

Innehåll

Förord • 9

Förkortningar • 11

1. Monnet och ”La construction européenne” • 13
2. Förhistoria • 23
 - 2.1 *Guldmyntfoten* • 23
 - 2.2 *Den latinska myntunionen* • 24
 - 2.3 *Tyskt monetärt enande* • 26
 - 2.4 *Den skandinaviska myntunionen* • 27
3. Wernerplanen • 33
 - 3.1 *Början på det europeiska valutasamarbetet* • 33
 - 3.2 *Wernerplanens tillkomst* • 36
 - 3.3 *Valutaormen* • 42
 - 3.4 *Wernerplanen överges* • 44
4. Europeiska Monetära Systemet blir till • 47
 - 4.1 *Förhandlingarna om EMS* • 47
5. ERM i tillämpning: Lärotid, guldålder, kris • 63
 - 5.1 *ERM 1979–87* • 63
 - 5.2 *ERM 1987–92* • 69
 - 5.3 *ERM-krisen 1992–93* • 71
 - 5.5 *Några slutsatser om ERM* • 80

6. Frankrike – EMU till varje pris • 85
7. Tyskland – en gåva med villkor • 95
8. Italien – för svagt att delta, för svagt att inte delta • 107
9. Storbritannien – no, no, no • 115
10. Delorsrapporten • 129
 - 10.1 EMU-frågan återuppväcks • 129
 - 10.2 Genscherpromemorian • 133
 - 10.3 Delorskommittén tillsätts • 135
 - 10.4 Rapporten: En operativ modell för EMU • 138
 - 10.5 Reaktionen • 142
11. Regeringskonferensen om EMU • 145
 - 11.1 Steg framåt i Madrid • 145
 - 11.2 Berlinmurens fall • 148
 - 11.3 Förberedelser • 150
 - 11.4 Organisation och förlopp • 154
12. Stridsfrågorna i Maastricht:
Den ekonomiska politiken • 161
 - 12.1 Samordning av den ekonomiska politiken • 161
 - 12.2 Oberoende centralbank • 167
13. Stridsfrågorna i Maastricht: Övergången • 187
 - 13.1 Den andra etappen • 187
 - 13.2 Konvergenzkriterierna • 190
 - 13.3 Övergången till den tredje etappen: Oåterkallelighet och datum • 195
 - 13.4 Storbritanniens och Danmarks opt-out • 200
14. Stabilitets- och tillväxtpakten²²² • 205
 - 14.1 Theo Waigels förslag • 205

- 14.2 *Förhandlingsprocessen* • 208
- 14.3 *Huvudfrågorna i förhandlingarna om pakten* • 212
- 14.4 *Pakten i tillämpning och förändring* • 217

15. Efter Maastricht • 221

- 15.1 *Ratifikation* • 221
- 15.2 *Dålig konvergens* • 223
- 15.3 *Förberedelsearbete* • 224
- 15.4 *EMU-helgen i maj 1998* • 226
- 15.5 *Start av den tredje etappen den 1 januari 1999* • 227
- 15.6 *Fördragsöversyner* • 228
- 15.7 *Maastricht i ljuset av den finansiella krisen* • 229

Litteratur • 233

Noter • 239

1. Monnet och ”La construction européenne”

EMU är en del av den vidare Europaintegrationen, och till stor del drivet av politisk ideologi som bäst beskrivs med den franska termen *La construction européenne*.

Ingen enskild person har betytt så mycket för europeisk integration som Jean Monnet (1888–1979). Dagens Europaprojekt skulle ha sett väsentligt annorlunda ut utan honom; han är en person som ändrade historien. Monnet är förvisso känd som en av Europas ”fäder” och allmänt bekant från bilder och högtidstal och som huvudförfattare till Schumandeklarationen. Ändå är det inte så vanligt att se närmare på vad han gjorde. Här relateras några huvuddrag i Monnets idéer och deras betydelse för EMU-projektet. Skälet till att göra denna historiska utvikning är att Monnet är att betrakta som EU-projektets andliga fader, idéerna formade dagens EU och hans speciella skapelse Kol- och Stålunionen fungerade som vägvisare för det som senare följde.

