

Essay

Demokratisk kontrol med forsvars- og sikkerhedspolitikken. Folketingets rolle i en mere usikker verden

Af Niels Byrjalsen, akademisk medarbejder,
Center for Militære Studier, Københavns Universitet

Anders Wivel, professor, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Kristian Søby Kristensen, seniorforsker og centerleder,
Center for Militære Studier, Københavns Universitet

Magtudredningen 2.0



Den internationale orden er i forandring, og det har betydning for magtrelationerne i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Særligt siden Ruslands invasion af Ukraine i 2022 er området blevet et vigtigt omdrejningspunkt i dansk politik (Kristensen og Byrjalsen, 2022), men udviklingen har dybere rødder og længere perspektiver frem i tiden. Dette essay udfolder – med fokus på Folketingets rolle – spørgsmålet om den demokratiske kontrol med forsvars- og sikkerhedspolitikken. Essayet bidrager dermed til Magtudredningens bredere formål om at etablere et videnskabeligt baseret grundlag for at kunne diskutere, ”hvordan vi kan sikre levedygtigheden og legitimiteten af det danske demokrati i en verden præget af nye udfordringer” (Petersen et al., 2023).

Overordnet kan man anskue forsvars- og sikkerhedspolitikken som dobbelt udfordret. Den ene udfordring er, som påpeget i den eksisterende forskning, konstant og vedvarende: Forsvars- og sikkerhedspolitikken har særlige karakteristika, herunder hensynet til national sikkerhed, fortrolighed og hemmeligholdelse af information, og det påvirker Folketingets muligheder for at udfylde dets demokratiske funktion på området. Den anden udfordring er en konsekvens af krisen i den regelbaserede internationale orden. Et højere internationalt konfliktniveau, mange parallelle kriser og et ekstraordinært krydspres for dansk forsvar resulterer i en lavere grad af forudsigelighed og et større pres på de eksisterende ressourcer, herunder informationsindhentning og analysekapacitet hos beslutningstagere, Forsvaret og embedsværket. Der laves politik og styres på et område, hvor betingelserne og kravene ændrer sig både meget og hurtigt.

Forskningsmæssigt er det tilsvarende udfordrende at studere et felt, som har tendens til at lukke sig om sig selv, og hvor rollefordelingen mellem de centrale aktører til tider er mere uklar, end hvad der gælder på andre politikområder. Det ses bl.a. i spørgsmål om store beslutninger på forsvarsområdet – f.eks. køb af kampfly eller opbygningen af en indsættelsesbar brigade – og implementeringen af sådanne beslutninger. Her kan det være vanskeligt at få tilstrækkelig indsigt i, hvordan beslutningerne formes og kontrolleres samt hvilke politikere, ministerier og underordnede myndigheder, der er involverede hvornår. Dertil kommer de vanskeligheder, der ligger i at forske i spørgsmål, som er i nærmest konstant forandring, og hvor det derfor kan være svært at afgøre, hvornår man egentlig kan få et retvisende billede af tilstanden for den demokratiske kontrol.

Essayet diskuterer den demokratiske kontrols dobbelte udfordring og fremfører et bud på en forskningsdagsorden, der kan adressere nogle af de væsentligste spørgsmål og vidensmangler på to hoveddimensioner i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik: anvendelsen af væbnet magt og opstillingen af væbnede styrker.

Parlamentarisk kontrol – formelt og uformelt

Når det handler om Folketingets evne til at føre demokratisk kontrol – altså om den parlamentariske kontrol – med forsvars- og sikkerhedspolitikken, er det vigtigt at holde sig både formelle regler og mekanismer samt den mere uformelle praktiske organisering for øje.

Grundloven (§19) specificerer, at kongen (dvs. regeringen) "ikke uden Folketingets samtykke" kan "anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat", og at regeringen skal rådføre sig med et udenrigspolitisk nævn, bestående af folketingsmedlemmer, "forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde". Det Udenrigspolitiske Nævn er således den centrale kanal, hvorigennem Folketinget rådgiver og kontrollerer danske beslutninger om at gå i krig og anvende militære magtmidler.

I praksis formes krigsbeslutninger over tid i et samspil mellem regeringen, embedsværket, Forsvaret og væsentlige allierede, mens selve beslutningerne træffes i en snæver kreds centreret omkring regeringstoppen med inddragelse af udvalgte partiledere. Folketinget informeres typisk sent i processen – og med det, der kan beskrives som en minimalistisk informationspraksis, altså kun med den information, som er nødvendig inden for lovens rammer (Mariager og Wivel, 2019).

