

Forsvarspolitisk beslutningsproces i Danmark: En forståelsesramme

Forlig er udbredt i dansk politik. Samtidig er det et fænomen, hvor der er begrænset dybdegående indsigt i, hvordan forligsparlamentarismen udfolder sig i praksis. Det gør sig også gældende på forsvarsområdet. Med udgangspunkt i min ph.d.-afhandling om den forsvarpolitiske beslutningsproces i Danmark i perioden 1984-2004 vil jeg i det følgende fremlægge, hvad mine historiske analyser viser og diskutere fundene i en aktuel kontekst.



Af Jakob Linnet Schmidt
analytiker, Dansk Institut
for Internationale Studier

Politiske forlig udgør en uformel institution i dansk politik, som i modsætning til lovgivningsarbejdet i Folketinget ikke følger nedskrevne regler og procedurer.¹ I forhold til beslutningsprocessernes forløb viser analyserne i min afhandling, at de på forsvarsområdet udfolder sig i to faser. Først en ofte årelang forberedelsesfase, som bl.a. er kendetegnet ved, at de politiske partier offentligt udstikker overordnede ønsker og prioriteter for en kommende aftale. Dernæst følger en egentlig forhandlingsfase. Ofte forløber den over en relativ kort periode. Ved fire af de seks beslutningsprocesser, som jeg undersøger i afhandlingen, er der tale om en periode på en til tre måneder. I 1999 varede forhandlingsfasen dog syv måneder, mens den var historisk lang op til 1989-forliget, hvor der gik hele 17 måneder, fra de første forhandlinger blev indledt, til en aftale blev indgået. Forhandlingsfasen her kan dog også anskues i to forløb. Et på baggrund af et regeringsudspil fra 1987, der varede syv måneder, og et med udgangspunkt i et nyt udspil fra 1988, der forløb over tre måneder. Ved det seneste forlig gik der knap en måned, fra regeringen fremlagde sit udspil, til det historiske tiårige rammeforlig blev indgået i juni 2023.

Typisk bliver forhandlingerne netop indledt kort efter offentliggørelsen af et regeringsudspil. På dette område er der tale om et karakteristikum, der gradvis udvikles i den undersøgte periode. Således offentliggjorde regeringen i 1984 et resumé af sit udspil, mens udspil i 1987, 1988, 1999 og 2004 blev lagt

offentligt frem forud for forhandlingerne. Siden er det blevet gængs praksis. Det er i øvrigt værd at bemærke, at udspillene i 1988 og 1999 blev udarbejdet og offentliggjort efter pålæg fra de øvrige forligspartier.

I forhold til de regeringsinterne beslutningsprocesser viser analyserne i afhandlingen, at regeringens koordinationsudvalg er det centrale forum, hvor udspillene sanktioneres. Men der finder samtidig en række bi- og trilaterale møder sted mellem statsministeren, finansministeren og forsvarsministeren. Mine analyser afdækker, at flere hensyn indgår i udformningen. Dels sikkerhedspolitiske hensyn med udgangspunkt i Forsvarets identificerede ønsker og behov samt alliancehensyn. Dels indenrigspolitiske, økonomiske og forhandlingstaktiske hensyn. Samlet set er det for hele perioden det generelle indtryk, at regeringsdrøftelserne i højere grad kredser om økonomien i udspillet end om indholdet.

Forsvarsbudgettets størrelse som omdrejningspunkt

Med tanke på, at forsvarsbudgettet udgør en anseelig andel af bruttonationalproduktet og de samlede offentlige udgifter, er det ikke overraskende, at økonomien er i centrum. Men de politiske beslutningsprocesser i forbindelse med forsvarsforlig adskiller sig i den henseende fra beslutningsprocesser på andre sikkerhedspolitiske områder. F.eks. konkluderes det i udredningen om baggrunden for beslutningerne om at indlede militære engagementer i Kosovo, Afghanistan og Irak, at de

1. Flemming Juul Christiansen, *Politiske forlig i Folketinget. Partikonkurrence og samarbejde*, Politica, 2008, s. 39, 56-59.

var styret af efterspørgsel, og at USA's ønsker spillede en afgørende rolle.² I forsvarspolitikken indtager alliancehensyn en mindre dominerende position, hvor det i stedet indgår som et blandt flere hensyn.