Monnet hade en ovanlig levnadsbana.¹ Hans familj ägde ett mindre cognacshus – varumärket finns kvar än idag men företaget ingår numera i en stor koncern. Monnet lämnade skolan vid 16 års ålder för att praktisera i internationell affärsverksamhet i London. (Den formella utbildningen

skulle inte ha räckt till för att få delta i kommissionens antagningsprov.) Under första världskriget arbetade Monnet framgångsrikt med planering för Frankrikes krigsekonomi. Drygt 30 år gammal blev han vice generalsekreterare i Nationernas Förbund. Det han där såg av svaghet i den viktigaste internationella organisationen grundlade en stark skepsis till mellanstatliga samverkansformer. Under mellankrigstiden var han även verksam som bankman i bland annat Kina och USA. Under andra världskriget arbetade han åter med ekonomisk planering och engagerade sig för en union mellan Storbritannien och Frankrike (en idé som fick stöd men som snart blev överspelad). Han bidrog till att USA:s rustningsindustri tidigt mobiliserades mot Nazityskland. Därefter var han verksam i de Gaulles exilregering för att återupprätta ett självständigt Frankrike på de allierades sida. Efter kriget arbetade han för moderniseringen av fransk ekonomi som chef för Plankommissariatet; ett organ som fungerade mindre interventionistiskt än vad namnet antyder. Monnets varierade karriär hade givit honom ett stort internationellt kontaktnät.

Monnet var 61 år vid tiden för Schumandeklarationen den 9 maj 1950. Den markerade början på Monnets europeiska karriär, som sträckte sig ända fram till 1976 med publiceringen av hans memoarer som blev ett politiskt testamente och ett referensverk. Schumandeklarationen föregicks av en rad olika idéer och förslag om europeiskt samarbete. Det var dock Monnet som på karaktäristiskt sätt förmådde gripa ett tillfälle och formulera ett realistiskt förslag till handling. Den franske utrikesministern Robert Schuman skulle i maj 1950 möta sina amerikanska och brittiska kollegor. Han behövde ett förslag som kunde lösa ett franskt dilemma: En ny politik mot Tyskland behövde utformas. Det var på sikt omöjligt att fortsätta ockupationen

1. Monnet och ”La construction européenne”

av delar av Tyskland och USA krävde acceptans av tysk återupprustning för det kalla kriget. Inrikespolitiskt var det svårt att tolerera ett återupprustat Tyskland; även skapandet av förbundsrepubliken skedde mot fransk vilja och de Gaulle hade karaktäriserat den som ”återfödelsen av Tyska Riket”. Detta var inte sista gången som europeisk integration tog språng framåt då Europas politiska karta förändrades. I högtidstalen ges ofta Schumandeklarationen en idealistisk framtoning, men den var minst lika mycket ett habilt realpolitiskt initiativ.² Frankrikes ställning försvagades allvarligt av det kalla krigets utbrott och det gällde att hitta en ny formel för relationen till ett starkare Tyskland.

Schumandeklarationen skrevs under några intensiva veckor i april 1950. Det verkar inte ha funnits en färdig modell – en idé som var uppe till diskussion och som förkastades var att av franska och tyska områden skapa ”Lothringen” som en buffertstat. Monnet och några nära medarbetare tog fram nio olika utkast. Fastän Monnet allmänt ges äran av att ha författat deklARATIONEN var det nära medarbetare till honom som utförde skrivarbetet. Monnet var snarare huvudredaktör, för övrigt en typisk roll för Monnet som inte lär ha haft lätt för att formulera sig i skrift. De legala och institutionella elementen gjordes till stor del av en hög jurist och nära medarbetare till Schuman.³ Det franska utrikesministeriet⁴ hölls utanför arbetet liksom den franska stålindustrin och stormakterna USA och Storbritannien. I hemlighet utverkades stöd från den tyske kanslern Adenauer och viktiga franska politiker. Operationen genomfördes snabbt och utan att potentiella motståndare gavs möjlighet att mobilisera.