Dette betyder ingenlunde, at Folketinget er uden indflydelse. Medlemmerne af det Det Udenrigspolitiske Nævn påvirker den politiske retning, og krigsbeslutninger kan kun vedtages med et flertal i Folketinget. Alligevel betyder organiseringen, at der ofte er et fokus på legalitet og militær kapabilitet snarere end på spørgsmål omkring effekten af indsatsen (ibid.), herunder om beslutningerne fører til resultater, som finder opbakning i Folketinget og ultimativt blandt vælgerne.

I forhold til opstillingen af væbnede styrker – og dermed forsvarspolitikken – er Forsvarsloven omdrejningspunktet. Loven udstikker forswarets formål og opgaver. Den specificerer også, at forsvarsministeren "er højeste ansvarlige myndighed for forsaret"

(§9), mens forsvarschefen, "efter forsvarsministerens nærmere bestemmelse", har "kommandoen over hæren, søværnet og flyvevåbnet" (§11).

Fra politisk side er forsvarsudvalget formelt det centrale beslutnings- og kontrolorgan, og udvalget anvender almindelige parlamentariske redskaber som spørgsmål til ministeren, samråd, offentlige høringer, mv.

Den reelle praksis er dog mere kompliceret, da meget af det parlamentariske arbejde foregår i den kreds af partier, der står bag forsvarsforliget i en given periode. Dette arbejde i "forligskredsen" er organiseret i regi af forsvarsministeriet med ministeren for bordenden. På den ene side er forsvarsudvalget dermed splittet mellem insidere (fra forligskredsen) og outsiders (fra partier, der står uden for forliget). På den anden side betyder det også, at insiderne er placeret i en gråzone mellem implementering af Folketingets beslutninger (drevet af regeringen og myndighederne) og Folketingets kontrol af selv samme implementering.

Både i spørgsmål om anvendelsen af væbnet magt og i forsvarspolitikken handler den demokratiske kontrol endelig også om kultur. Om Danmarks strategiske kultur, der er karakteriseret ved aktivisme, pragmatisme og en anerkendelse af småstatens begrænsninger (Pedersen, 2012; Wivel, 2020). Om den politiske kultur med stærke normer omkring indgåede forlig samt en stræben efter bred konsensus, særligt mellem centrum-venstre og centrum-højre (Olesen, 2015). Og om den administrative og juridiske kultur, der bl.a. kommer til udtryk i embedsværkets "musikalitet" (Mariager og Wivel, 2019) og i normerne for minimal interaktion mellem embedsværk og folkevalgte i et system, hvor ministeren står helt centralt. Disse faktorer er med til at ramme-sætte det parlamentariske arbejde om forsvar og sikkerhed.

Samlet er der således en vis viden om og forståelse af de lovgivningsmæssige og praktisk-kulturelle omstændigheder, der er på spil i forhold til den demokratiske kontrol med forsvars- og sikkerhedspolitikken. Samtidig er der imidlertid også flere faktorer, der gør netop dette område særegent – og derfor særligt udfordrende som forskningsobjekt.

Forsvars- og sikkerhedspolitikens særegenhed

For det første er forsvar og sikkerhed snævert forbundet med udenrigspolitik (Kristensen, 2020). Traditionelt har man set udenrigspolitikken som kvalitativt forskellig fra

indenrigspolitikken. Sidstnævnte er præget af magtkampe mellem partier og forsøg på interessevaretagelse blandt samfundets aktører. Udenrigspolitikken er derimod ofte præget af større konsensus og mere handlerum for regeringen i forsøget på at fremme nationale interesser (Wildavsky, 1966). Forskningen gør os i stigende grad opmærksomme på, at det er mere kompliceret end som så, og at en hård skillelinje mellem indenrigs- og udenrigspolitik ikke altid er retvisende (Raunio og Wagner, 2020; Baciú og Wivel, 2024). Ikke desto mindre giver det mening at forvente, at de politiske dynamikker – og derfor også den demokratiske kontrol – er anderledes, når parlamentet ikke kun agerer lovgiver og demokratisk vogter over for regeringen, men også skal understøtte statens forsøg på at sikre samfundet og fremme nationale interesser i den internationale arena.