Forsvarsbudgettet er i udgangspunktet også det helt dominerende spørgsmål og stridspunkt i de politiske forhandlinger, der altid finder sted på lukkede møder i kredsen af de eksisterende forligspartier samt eventuelt andre partier, der af politiske årsager ønskes inddraget. Eneste undtagelse i den undersøgte periode er 2004-forliget, hvor der allerede forudgående var etableret politisk enighed om en reguleret fortsættelse af det gældende budget, en såkaldt nulløsning. Tilsvarende lå den økonomiske ramme også fast forud for 2023-forliget, idet indfasningsperioden dog blev fremrykket en smule i forhold til "Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik", som partilederne fra de fem ældste af Folketingets partier havde indgået et år forinden.³

I den eksisterende litteratur er der forskellige bud på, hvad der er afgørende for forsvarsbudgettets størrelse. Jens Ringsmose peger på sammenhæng med allianceinternt pres med et hovedargument om, at budgettets størrelse primært bestemmes af styrken af presset for et forøget bidrag.⁴ I sine publikationer om forsvarsforlig, der er skrevet under eller om den kolde krig, argumenterer Nikolaj Petersen for, at tre principielle hovedopfattelser gør sig gældende i forhold til forsvarsudgifter: At Forsvaret skal prioriteres meget højt, fordi det vedrører landets beståen; at det må indgå i en samlet vurdering af statens ressourceforbrug; og at forsvarret af Danmark er ressourcespild. Det Konservative Folkeparti og – lidt mindre udtalt – Venstre har ifølge Petersen traditionelt været fortalere for at prioritere Forsvaret højt, men dog ikke sigtet højere end mod underkanten af NATO's ønsker. Socialdemokratiet og – med noget lavere prioritering af Forsvaret – Radikale Venstre har ifølge Petersen været af den opfattelse, at Forsvaret må indgå i en samlet vurdering af sta-

tens ressourceforbrug. Ressourcespildsopfattelsen fandtes under den kolde krig på begge de politiske yderfløje.⁵

Partiernes positioner

Analyserne i min afhandling viser, at hovedsynspunkterne i forhold til Forsvarets prioritering har stor forklaringskraft i den undersøgte periode. Men der er samtidig grundlag for at nuancere og udbygge. Forsvarsforligspartierne kan i udgangspunktet opdeles efter, hvor højt Forsvaret i samfundsøkonomisk henseende skal prioriteres. Partiernes indbyrdes placering er stationær, mens den konkrete udmøntning afgøres af opfattelser af det aktuelle trusselsbillede og den samfundsøkonomiske situation. Derudover spiller også alliancepolitiske ambitioner ind.

For Det Konservative Folkeparti og Venstre var Forsvaret en særlig prioritet. Konkret kom det i 1980'erne til udtryk ved, at de ønskede at tilføre Forsvaret yderligere ressourcer, selv om den økonomiske situation betød, at der skulle spares på de offentlige budgetter. Socialdemokratiet var derimod af den opfattelse, at Forsvaret ikke kunne tildeles flere midler, når der samtidig skulle spares på velfærdsområderne. Partiets hovedlinje blev i den situation budgetmæssige nulløsninger. Det skal ikke forstås sådan, at samfundsøkonomiske hensyn ikke også spillede ind hos de borgerlige partier. Men balancepunktet lå anderledes end hos Socialdemokratiet. Trods Warszawapagtens oprustning og henstillinger fra de allierede betød hensyn til økonomien, at deres ambitionsniveau kun matchede det, der af Forsvaret blev karakteriseret som et absolut minimum.

Tilsvarende betød forskellige hovedopfattelser i 1990'erne, hvor den umiddelbare invasionsstrussel var forsvundet, at de borgerlige ønskede at holde igen med at reducere på forsvarsområdet, mens socialdemokraterne mente, at Forsvaret skulle bidrage med besparelser til den samlede økonomi. Radikale

2. Rasmus Mariager & Anders Wivel, *Hvorfor gik Danmark i krig? Uvildig udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak*, Rosendahls, 2019, s. 345-362.
3. Jakob Linnet Schmidt, "Den transatlantiske ledestjerne: Sikkerhedspolitiske tendenser og realiteter i Danmark 2019-2024", *Historisk Tidsskrift* 124, nr. 2 (2024), s. 411-412.
4. Jens Ringsmose, "Frihedens assurancepræmie": NATO, Danmark og forsvarsbudgetterne, Sydansk Universitet, 2008, s. 9-11.
5. Nikolaj Petersen, *Forsvaret i den politiske beslutningsproces*, Forsvarsministeriet, 1980, s. 6-10, 35-37; Nikolaj Petersen, "Forsvarspolitik", i John T. Lauridsen, Rasmus Mariager, Thorsten Borring Olesen & Poul Villaume (red.), *Den Kolde Krig og Danmark*, Gads Leksikon, 2011, s. 276-280.