Monnet ville att följande passage skulle strykas under, eftersom den innehöll såväl metod, medel som mål för förslaget:

Genom att sammanföra basproduktion och genom att inrätta en ny Hög Myndighet, vars beslut kommer att binda Frankrike, Tyskland och de andra medlemsländerna, kommer detta förslag att leda till förverkligandet av den första konkreta grunden för en europeisk federation som är oundgänglig för bevarandet av freden.

På vilket sätt var förslaget så revolutionerande?

För det första, *överstatlighet*. En Hög Myndighet – föregångaren till kommissionen – skulle inrättas och ta beslut som skulle *binda* de deltagande länderna. Tanken var inte alldeles ny. Nationernas Förbund och Europarådet var åskådningsexempel för ineffektivt mellanstatligt samarbete. Det signifikanta var att överstatlighet föreslogs med konsekvens och att Frankrike själv var berett att acceptera konsekvenserna, nämligen förlust av suveränitet. Detta bidrog till att förslaget togs på allvar. Den Höga Myndigheten skulle bestå av oberoende personer. För övrigt var den institutionella arkitekturen inte alls färdig med deklarationen, utan den utvecklades i den efterföljande regeringskonferensen. Ett väsentligt tillägg var Ministerrådet, som tillkom på nederländskt förslag och som balanserade den Höga Myndigheten. Överstatligheten blev en kärna i den kommunitära metoden. Monnet drev med fullständig konsekvens den principen och motverkade alla tendenser till övergång till mellanstatliga arbetsformer. Det är för övrigt notabelt att ordet ”överstatlighet” inte förekommer i Schumandeklarationen.

För det andra, *paritet mellan Frankrike och Tyskland*. Då, endast fem år efter krigsslutet, var det omvälvande att göra Tyskland till en jämlike. I realiteten skaffade sig Frankrike en större inflytelsesfär jämfört med alternativet att agera bilateralt mot ett allt starkare Tyskland. Här etablerades

ett mönster som lever kvar, nämligen att Frankrike och Tyskland på likvärdig bas är axeln i Europaintegrationen. Det har i hög grad gällt för EMU där de bägge länderna har varit de helt centrala aktörerna. Schumandeklarationen öppnade för andra europeiska länder att delta, men den var i grunden ett förslag från Frankrike till Tyskland.

För det tredje, *ett konkret steg på ett avgränsat område*. Monnet vände sig emot stora projekt som kunde vara vällovliga men utan utsikter att bli genomförda. Det centrala var att utforma idéer som kunde bli till handling. Målet måste vara begränsat om man ska lyckas. Det gällde då att vara avgränsad och att välja tillfälle. Kol och stål var en begränsad men viktig sektor (på den tiden). Målet om en europeisk federation finns i deklARATIONEN, liksom i inledningen till Kol- och Stålfördraget. Monnets modell var dock inte att försöka ta hela det språnget på en gång. I sina memoarer berättar han om Schumandeklarationen under rubriken *Une action profonde, réelle, immédiate* (en djupgående, konkret och omedelbar handling). Arbetssättet med avgränsade steg i "det europeiska bygget" har upprepats flera gånger. Andra exempel på sektoriell integration är Euratom och den gemensamma jordbrukspolitiken. Metoden återkom i den "monetära skolan" i diskussionerna om Wernerplanen, där tanken var att få till stånd begränsade men konkreta institutionella reformer på det monetära området som skulle dra med sig ytterligare steg efter hand.

