle drøftelser med statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren om Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitik. Dette kan foregå årligt, f.eks. i relation til NATO-topmødet. Et centralt formål med initiativet er at skabe øget samklang mellem de konkrete forsvarspolitiske beslutninger, som parlamentarikerne er med til at træffe, og Danmarks overordnede udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder især fremadrettede perspektiver og hensyn.

Referencer

Alle links er set 28. januar 2026

- Berling, Trine Villumsen. 2021. "Hvem kan måle sikkerhed? Opbrud og stilstand på det sikkerhedspolitiske område", *Samfundsøkonomen*, nr. 2: 82-93.
- Breitenbauch, Henrik. 2017. "Bring European Finance Ministries Kicking and Screaming Into Geopolitics", *War on the Rocks*, 17. februar 2017, <https://warontherocks.com/2017/02/bring-european-finance-ministries-kicking-and-screaming-into-geopolitics/>.
- Byrjalsen, Niels og Kristensen, Kristian Søby. 2024. "Den nordiske udvidelse af NATO: Forsvars- og sikkerhedspolitiske implikationer for Danmark", Center for Militære Studier og Djøf Forlag.
- Byrjalsen, Niels, Anders Wivel og Kristensen, Kristian Søby. 2024. "Demokratisk kontrol med forsvars- og sikkerhedspolitikken: Folketingets rolle i en mere usikker verden", *Magtudredningen* 2.0.
- Christensen, Jørgen Grønnegård. 2024. "Essay – Forligsparlamentarismen, ministerstyret og centraladministrationen", *Magtudredningen* 2.0.
- Christensen, Jørgen Grønnegård. 2024. "Forsvarsforvaltningens trængsler", *Administrativ Debat*, nr. 3: 22-28.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Bjerre Mortensen. 2023. "Centraladministrationen efter årtusindskiftet: Notat til Djøfs ekspertudvalg for bedre samspil mellem politikere, embedsværk og medier", s. 314-394 i *Dybvad-udvalget, Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*, Djøf Forlag.
- Christiansen, Flemming Juul. "politisk forlig", Danmarks Nationalleksikon, https://lex.dk/politisk_forlig.
- Christiansson, Magnus. 2020. *Defence Transformation in Sweden: The strategic governance of pivoting projects 2000-2010*, Santérus Academic Press.
- De Spiegeleire, Stephan et al. 2019. "Implementing defence policy: a benchmark-'lite'", *Defense & Security Analysis* 35, nr. 1: 59-81.
- Drent, Margriet og Minke Meijnders. 2015. "Multi-Year Defence Agreements: A Model for Modern Defence?", *Clingendael*.
- Eduskunta. 2025. "Betänkande FsUB 5/2025 rd SRR 9/2024 rd", 1. august 2025, https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Mietinto/Sidor/FsUB_5+2025.aspx.
- Folketinget. 2024. "Finansudvalget vil følge implementeringen af udvalgte aftaler og forlig", 3. april 2024, <https://www.ft.dk/aktuelt/nyheder/2024/04/finansudvalget-vil-foelge-implementeringen-af-udvalgte-aftaler-og-forlig>.