” Det er bemærkelsesværdigt, at der siden Ruslands fuldska-lainvasion af Ukraine i 2022 indtil videre er afsat svimlende knap 360 mia. kr. til løft af forsvar og sikkerhed frem til og med 2033

Venstre kan ses inden for samme hovedopfat-telse som Socialdemokratiet, men ofte med andre balancepunkter og ønsker om at be-skære forsvaret væsentligt mere. Men også alliancehensyn og ambitioner spillede en rol-le i de politiske overvejelser. Det blev f.eks. ty-deligt op til 2004-forliget, hvor Socialdemo-kratiet og Radikale Venstre opgav ambition-en om at reducere forsvarsbudgettet, fordi det karambolerede med ønsket om at styrke de udsendelsesparate enheder yderligere.

I dag er der fælles tilslutning til oprust-ning

Det er min vurdering, at disse skillelinjer og påvirkningsfaktorer fortsat gør sig gældende. I den aktuelle situation er partierne dog fun-det sammen i tilslutning til en markant op-rustning, hvor det ikke giver mening at son-dre mellem Socialdemokratiet, Venstre og Det Konservative Folkeparti. Det er bemær-kelsesværdigt, at der siden Ruslands fuldska-lainvasion af Ukraine i 2022 indtil videre er afsat svimlende knap 360 mia. kr. til løft af forsvar og sikkerhed frem til og med 2033.⁶ Det er vel at mærke sket uden reel politisk op-position. Den meget brede forligskreds, der ved indgåelsen af forsvarsforliget i 2023 om-fattede alle Folketingets partier med undta-gelse af Alternativet og Enhedslisten, er fort-sat intakt.

Den centrale årsag til bredden og sammen-holdet kan utvivlsomt henføres til en følelse af nødvendighed som følge af et skærpet trus-selsbillede, der blev åbenbaret med Ruslands fuldska-lainvasion, og til den gradvise erode-ring af det transatlantiske interesse- og vær-difællesskab, der fulgte med Donald Trumps genvalg som amerikansk præsident i novem-ber 2024.⁷ Samtidig bør man ikke se bort fra, at den omfattende forøgelse af Forsvaret har fundet sted i ”en helt unik situation med vir-kelig sunde offentlige finanser”.⁸ Et øjensyn-ligt næsten udtømmeligt økonomisk råde-rum har således betydet, at den kraftige for-øgelse af Forsvaret, der kun tåler sammenlig-

ning med de tidlige NATO-år, næppe endnu har været mærkbar for de fleste danskere.

De centrale aktører i beslutningspro-cessen

Afslutningsvis vil jeg sætte fokus på de politi-ske aktører, der indgår i den forsvarspolitiske beslutningsproces. I den eksisterende beslut-ningsproceslitteratur er især statsministeren blevet tillagt stor indflydelse. Erling Bjøl pe-ger f.eks. på, at statsministeren dominerer udenrigspolitiske beslutningsprocesser ved såkaldte ”vendepunktsbeslutninger”.⁹ Om-trent tilsvarende antager Nikolaj Petersen, at statsministeren på det forsvarspolitiske om-råde kun deltager direkte ved ”afgørende be-slutninger”, såsom indgåelse af forsvarsfor-lig.¹⁰ Tim Knudsen iagttager i sit værk om statsministerens rolle en stadig større magt-koncentration omkring regeringschefen. Samtidig betegner han Statsministeriet og Fi-nansministeriet som et duopol, der gør det svært for fagministrene at tage initiativer uden deres involvering, fordi de leder de to centrale regeringsudvalg: Koordinationsud-valget og Økonomiudvalget.¹¹

Mine analyser viser, at de to ministre sam-men med forsvarsministeren er de helt cen-trale aktører i de regeringsinterne processer, der i tillæg til de omtalte udvalg også finder sted på bi- og trilaterale møder, hvor rege-ringsudspil og forsvarsministerens forhand-lingsmandat diskuteres og fastsættes. Men analyserne viser samtidig, at statsministeren og finansministeren er yderst sjældne direkte deltagere i de politiske forhandlinger, som i meget vid udstrækning er overladt til for-svarsministeren inden for de udstukne ram-mer. Dog blev statsminister Poul Schlüter og finansminister Henning Christophersen i 1984 direkte involveret i forsvarsminister Hans Engells afsluttende forhandlinger med Socialdemokratiet, der samtidig inddrog par-tiformand Anker Jørgensen og forhenværen-de finansminister Knud Heinesen. Det skyld-tes en fælles interesse i at opnå en hurtig af-

6. Forsvarsministeriet, ”Økonomi og styring”, 28. oktober 2025, <https://www.fmn.dk/da/ar-bejdsomraader/forlig-og-okonomi/okonomi-og-styring/>.