For det andet kan man i sikkerhedspolitiske spørgsmål ofte tilsidesætte almindelige hensyn til offentlighed, transparens og demokratisk kvalitetssikring af de politiske beslutninger, netop fordi (national) sikkerhed siges at trumfe andre hensyn (se også Buzan et al., 1998). Dertil kommer en høj grad af kompleksitet – f.eks. i spørgsmål om bidrag til internationale missioner eller beslutninger om indkøb af store våbensystemer – der kan gøre det sværere for parlamentarikerne at kontrollere regeringsførelsen på et kvalificeret grundlag. Sikkerhedspolitik kan dermed både reelt være mere lukket, men også forekomme fjernt og svært gennemskueligt – og dermed potentielt mindre interessant – for både vælgere og politikere, hvilket alt andet lige svækker den demokratiske kontrol.

For det tredje er der særlige magt- og styringsrelationer, som gør sig gældende på forsvarsområdet. Én ting er de vanskeligheder, der ligger i at føre demokratisk kontrol i lyset af civile-militære relationer, da Forsvaret har en anden faglighed, status og selvforståelse end andre samfundsaktører (Larsen, 2012; Kristensen, 2013). Derudover er dansk forsvarspolitik påvirket af og indlejret i NATO's og de stærkeste allieredes beslutninger og politikker – særligt USA's (Wivel, 2020; Schmidt, 2021). Til sammen gør disse forhold det mere uklart, hvem der "ejer" beslutningerne (Regeringen, Folketingets udvalg, forligspartierne, Forsvaret eller internationale allierede), hvem der fører kontrol og over for hvem denne kontrol egentlig er rettet.

Et forskningsobjekt i forandring

Udfordringerne forstærkes af, at Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitik i disse år udvikles i lyset af store internationale omvæltninger og på et bagtæppe af nogle skelsættende danske beslutninger, der et stykke hen ad vejen ændrer spillepladen.

På et generelt niveau er kombinationen af krigen i Ukraine, krisetilstanden i den europæiske sikkerhedsorden og den globale stormagtskonkurrence vigtig. Krigen og den dertilhørende krisepolitik øger hastigheden i beslutningsprocesserne og gør det – i forlængelse af pointen ovenfor – lettere at affeje hensynet til demokratisk kontrol (herunder over for Folketinget) til fordel for ønsket om at vise handlekraft, levere internationale bidrag og føre "nødvendighedens politik" (Byrjalsen, 2023). Forhastede beslutningsprocesser kan med andre ord gøre det vanskeligt for Folketinget at udfylde sin kontrollerende rolle, hvilket i sidste ende ikke blot udgør et demokratisk problem, men også kan svække regeringens og myndighedernes funktionsdygtighed og legitimitet. Sagen om indkøb af ildstøttesystemer fra virksomheden Elbit Systems i 2023 eksemplificerer denne problematik.

Dertil kommer tendensen til, at sikkerhedspolitikken kompliceres og "flyder ind" i andre politikområder. Det ses f.eks. i de vanskelige diskussioner om, hvordan man på samme tid kan samarbejde med Kina og være i en politisk-økonomisk-teknologisk konflikt med Kina. De nye gråzoner gør det vanskeligere for de folkevalgte politikere (såvel som for alle andre) at forstå, analysere og navigere i udviklinger, teknologier og brudflader i sikkerhedspolitikken. De gør også ministerielle ressort-skel og folketingsudvalgenes ansvarsområder mere overlappende og uklare (Kristensen, 2020).

På forsvarsområdet er det nationale kompromis om dansk sikkerhedspolitik fra 2022 og forsvarsforliget 2024-2033 afgørende for området udvikling i de kommende år – og for de betingelser, der gør sig gældende for den demokratiske kontrol med området. Der er truffet beslutninger om omfattende investeringer, der skal transformere dansk forsvar, samtidig med at forligsmodellen bag ændres. Det rejser spørgsmål om, hvorvidt og hvordan midlerne kan absorberes, hvordan man skal afbalancere kortsigtede og langsigtede investeringer, hvor meget åbenhed, inddragelse og evaluering, der skal være i den nye forligsproces, mv. Spørgsmålene kompliceres yderligere af afskaffelsen af EU-forsvarsforbeholdet, der åbner nye muligheder, opgaver og krav, og som blander dansk forsvars-, udenrigs- og Europapolitik sammen på nye måder.

I denne forbindelse er det værd at overveje, om der er ved at ske et større skifte i forsvars- og sikkerhedspolitikken i det politiske økosystem i Danmark – og i hierarkiet på Slotsholmen. Man kan bl.a. spørge, om forsvarspolitikken voksende betydning øger den status, der er knyttet til at sidde i forsvarsudvalget – og om den forskyder udvalgets position over for regeringen og andre parlamentariske aktører som Det Udenrigspolitiske Nævn og finansudvalget. Tilsvarende er det et åbent spørgsmål, om henholdsvis fremvæksten af et stærkere statsministerium med en øverste chef, der involverer sig direkte i forsvars- og sikkerhedspolitikken, samt dannelsen af en flertalsregering med en forsvarsminister i regeringstoppen har ændret dynamikkerne i Folketingets arbejde på området.