- Folketinget, 2024. "Åbent samråd om krænkelssager i Forsvaret", 18. juni 2024, <https://www.ft.dk/udvalg/udvalgene/FOU/kalender/73443/samraad.htm>.
- Forsvaret (Norge). 2023. "Forsvarssjefens fagmilitære råd 2023", <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fagmilitaert-rad>.
- Forsvarsministeriet. 2018. "Aftale på forsvarsområdet 2018-2023", 28. januar 2018.
- Forsvarsministeriet. 2025. "Aftale of styrkelse af Forsvarets kampkraft", 22. februar 2025.
- Fuioir, Teodora. 2011. "Parliamentary Powers in Security Sector Governance", DCAF Parliamentary Programmes.
- Forsvarsmakten. 2023. "ÖB:s militära råd till regeringen", <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2023/11/obs-militara-rad-till-regeringen/>.
- Græger, Nina. 2009. "Norsk forsvarsdiskurs post-1990. Internasjonalisering og nasjonalt forsvar i nytt samspill", *Internasjonal Politikk* 67, nr. 3: 351-379.
- Græger, Nina. 2016. *Norsk forsvarspolitik: Territorialforsvar og internasjonal innsats 1990–2015*, Spartacus Forlag/Scandinavian Academic Press, 2016.
- Hopmann, David Nicholas, Nanna Mik Meyer og Michael Bang Petersen. 2025. *Magt i et forandret Danmark*, Aarhus Universitetsforlag.
- Håkenstad, Magnus og Kristian Knus Larsen. 2012. "Long-term defence planning: A comparative study of seven countries", Institutt for Forsvarsstudier.
- Jakobsen, Peter Viggo. 2019. "Policy-fællesskaber, standard- og krisestyringsprocedurer: det oversete institutionelle grundlag for den brede opbakning til Danmarks aktivistiske udenrigspolitik", *Politica* 51, nr. 2: 139-167.
- Karlsen, Rune og Jo Saglie. 2017. "Party bureaucrats, independent professionals, or politicians? A study of party employees", *West European Politics* 40, nr. 6: 1331-1351.
- Kristensen, Kristian Søby, red. 2013. *Danmark i krig: Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kristensen, Kristian Søby. 2013. "Demokratiet og krigen: danske civil-militære relationer i krig", s. 85-108 i Kristian Søby Kristensen, red., *Danmark i krig: Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kristensen, Kristian Søby og Lin Alexandra Mortensgaard. 2022. "Rigsfællesskabets Arktiske Militærstrategiske Problemkompleks", Center for Militære Studier og Djøf Forlag.
- Maressa, Jytte Elbæk. 2025. "Forsvarschef skal stille i Folketinget", *Jyllands-Posten*, 22. oktober 2025, <https://jyllands-posten.dk/politik/ECE18647665/forsvarschef-skal-stille-i-folketinget/>.
- Mariager, Rasmus og Anders Wivel. 2019. *Hvorfor gik Danmark i krig? Uvildig udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak*, Københavns Universitet.
- Mello, Patrick A. og Dirk Peters. 2018. "Parliaments in Security Policy: Involvement, Politicisation, and Influence", *The British Journal of Politics and International Relations* 20, nr. 1: 3-18.

- Ministry of Defence (Finland). 2025. "Parlamentarisk arbeidsgruppe for forsvaret inleder sitt arbete", <https://defmin.fi/sv/-/parlamentarisk-arbetsgruppe-for-forsvaret-inleder-sitt-arbete#cc673841>.
- Olesen, Mikkel Runge. 2015. "Forsvarspolitisk konsensus på prøve i Danmark", *Internasjonal Politikk* 73, nr. 3: 412-422.
- Ostermann, Falk og Wolfgang Wagner. 2024. "Introducing the parliamentary deployment votes database", *Journal of Peace Research* 61, nr. 2: 304-316.
- Outzen, Mads. 2022. "Se præsentation af ny rapport om dansk sikkerhed", 3. oktober 2022, *Altinget*, <https://www.altinget.dk/artikel/se-doorstep-med-statsministeren-inden-praesentation-af-rapport-om-dansk-sikkerhed>.
- Pedersen, Helene Helboe. 2011. "Etableringen af politiske forlig som parlamentarisk praksis", *Politica* 43, nr. 1: 48-67.
- Pedersen, Rasmus Brun og Yf Reykers. 2025. "Invitation games and the politics of joining US-led coalition warfare: a small state perspective", *International Relations* 39, nr. 3: 414-435.
- Pedone, Luiz. 2016. "The challenges for Sweden's defence and security policies: old and new", *Revista de Estudios Europeos*, nr. 68: 75-93.
- Raunio, Tapio. 2016. "Refusing to be Sidelined: The Engagement of the Finnish Eduskunta in Foreign Affairs", *Scandinavian Political Studies* 39, nr. 4: 312-332.
- Raunio, Tapio. 2018. "Parliament as an Arena for Politicisation: The Finnish Eduskunta and Crisis Management Operations", *The British Journal of Politics and International Relations* 20, nr. 1: 158-174.
- Regeringskansliet. 2014. "Investeringsplanering for forsvarsmateriel: En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess".
- Regeringskansliet. "Forsvarsberedningen", <https://www.regeringen.se/regeringspolitik/forsvarsberedningen/>.
- Rigsrevisionen. 2025. "Rigsrevisionens notat om beretning om Forsvarsministeriets økonomistyring af forligsmidler i perioden 2018-2023".
- Riksrevisionen. 2025. "Forsvarsmaktens resursstyrning", 3. oktober 2025, <https://www.riksrevisionen.se/nyhetsarkiv/nyhetsarkiv/2025-10-03-forsvarsmaktens-resursstyrning.html>.
- Sjursen, Helene. 2015. "Enighet for enhver pris? – Om legitimitetsgrunnet for norsk utenrikspolitikk", *Nytt Norsk Tidsskrift* 32, nr. 3: 219-232.
- Statsministerens kontor. 2025. "Nasjonal sikkerhetsstrategi", <https://www.regjeringen.no/en/documents/national-security-strategy/id3099304/>.
- Stortinget. 2024. "Stortinget – Møte tirsdag den 11. juni 2024", <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2023-2024/refs-202324-06-11?m=37#2024-06-11-18>.
- Stortinget. 2024. "Storingsdebatt om langtidsplanen for forsvarssektoren", 12. juni 2024, <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Hva-skjer-nyheter/20232024/storingsdebatt-om-langtidsplan-for-forsvaret/>.
- Stortinget. 2024. "Stortingets forretningsorden", https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/forretningsorden/forretningsordenen_bm_2024.pdf.