För det fjärde, *Storbritannien* tilläts inte påverka grunderna för förslaget. Storbritannien blev taget med överraskning av deklARATIONEN. Det blev inbjudet att delta, men på premissen att det accepterade basen för förhandlingarna, därunder principen om överstatlighet. Som Monnet – för övrigt en stor vän av Storbritannien – hade förutsett var Storbritannien inte berett att göra det. Även detta är ett

mönster som återkommer. Frankrike och Tyskland enas om initiativ som Storbritannien får stå vid sidan av. Likheterna med EMU är slående, där Storbritannien aldrig lyckades väsentligen påverka och än mindre förhindra Frankrikes och Tysklands EMU-planer. Schumanplanen fick amerikanskt stöd, och det stödet utsträcktes till Europaintegrationen i allmänhet. Monnet hade tunga allierade inom den amerikanska utrikesadministrationen som genom åren spelade en viktig roll för att driva Europaprojektet. Dock, det amerikanska stödet till EMU har varit rätt blandat.

Monnet blev den förste chefen för Den Höga Myndigheten och präglade en hel del av arbetsformerna i institutionerna. Monnet avgick 1955, inte för att pensionera sig utan för att arbeta på andra sätt för europaintegrationen. Han bildade "Aktionskommittén för Europas Förenade Stater". Kommittén samlade ledande beslutsfattare från politik, fackföreningsrörelse och näringsliv som ville föra europaintegrationen framåt. Monnet kunde bygga på sitt vidsträckt kontaktnät och sin stora prestige som personifieringen av "Europa". Tysk fackföreningsrörelse hörde till de första och mest aktiva deltagarna. En rad prominenta politiker som Giscard d'Estaing och Willy Brandt har deltagit i kommittén. Viktigt var att bägge de stora tyska partierna deltog. Paradoxalt var Frankrike svårare, eftersom den gaullistiska högern var starkt emot Monnets idéer och även socialisterna var periodvis skeptiska. Kommittén tog under årens lopp en rad initiativ. Monnet var en aktör bakom kulisserna som hade en unik direktaccess till stats- och regeringschefer, partiledare och andra höga beslutsfattare i Europa och USA. Den 9 maj 1975 upplöste han 87 år gammal utan ceremonier kommittén. Den fick för övrigt en efterföljare för EMU genom "Action Committee for Economic and Monetary Union".

1. Monnet och "La construction européenne"

Monnets övertygelse var att Europaprojektet skulle byggas genom förändringar av ekonomin som i sin tur skulle leda till förändringar av det mänskliga beteendet. "Vi förbinder inte stater, utan vi förenar människor" är ett bekant Monnetcitat.

Monnets och Schumans sätt att driva europeisk integration framåt brukar benämnas "funktionalism" och i modifierad form "neo-funktionalism". Den benämningen syftar på idén att integrationen drivs framåt i mindre men konkreta steg. Efterhand skapas så ekonomiska beroendeförhållanden som föder behov av ytterligare integration – *functional spill-over*. Den här metoden anses av anhängarna som mer realistisk än "stora språng" eller teoretiska konstruktioner. Jacques Delors säger sig ha inspirerats av den funktionalistiska integrationsmodellen som han liknar vid kuggarna i ett hjulverk.⁵ Ett exempel är sambandet mellan den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) och monetär integration. CAP var länge den enda väsentliga utbyggnaden av EG efter den gemensamma marknaden. Valutafluktuationer skapade problem i CAP och det såg många som ett motiv för att eftersträva valutasamarbete. Prefixet "neo" syftar på att det efterhand visade sig att de ekonomiska beroendeförhållandena inte var tillräckligt starka för att med automatik föra integrationen framåt utan att det därutöver behövdes en politisk vilja.

Ett annat arbetssätt förordas av dem som brukar kallas "federalister". Målet behöver inte skilja sig från Monnet och Schuman men metoden gör det. Federalisterna menar att målet om ett förenat Europa inte kan förverkligas utan hårda val. Den mest bekante proponenten är den italienske politikern Altiero Spinelli, som 1984 i Europaparlamentet tog initiativet till utarbetande av ett utkast till fördrag om en Europeisk Union. Det förslaget förverkligades aldrig men

det anses allmänt ha verkat inspirerande inför Maastricht. För övrigt kan man sätta frågetecken för det praktiska inflytandet från denna tankeskola.