Skitse af en forskningsdagsorden

Med udgangspunkt i den dobbelte udfordring i spørgsmålet om demokratisk kontrol med forsvars- og sikkerhedspolitikken – knyttet til områdets særlige karakter og den store omskiftelighed, der i disse år kendetegner området – kan man fremhæve tre perspektiver, der kan kaste nyt lys på problemstillingerne.

For det første kan man anlægge et videns- og indflydelsesperspektiv. Her er logikken, at den demokratiske kontrol med forsvars- og sikkerhedspolitikken i høj grad handler om, hvem der har adgang til hvilken viden og information, hvor de får den fra, og hvordan de anvender den i praksis.

Der er bl.a. et behov for systematisk at undersøge, hvordan forsvars- og sikkerhedspolitisk ekspertise påvirker det politiske og parlamentariske arbejde, herunder f.eks. i forbindelse med kommissions- og udredningsarbejde (se også Berling, 2021; Mariager og Wivel, 2021). Det kan gøres i forbindelse med afsluttede projekter som krigsudredningen (Mariager og Wivel, 2019) og tidligere forsvarskommissioner, men også som et delelement af sådant arbejde, mens det pågår (et aktuelt eksempel er Afghanistanudredningen).

Ikke mindst i lyset af de mange nye midler og det tiltagende fokus på at kunne bidrage i NATO-regi er det derudover centralt at få afdækket, hvordan eksterne aktører – dvs. aktører uden for det politisk-administrative system i Danmark – øver indflydelse på de folkevalgtes arbejde. Det kan både handle om industriaktører, der kan hjælpe politikere med at kompensere for vidensasymmetrien mellem Folketinget og "systemet"

(altså regeringen, embedsværket og Forsvaret), men samtidig også søger at fremme egne økonomiske interesser. Det kan også handle om, hvordan NATO og vigtige alliancepartnere ændrer relationen mellem Folketinget og regeringen, f.eks. ved i højere grad at gøre regeringens eksterne relationer (til allierede) til det primære forhandlings-, beslutnings- og evalueringsrum – og dermed risikerer at trække magten væk fra de folkevalgte i Danmark.

For det andet kan man anlægge et komparativt perspektiv. Her er logikken, at der er oplagte muligheder for bedre at forstå dynamikker og udfordringer i den demokratiske kontrol med forsvars- og sikkerhedspolitikken, hvis man analyserer på tværs af både lande og politikområder.

Med det finske og svenske medlemskab af NATO er alle de nordiske lande nu allierede. Det ændrer betingelserne for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik (Byrjalsen og Kristensen, 2024). Det gør også en sammenligning af processerne for demokratisk kontrol på forsvarsområdet oplagt, fordi alle de nordiske landes parlamenter nu lovgiver om og kontrollerer politik med udgangspunkt i en kraftigt forværret russisk trussel samt med en direkte indlejring i NATO som den rammesættende internationale organisation.

I en dansk kontekst gør de enorme forsvarsinvesteringer det ydermere væsentligt at undersøge den demokratiske kontrol med forsvars- og sikkerhedspolitikken i forhold til selvsamme kontrol på områder med lignende strukturelle betingelser. Det kan f.eks. handle om områder, hvor der på relativt kort tid sker en enorm tilførsel af midler (f.eks. klima- og energisektoren), der skal absorberes, eller på områder (f.eks. transport-, bygge- og anlægssektoren), hvor man er "vant til" til løbende at forsøge at håndtere store offentlige investeringer (se også Flyvbjerg, 2014). Store komparative undersøgelser på tværs af politikområder vil være en krævende forskningsmæssig opgave, der vil kunne bibringe ny og nyttig viden om den demokratiske kontrol med forsvars- og sikkerhedspolitikken, som aktuelt ikke findes i en dansk kontekst.

Endelig kan man anlægge et kriseperspektiv. Her er logikken, at forsvars- og sikkerhedspolitikken – særligt på grund af Ukrainekrigen – er (blevet) en form for konstant krisepolitik, der føres på særlige præmisser. Hvis vi skal forstå den demokratiske kontrol

med området bedre, kræver det således en tilgang, der tager kriser og krisepolitik alvorligt som distinkte fænomener.