- Tjalve, Vibeke Schou og Anders Henriksen. 2008. ”Vi diskuterer jo ikke politik på den måde’: Regeringen, Folketinget og sikkerhedspolitikken”, Dansk Institut for Militære Studier.
- Transparency International. 2020. *Government Defence Integrity Index 2020*.
- Utenriksdepartementet. 2017. ”Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk”, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-36-20162017/id2549828/>.
- Valtonen, Vesa og Minna Branders. 2021. ”Tracing the Finnish Comprehensive Security Model”, s. 91-108 i Sebastian Larsson og Mark Rhinard, red., *Nordic Societal Security: Convergence and Divergence*, Routledge.
- Wagner, Wolfgang, Anna Herranz-Surrallés, Juliet Kaarbo, og Falk Ostermann. 2017. ”The Party Politics of Legislative-executive Relations in Security and Defence Policy”, *West European Politics* 40, nr. 1: 20-41.
- Winter, Søren C. og Vibeke Lehmann Nielsen. 2008. *Implementering af politik*, Academica.
- Wivel, Anders. 2020. ”Evig aktivisme i uendelig krig: sikkerhed, status og strategisk kultur i dansk udenrigspolitik”, *Internasjonal Politikk* 78, nr. 3: 411-420.
- Østhagen, Andreas. 2023. ”Ine Eriksen Søreide: nordområdene, USA og balanse-kunst”, *Internasjonal Politikk* 81, nr. 1: 60-76.
- Åkerström, Linda. 2020. ”14 Empty Airframes: Public-Private Relations in the Swedish Arms Industry”, *The Economics of Peace and Security Journal* 15, nr. 1: 39-48.

OM FORFATTERNE

Niels Byrjalsen er postdoc og vicecenterleder på Center for Militære Studier, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Hans forskning fokuserer bl.a. på europæisk sikkerhed, NATO og det transatlantiske forhold samt dansk og nordisk forsvars- og sikkerhedspolitik.

Kristian Søby Kristensen er leder af Institut for Strategi og Krigsstudier på Forsvarsakademiet. Hans forskning vedrører bl.a. dansk og europæisk forsvars- og sikkerhedspolitik, herunder med et særligt fokus på Arktis.

Cornelia Baciu er postdoc ved Cluster for European Research, Saarland Universitet, og i tilknytning til Freiburg Universitet. Hendes forskning fokuserer bl.a. på internationale organisationer, normer og ontologisk sikkerhed.