Den viktigaste oppositionen mot Monnet kom från den franska gaullistiska högern och alldeles särskilt de Gaulle själv.⁶ Denna tradition av motstånd mot överstatlig Europaintegration har en del likheter med dagens EU-motstånd i Storbritannien, Sverige och andra länder. De Gaulle vände sig starkt emot principen om överstatlighet. Endast nationalstaten kunde med legitimitet utöva politisk makt, ansåg han. Där hade medborgaren sin samhörighet och identitet och mot nationalstaten kunde han förväntas göra uppoffringar. Därför borde Europaintegrationen vara ett samarbete mellan medlemsstater som styrdes av medlemsstater, inte av överstatliga organ som han betecknade som en intolerabel och omöjlig fusion. Denna i korthet relaterade filosofi hade stor betydelse under det decennium 1958–68 då de Gaulle dominerade fransk politik. Den blev ett slags motreformation mot den nyss skapade Gemenskapen. ”Vi befinner oss inte längre i den tid då Herr Monnet ger order” sade de Gaulle 1961.⁷

Den gaullistiska modellen kom till uttryck i den så kallade Fouchetplanen 1961, som var ett franskt förslag till utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete. Målen var ambitiösa men den institutionella arkitekturen helt annorlunda än Monnets. Medlemsstaterna skulle ha det avgörande inflytandet. Ett annat uttryck för det gaullistiska motståndet mot överstatlighet var konfrontationen 1965 mellan de Gaulle och kommissionen, som hotade att haverera hela EG-projektet.⁸ Kommissionen under sin förste ordförande tysken Walter Hallstein bedömde felaktigt att den kunde driva integrationen vidare och framlade förslag – som i efterhand framstår som rätt oskyldiga – om egna resurser och en stärkt

roll för Europaparlamentet i budgetprocessen. Det ledde till ”den tomma stolens politik”, det vill säga att Frankrike omedelbart lämnade allt samarbete i EG. Hallstein personifierade de Gaulles motstånd mot ”odemokratiska teknokrater” som försökte skapa en konstgjord EU-stat. Konflikten löstes med den så kallade Luxemburgkompromissen som på ett politiskt sätt reducerade möjligheterna till majoritetsbeslut emot vitala nationella intressen. Ytterligare ett gaullistiskt Europainitiativ var Elyséefördraget mellan Frankrike och Tyskland 1963. Dess värde ur de Gaulles synvinkel reducerades dock av att det unilateralt av Tyskland försågs med en omfattande preambel som betygade trohet med det existerande EG – detta efter ihärdigt lobbyarbete av Monnet. De Gaulles ambitioner att omvandla EG i mellanstatlig riktning mötte hela tiden motstånd från Tyskland och inte minst Beneluxländerna, som i den kommittära modellen såg en legal garanti mot dominans från de stora länderna.

Den gaullistiska Europamodellen i sin radikala form förs inte längre fram från fransk sida, men preferensen för mellanstatliga arbetsformer finns hos efterföljare till de Gaulle som presidenterna Chirac och Sarkozy och den har färgat EMU när det gäller Stabilitets- och tillväxtpakten och Eurogruppen.

Vad betyder dessa tankeskolor för dagens EU och för EMU? Poängen med att göra dessa historiska referenser är att de fortfarande präglar integrationsarbetet.⁹ De oberoende institutionerna med kommissionen, domstolen, Europaparlamentet och ECB är kärnan i EU. Men som ofta noterats så är dagens EU mer komplicerat. Överstatliga och mellanstatliga arbetsformer förekommer sida vid sida. En observatör¹⁰ har karakteriserat EU som ett ”organiskt europeiskt nätverk” av olika samarbetsmodeller.