Teoretisk-konceptuelt kan der være ræson i at udvikle et begrebsapparat, der kan indfange de særlige dynamikker og udfordringer, som kendetegner forsvars- og sikkerhedspolitikken, når denne bliver krisepolitik. Det kunne f.eks. vedrøre dimensioner som hastighed, nødvendighed, lukkethed og sammenhængen mellem krig, konflikt og krise. Empirisk giver Ukraine krigen anledning til at undersøge, hvordan forsvars- og sikkerhedspolitikken kontrolleres i praksis, når krisens logik – retorisk såvel som praktisk – konstant væves ind i beslutningsprocesserne og samspillet mellem Folketinget og regeringen.

Litteratur

- Baciu, Cornelia og Anders Wivel. 2024. Junior allies in wars of choice: Party politics and role conceptions in Danish and Romanian decisions on the Iraq War, *European Journal of International Security* 9 (2): 241-262.
- Berling, Trine Villumsen. 2021. Hvem kan måle sikkerhed? Opbrud og stilstand på det sikkerhedspolitiske område, *Samfundsøkonomen* (2): 82-93.
- Buzan, Barry, Ole Wæver og Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Byrjalsen, Niels. 2023. Nødvendighedens internationale politik: Den strategiske konkurrence efter Ukrainekrigen, *Ræson*, nr. 54.
- Byrjalsen, Niels og Kristian Søby Kristensen. 2024. *Den nordiske udvidelse af NATO: Forsvars- og sikkerhedspolitiske implikationer for Danmark*. København: Djøf Forlag & Center for Militære Studier.
- Flyvbjerg, Bent. 2014. What You Should Know about Megaprojects and Why: An Overview, *Project Management Journal*, 45 (2): 6-19.
- 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*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kristensen, Kristian Søby. 2020. Sikkerhedspolitikens udfordring og Udenrigsministeriets rolle, *Økonomi & Politik*, 93 (1): 75-83.
- Kristensen, Kristian Søby og Niels Byrjalsen, red. 2022. *Efter freden – Ukrainekrigens betydning for dansk og europæisk sikkerhed*. København: Center for Militære Studier.
- Larsen, Esben Salling. 2012. Usund fornuft: Værnsrivalisering og den demokratiske kontrol med militæret, *Internasjonal Politikk*, 70 (4): 433-453.
- 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, <https://krigsudredning.ku.dk/> (set 6. maj 2024).
- Mariager, Rasmus og Anders Wivel. 2021. Krigsudredning i et politisk minefelt: Udfordringer og impactstrategier, *Samfundsøkonomen*, (2): 68-81.

- Olesen, Mikkel Runge. 2015. Forsvarspolitisk konsensus på prøve i Danmark, *Internasjonal Politikk* 72 (3): 412-422.
- Pedersen, Rasmus Brun. 2012. Fra aktiv internationalisme til international aktivisme: Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitisk aktivisme, *Politica* 44 (1): 111-130.
- Petersen, Michael Bang, Anne Skorkjær Binderkrantz, David Nicolas Hopmann, Nanna Mik-Meyer og Lene Holm Pedersen. 2023. *Projektplan for Magtudredning 2.0*. Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Raunio, Tapio og Wolfgang Wagner. 2020. The Party Politics of Foreign and Security Policy, *Foreign Policy Analysis* 16 (4): 515-531.
- Schmidt, Jakob Linnet. 2021. Byrdedelingsdebatter i NATO og dansk forsvarspolitik, *Internasjonal Politikk* 79 (2): 132-154.
- Wildavsky, Aaron. 1966. The Two Presidencies, *Trans-action* 4: 7-14.
- Wivel, Anders. 2020. In War and Peace: Security and Defence Policy in a Small State, s. 452-469 i Peter Munk Christiansen, Jørgen Elklit og Peter Nedergaard, red., *The Oxford Handbook of Danish Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

Dette essays er en del af tema 7.2 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan:

"Hvilke sikkerhedspolitiske forskydninger har der været i det 21. århundrede?"

Dette tema undersøger magtforskydninger mellem internationale aktører og det danske demokrati. Et første spørgsmål er på hvilke måder Danmarks beslutningsrum udvides og begrænses af forholdet til EU? Implementeringen af EU-beslutninger kan begrænse råderummet, men samtidigt kan EU-reguleringer udvide beslutningsrummet til at omfatte områder, hvor Danmark ellers ville stå med begrænset beslutningskompetence. Et andet spørgsmål er, hvordan de geopolitiske forskydninger påvirker Danmarks sikkerhedspolitiske orientering? Det gælder både generelle globaliseringstendenser og nye geopolitiske spændinger relateret til eksempelvis krigen i Ukraine, ressourcer i Arktis og Kinas stigende magt.