7. Jakob Linnet Schmidt & Mikkel Runge Olesen, ”Fra gnier til spendabel: Udviklingen i Danmarks syn på forsvarsudgifter 2014-2025”, *Samfundsøkonomen* 2025, nr. 4 (2025), s. 9-11.

8. Tobias Bonde Simonsen, ”Danmark i ’unik position’ til at finde penge til forsvaret, men andre lan-de står i problemer til halsen”, *TV 2*, 20. februar 2025.

9. Erling Bjøl, *Hvem bestemmer? Studier i den udenrigspolitiske beslutningsproces*, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 1983, s. 58, 358.

10. Petersen, *Forsvaret i den politiske beslutningsproces*, s. 22.

11. Tim Knudsen, *Mellem almagt og afmagt 2001-2019*, Statsministeren bd. 5, Samfundslitteratur, 2023, s. 29-31, 551-573.

” Historien taler for, at Mette Frederiksens direkte rolle i den forbindelse snarere skal ses i lyset af aftalens skelsættende betydning end som en ny tendens, hvor statsministeren deltager direkte i de politiske forhandlinger om forsvarspolitik

tale, hvilket altså krævede, at forhandlingerne blev løftet et niveau op.

I den periode, som jeg undersøger i afhandlingen, er der ikke andre eksempler på, at statsministeren var direkte involveret i forhandlingerne. Det var dog planen, at Poul Schlüter og Svend Auken i 1988 skulle mødes og bringe forhandlingerne ud af deres dødvande men det blev aldrig realiseret som følge af den pludselige valgudskrivelse. Finansminister Mogens Lykketoft overtog i 1995 forhandlingerne om forsvarsbudgettets størrelse, som blev aftalt i forbindelse med finanslovsforliget for 1996, hvorefter forsvarsminister Hans Hækkerup kunne indgå forsvarsforlig. Det kan samtidig ses som en afspejling af forsvarsministerens svage forhandlingsposition. Det gjorde sig tilsvarende gældende i 1999, hvor han fik følgeskab af økonomiminister Marianne Jelved, der både kunne sikre regeringens og Radikale Venstres tilslutning. Det overordnede billede er dog, at de politiske forhandlinger foregår mellem forsvarsministeren og en meget snæver kreds af personer, der reelt omfatter en lille håndfuld forsvarsordførere, med Socialdemokratiet, Det Konservative Folkeparti, Venstre og delvist Radikale Venstre som de centrale partier.

Det er uvist, om udvidelsen af forligskredsen, der siden har fundet sted, har ændret ved disse partiers centrale betydning. Til gengæld er der indikationer på, at de tre omtalte ministre også siden har været de centrale regeringsaktører. F.eks. har embedsmænd, der var involveret i 2018-forliget, fortalt, at det var statsminister Lars Løkke Rasmussen, finansminister Kristian Jensen og forsvarsminister Claus Hjort Frederiksen, der besluttede den økonomiske ramme, hvilket i øvrigt skete med alliancepolitiske hensyn for øje.¹² De tilgængelige kilder indikerer også, at statsminister Mette Frederiksen var den helt centrale og drivende aktør bag det, der siden blev til det sikkerhedspolitiske kompromis, som hun i marts 2022 indgik med en række partiledere.¹³ En historisk aftale, der lagde grunden for de forsvarspolitiske aftaler, der siden er fulgt.¹⁴ Historien taler for, at Mette Frederiksens direkte rolle i den forbindelse snarere skal ses i lyset af aftalens skelsættende betydning end som en ny tendens, hvor statsministeren deltager direkte i de politiske forhandlinger om forsvarspolitik.

Artiklen er baseret på ph.d.-afhandlingen *Forsvar og politik: Den forsvarspolitiske beslutningsproces i Danmark ca. 1984-2004*, Københavns Universitet, 2026.

12. Schmidt, ”Den transatlantiske ledestjerne”, s. 408-410.

13. Johan Blem Larsen, ”Alle fem partiledere vidste, at de nok havde indgået den mest vidtrækkende aftale i deres politiske karrierer”, *Politiken*, 27. marts 2022; Henrik Qvortrup & Lars Trier Mogenssen, *Lev med det – 181 scener fra Mette Frederiksens vilde tid ved magten*, People’s, 2023, s. 179-185.

14. Schmidt, ”Den transatlantiske ledestjerne”, s. 389, 411-412.